

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 263.958 du 15 juillet 2025

A. 244.532/VI-23.317

En cause : **la société anonyme FLAXSEED TRADING,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Stefaan DESRUMAUX, avocat,
 Doorniksewijk 66
 8500 Kortrijk,

contre :

l'AFSCA,
 ayant élu domicile chez
 M^e Rik DEPLA, avocat,
 Karel van Manderstraat 123
 8310 Bruges.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 avril 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la Décision de mesure administrative en date du 05.03.2025 concernant le retrait du marché des 25 livraisons de lin jaune suivantes :

«

#	Date	Poids (kg)
1	19/03/2024	-29.540
2	29/03/2024	-30.200
3	30/04/2024	-30.300
4	2/05/2024	-30.140
5	21/05/2024	-29.600
6	28/06/2024	-30.240
7	12/07/2024	-29.760
8	15/07/2024	-29.700
9	31/07/2024	-30.920
10	1/08/2024	-30.680
11	9/08/2024	-29.440
12	12/08/2024	-29.880
13	2/09/2024	-29.740
14	9/09/2024	-30.180
15	9/09/2024	-29.840
16	10/09/2024	-30.400
17	15/09/2024	-29.960
18	20/09/2024	-30.040
19	23/09/2024	-29.880
20	30/09/2024	-29.960
21	1/10/2024	-29.580
22	2/10/2024	-29.680
23	11/10/2024	-29.720
24	5/11/2024	-29.620
25	6/11/2024	-29.080

»

et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 11 avril 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 10 juin 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Charlotte Dupon *loco* M^e Stefaan Desrumaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Caroline Joret *loco* M^e Rik Depla, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits

1. En termes de requête, la requérante se présente comme suit :

« La partie requérante est une entreprise de quatrième génération issue de l'entreprise familiale Vanhulle Lijnzaad. Elle est spécialisée dans le nettoyage des graines de lin destinées à la consommation humaine dans toutes sortes d'applications telles que le pain, les compositions de muesli, les pâtes à tartiner, etc. Les graines de lin nettoyées sont vendues dans tous les pays européens.
La partie requérante sélectionne soigneusement les ingrédients dans le monde entier et les teste minutieusement en fonction de nombreux paramètres de qualité. La partie requérante est connue pour sa politique de contrôle très complète, que ses clients apprécient grandement.
Pour la partie requérante, la qualité, l'exactitude, la sécurité et la précision sont essentielles.
Toutes les livraisons sont effectuées avec le plus grand soin, selon le principe du "juste à temps", conformément aux normes de qualité nationales et internationales. La partie requérante ne laisse rien au hasard et surveille de près la qualité de ses graines de lin ».

2. Les parties s'accordent sur les rétroactes suivants :

En 2024, la partie requérante a acheté un lot de graines de lin « jaune » à la société néerlandaise Viterra. Ce lot faisait partie d'une livraison en provenance du Kazakhstan/de Russie. Il a été livré en 25 parties différentes à la partie requérante, entre mars et novembre.

Lorsqu'il s'est avéré, aux deux premières livraisons des graines de lin, qu'il y avait une trop grande quantité de graines de lin « brun », la partie requérante - qui n'était intéressée que par le lin jaune - a refusé les livraisons et a pris contact avec Viterra.

La partie requérante précise qu'elle est spécialisée dans le nettoyage des graines de lin mais pas dans leur triage. Elle indique que, de commun accord avec Viterra, il a été décidé de transmettre les livraisons à un tiers spécialisé dans le triage, la société Braet – De Vos.

3. En mai 2024, la partie requérante reçoit les résultats de laboratoire de l'échantillonnage auquel elle avait procédé sur les deux premières livraisons.

La présence de Triffid est constatée, ce qu'elle signale le 3 mai 2024 à la société Viterra. Elle lui indique par conséquent ne pas pouvoir accepter les deux livraisons concernées et devoir suspendre temporairement toutes les livraisons futures.

4. La partie requérante précise que le Triffid est une variété de lin brun génétiquement modifiée (ce que la partie adverse confirme).

Elle explique avoir fait tester les livraisons récupérées après triage par la société Braet – De Vos, lesquelles ne contenaient plus que du lin jaune. Elle indique que les tests auxquels elle a fait procéder et dont elle fait état dans la présente procédure sont négatifs au Triffid. Elle a par ailleurs fait procéder à un échantillonnage et des tests sur d'autres livraisons de lin jaune provenant de chez Viterra et ces tests se sont également révélés négatifs.

5. Le 13 novembre 2024, la partie adverse reçoit une communication d'un autre opérateur, selon laquelle celui-ci a stocké un lot non conforme de graines de lin pour le compte de Viterra. Les résultats des échantillonnages de ce lot ont révélé la présence de Triffid.

6. Le 17 février 2025, la partie adverse est informée par les autorités néerlandaises du tracement de livraisons contaminées de Viterra à la partie requérante.

7. Le 19 février 2025, des contrôleurs de la partie adverse se rendent chez la partie requérante afin de vérifier les 25 livraisons de Viterra.

Le rapport dressé en cette occasion fait état, entre autres, des informations reçues de Viterra par la partie requérante en février 2025 ainsi que des explications fournies par la partie requérante, notamment quant à sa méthodologie de tests et aux résultats des analyses auxquelles elle a fait procéder.

Différents courriels sont échangés à la suite de ce contrôle.

8. Par courrier daté du 20 février 2025, la partie adverse informe la partie requérante de son intention de prendre des mesures administratives de retrait du marché des livraisons de lin jaune concernées.

9. Le 28 février 2025, la partie requérante transmet à la partie adverse une évaluation des risques qu'elle a fait établir par AM Norman, qui constate que 67 tests

ont été réalisés en tout, lesquels présentent tous des résultats négatifs, et dans laquelle il est conclu qu'il n'y a aucun danger pour la santé publique.

10. Il ressort également du « Rapport de mission/Rapport standard », identifié comme étant la pièce 8 du dossier administratif, qu'une visite a encore été effectuée par les services de la partie adverse chez la requérante, laquelle visite a donné lieu à des échanges relatifs à la problématique qui est à l'origine de l'adoption de l'acte attaqué.

11. Le 5 mars 2025, la partie adverse décide ceci :

« Les mesures administratives suivantes sont imposées à votre établissement Flaxseed Trading, Rue de la Forêt 3, 7522 Blandain : le retrait du marché des 25 livraisons de lin jaune suivantes :

#	Date	Poids (kg)
1	19/03/2024	-29.540
2	29/03/2024	-30.200
3	30/04/2024	-30.300
4	2/05/2024	-30.140
5	21/06/2024	-29.600
6	28/06/2024	-30.240
7	12/07/2024	-29.760
8	15/07/2024	-29.700
9	31/07/2024	-30.920
10	1/08/2024	-30.680
11	9/08/2024	-29.440
12	12/08/2024	-29.880
13	2/09/2024	-29.740
14	9/09/2024	-30.180
15	9/09/2024	-29.840
16	10/09/2024	-30.400
17	10/09/2024	-29.960
18	20/09/2024	-30.040
19	23/09/2024	-29.860
20	30/09/2024	-29.960
21	1/10/2024	-29.580
22	2/10/2024	-29.680
23	11/10/2024	-29.720
24	5/11/2024	-29.620
25	6/11/2024	-29.080

».

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est adressé à la partie requérante par courriel de la partie adverse le 5 mars 2025.

Par ce courriel, la partie adverse sollicite de la partie requérante qu'elle lui revienne avec une série d'éléments, notamment la preuve de contact envers l'ensemble de ses clients qui indique que le retrait doit être effectué et les coordonnées de ces clients et des dates de livraison, pour le 10 mars 2025.

12. Le 10 mars 2025, la partie requérante indique contester cette décision et fait savoir son intention d'introduire un recours au Conseil d'État.

13. Le 18 mars 2025, des contrôleurs de la partie adverse se rendent chez la partie requérante pour réinformer de la décision prise le 5 mars et solliciter une série d'éléments.

S'ensuivent des échanges de courriels, dans lesquels la partie requérante informe la partie adverse, le 19 mars, du fait qu'elle a décidé de réaliser le retrait du marché et de contacter elle-même ses clients.

IV. Urgence

IV.1. Thèse de la requérante

Sous le titre « Faits justifiant l'ordonnance de la suspension », la partie requérante expose ce qui suit :

« 14. Étant donné que la partie défenderesse a elle-même procédé à la notification aux clients de la partie requérante, ces circonstances exigent une action diligente de la part de la partie requérante. En effet, les intérêts de la partie requérante sont lésés dans une telle mesure par l'exécution de la décision attaquée. La décision attaquée est exécutée sans motivation appropriée ni aucune preuve que la partie requérante a violé les articles 4, paragraphe 2, et 16, paragraphe 2, du Règlement (CE) no 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.

Dans un premier temps, la partie requérante a voulu attendre les résultats des pourparlers à l'amiable avec la partie défenderesse. Cependant, elle doit maintenant agir avec diligence compte tenu du préjudice considérable causé par la partie défenderesse. La partie requérante ne peut pas attendre la décision de Votre Conseil quant au recours en annulation.

15. Les intérêts de la partie requérante sont gravement lésés.

Par conséquent, la partie requérante ne peut pas attendre l'issue de la procédure au fond, car elle se retrouverait dans une situation aux conséquences irrévocablement préjudiciables. (Exposé des motifs, Doc. parl. Sénat 2012-2013, 5-2277/1, 13).

Contacté tous les clients de la partie requérante et retirer du marché les graines de lin testées négativement n'est pas un acte qui peut être annulé simplement après l'intervention d'une décision relative au recours en annulation. Les clients auront déjà perdu confiance dans la partie requérante et le préjudice financier et de réputation sera considérable. Il n'est pas possible de revenir en arrière.

Il s'agit alors d'une situation irréversible.

16. Naturellement, les conséquences sont telles qu'elles affecteront également la vie professionnelle de la partie requérante.

On peut supposer que la diligence avec laquelle une partie requérante conteste un acte juridique qui lui fait grief par un recours en suspension ne se lit pas nécessairement dans le délai qui s'écoule entre la connaissance de l'acte attaqué et l'introduction de ce recours.

La partie requérante a pris connaissance de l'intention de la partie défenderesse le 19.02.2025, à la suite de quoi elle a échangé des *e-mails*. La partie requérante soumet tous les éléments en sa possession à l'appui du fait qu'elle n'a pas commercialisé de graines de lin testées positives au Triffid. Dans l'attente des discussions, la partie requérante n'a pas encore dû prendre de mesures pour

contester une éventuelle décision interlocutoire. Lorsqu'elle a été informée de la décision attaquée le 05.03.2025, elle a pris l'initiative d'introduire un recours en annulation. Entre-temps, elle était toujours en pourparlers avec la partie défenderesse et espérait une issue amiable. À cette époque, rien ne laissait présager que la partie défenderesse allait bientôt exécuter la décision attaquée. L'affaire n'était donc pas urgente à ce moment-là, et encore moins "extrêmement urgente".

17. Ce n'est que lorsque la partie requérante a pris connaissance de l'exécution concrète par la partie défenderesse qu'une situation d'extrême urgence s'est créée. La partie défenderesse a procédé à la notification aux clients de la partie requérante sans avertissement et sans hésitation. La partie requérante avait pourtant manifesté son intention de le faire elle-même.

La réglementation actuelle permet également de requérir la suspension "à tout moment" (article 17 des lois coordonnées du Conseil d'État), et l'on peut imaginer que, en raison de circonstances nouvelles, une affaire ne devienne urgente - voire extrêmement urgente - qu'après qu'un recours en annulation a déjà été introduit. En d'autres termes, c'est à partir du moment où l'extrême urgence survient que l'on attend d'une partie requérante qu'elle agisse avec une diligence appropriée. Ce moment ne doit pas nécessairement - mais peut toujours - coïncider avec le moment où la décision est prise et donc, du point de vue de la partie requérante, avec le moment où elle en prend connaissance. (C.E. n° 235.536 du 25 juillet 2016). Par conséquent, la partie requérante a pris les mesures nécessaires pour déposer la requête en suspension dans les plus brefs délais, alors qu'elle venait d'être informée des faits nouveaux susmentionnés.

18. Le règlement de la procédure sur le fond ne peut être attendu en l'espèce. Elle interviendrait irrévocablement trop tard puisque la partie défenderesse exécute la décision attaquée depuis le 19.03.2025.

Par la présente requête, la partie requérante prend les mesures nécessaires pour prévenir les dommages et pour porter l'affaire devant Votre Conseil dans les plus brefs délais. Si la partie défenderesse continue à exécuter la décision attaquée, le préjudice sera important, c'est pourquoi il convient de suspendre la décision attaquée. Les nouveaux éléments sont tels que la partie requérante ne peut pas attendre l'issue du recours en annulation.

La partie requérante estime que ces nouveaux éléments démontrent à suffisance que la suspension de l'exécution de la décision attaquée, si elle n'était prononcée qu'à l'issue du recours en suspension ordinaire, interviendrait irrévocablement trop tard pour remédier au préjudice ou sauvegarder les intérêts des requérants.

La partie requérante soutient que l'exécution de la décision attaquée présente un risque de préjudice grave et difficilement réparable, entraînant la paralysie de son exploitation et, à terme, sa faillite, avec des conséquences multiples et très graves. Ces faits sont suffisamment concrets pour démontrer l'extrême urgence de la situation ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 17, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est libellé comme suit :

« Art. 17. § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

La demande de suspension ou de mesures provisoires est introduite et traitée par la voie électronique, en tout cas, lorsque les parties sont assistées ou représentées par un avocat ou qu'elles sont une autorité visée à l'article 14, § 1^{er}.

La suspension ou les mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux est invoqué dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué ».

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1°, précité, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il lui appartient en conséquence d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant.

Dans ce contexte, selon la même jurisprudence, d'une part, lorsque la partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement brosser un tableau complet de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat de pertes financières ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête. D'autre part, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, toujours *ab initio* dans sa requête, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient porté atteinte à sa réputation n'était pas régulier. Pour qu'une telle atteinte justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis qu'elle soit irréversible par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité. Enfin, une partie requérante doit tout mettre en œuvre pour limiter le préjudice qu'elle invoque et l'urgence constitue une condition spécifique du référé administratif distincte de celle relative à l'exposé d'au moins un moyen sérieux, de sorte que le caractère sérieux allégué de

ceux-ci est insuffisant, en soi, pour établir l'urgence légalement requise par la disposition et la jurisprudence précitées.

Au soutien de sa démonstration de l'urgence, la requérante commence par exposer qu'une décision au fond interviendra dans un avenir trop lointain. Conformément à la jurisprudence constante du Conseil d'État, une telle circonstance ne peut suffire à établir l'urgence requise au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, précité.

Elle invoque ensuite les éléments suivants, qui peuvent être résumés dans ces termes :

- Par le contact de tous les clients et le retrait du marché des graines de lin concernées, les clients auront perdu confiance en la partie requérante et le préjudice financier et de réputation sera considérable et irréversible.
- La vie professionnelle de la partie requérante est affectée par les conséquences de l'exécution de l'acte attaqué.
- L'exécution de la décision présente un risque de préjudice grave et difficilement réparable, entraînant la paralysie de son exploitation et, à terme, sa faillite.

S'agissant de ce qui paraît relever de l'invocation d'inconvénients financiers et économiques, force est de constater, à la lecture de la requête, que la requérante procède par affirmations et déclarations très générales, mais n'apporte aucun élément concret de nature à étayer ses propos. À ce propos, elle ne livre, par exemple, ni explications ni pièces de nature à détailler ses activités, en particulier l'ampleur de celle qui est affectée par l'acte attaqué, au regard de celles qui subsistent. Ainsi, dès lors que l'étendue des activités de la requérante n'est pas connue, il s'avère impossible d'évaluer la vraisemblance de la « paralysie » qu'elle invoque. *A fortiori*, cette paralysie ne relève d'aucune évidence. Il doit donc être retenu, au vu de l'indigence de démonstration d'un inconvénient financier qui – par sa gravité et son caractère irréversible – compromettrait la viabilité économique de la requérante et mènerait à la faillite de celle-ci, que cet inconvénient ainsi allégué ne peut être retenu comme suffisant à établir l'urgence.

Quant au préjudice moral de réputation, il doit être constaté que la partie requérante n'expose pas concrètement en quoi elle serait particulièrement exposée, ceci directement et personnellement, en raison des mesures litigieuses. Elle n'établit pas qu'un propos particulièrement infamant apparaîtrait tenu à son égard. Il s'indique, par ailleurs, d'observer que les explications apportées par cette dernière ne sont pas occultées. Il n'est en particulier pas préjugé de sa responsabilité et l'acte attaqué n'a pas une finalité punitive à son égard. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas en quoi l'inconvénient craint en termes de réputation, d'une part, devrait être tenu pour avéré

et suffisamment grave et, d'autre part, ne pourrait être réparé par un arrêt d'annulation. Le préjudice moral de réputation invoqué par la requérante ne peut davantage être retenu comme suffisant à établir l'urgence requise.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 juillet 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Adeline Schyns,	greffière.

La greffière,

Le Président,

Adeline Schyns

David De Roy