

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 264.644 du 24 octobre 2025

A. 245.548/VI-23.428

En cause : **la société anonyme PRODUCTOS SUR,**
ayant élu domicile chez
M^e Annick MOTTET, avocat,
avenue Louise 66
1050 Bruxelles,

contre :

**l'Agence Fédérale pour la Sécurité
de la Chaîne Alimentaire**, en abrégé : AFSCA,
ayant élu domicile chez
M^e Rik DEPLA, avocat,
Manderstraat 123
8310 Brugge.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 août 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 6 juin 2025 prise par l'AFSCA :

- qui considère l'utilisation du produit T-2N W LF comme un usage non autorisé d'un additif et ne doit plus être commercialisé ;
 - et ordonne à [D.] de retirer du marché le produit T-2N W LF, de ne plus commercialiser le stock restant, et d'en informer ses clients »
- et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 13 août 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 8 octobre 2025.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 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.

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

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^{es} Annick Mottet et Sophie de Petigny, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Filip Stouthuysen, *loco* M^e Rik Depla, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur, 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 utiles

1. Le 24 janvier 2025, les services de la partie adverse effectuent un contrôle dans une boucherie. Les parties s'accordent sur le fait que ce contrôle a été effectué à la suite d'une plainte d'un consommateur portant sur un additif ajouté à la viande rouge.

2. Le 19 mars 2025, J. L., gérant de la boucherie en question, est entendu par l'AFSCA, après y avoir été invité par un courrier du 14 mars 2025. Il ressort de ce courrier qu'il est reproché à la boucherie l'usage d'un additif illégal dans sa viande hachée et préparations de viande, à savoir l'arôme Prosur T-2N W LF.

Un procès-verbal d'audition est dressé à cette occasion. Interrogé quant à l'identité du fournisseur du produit, J. L. mentionne S. D.

3. Le 9 avril 2025, les services de la partie adverse effectuent un contrôle auprès de la société D., au sujet du produit Prosur T-2N W LF.

S. D. est entendu par le contrôleur et indique avoir ajouté le produit à sa gamme en 2025. Il précise acheter directement le produit auprès de « Prosur Espagne », soit auprès de la requérante, ajoutant que Prosur fournit depuis plusieurs années les grandes boucheries en Belgique. Quant au produit en cause, il précise qu'il est utilisé pour la première fois par quelques clients.

Les avantages du produit sont décrits par S. D. comme il suit :

« On donne comme information que le produit Prosur T-2N W LF est un remplaçant de certains E-Numéros qui peuvent donner un changement de goût à la viande. Avec ce produit, le goût reste conservé et un effet secondaire positif avec ce maintien du goût est que la couleur est aussi conservée plus longtemps. Mais l'application première est le goût » (traduction libre).

Interrogé sur les informations reçues quant au produit, S. D. renvoie à un document reçu de Prosur intitulé *Legal framework for T-2N W LF as a natural flavour for the production of meat products* et le remet à la partie adverse.

4. Le 19 mai 2025, la partie adverse adresse un courriel à S. D. au sujet du produit Prosur T-2N W LF. Elle y indique que le document *Legal framework for T-2N W LF as a natural flavour for the production of meat products* insiste sur la présence et le rôle important de polyphénols issus de fruits et d'extraits d'épices dans ce produit. Mentionnant également des informations issues du site internet de la requérante, elle décide que le produit en cause remplit la fonction d'un additif tel que déterminé par l'article 3 du Règlement EU 1333/2008, mais qu'il ne s'agit pas d'un additif autorisé.

En conséquence, l'AFSCA rappelle à S. D. sa responsabilité de procéder au retrait du produit Prosur T-2N W LF en vertu de l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 14 novembre 2003 et d'en informer ses clients. Toutefois, dans l'hypothèse où il estimerait que le produit satisfait aux prescriptions relatives à la sécurité de la chaîne alimentaire, l'AFSCA invite S. D. à communiquer son évaluation et une motivation écrite dans les quatre heures ouvrables. D'autres informations sont demandées dans le même délai.

5. Par un courriel du 20 mai 2025, les conseils de la requérante s'adressent à l'AFSCA pour remettre en cause la qualification d'additif alimentaire donnée au produit.

Par un courriel du 5 juin 2025, l'AFSCA répond aux objections de la requérante et maintient le statut d'additif du produit.

6. Le 26 mai 2025, une notification est publiée par l'AFSCA au sujet du produit Prosur T-2N W LF sur la plateforme RASFF.

7. Le 6 juin 2025, l'AFSCA prend une décision de mesure administrative, adressée à la SRL D. au sujet du produit Prosur (200213) T-2N W LF, qui conclut ce qui suit :

- « Gelet op het voorgaande, en conform aan artikel 138, lid 1, b) en lid 2 van Verordening 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffend officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, worden de volgende administratieve maatregelen opgelegd aan uw inrichting D. gelegen [...]:
- Uw inrichting dient de nodige acties om het product PROSUR (200213) uit de handel te nemen. Deze acties houden in dat:
 - D. zijn klanten op de hoogte moet brengen dat het product niet meer gebruikt mag worden en uit de handel moet worden genomen.
 - Resterende stock definitief niet-conform is en niet meer in de handel mag worden gebracht ».

Traduction libre :

- « Compte tenu de ce qui précède et conformément à l'article 138, paragraphe 1, b) et paragraphe 2 du Règlement 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, les mesures administratives suivantes sont imposées à votre établissement D. situé [...]:
- Votre établissement doit prendre les mesures nécessaires pour retirer le produit PROSUR (200213) T-2N W LF du marché. Ces mesures impliquent que :
 - o D. doit informer ses clients que le produit ne peut plus être utilisé et qu'il doit être retiré du marché.
 - o Le stock restant est non conforme de manière définitive et ne peut plus être mis sur le marché ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante joint à la décision rédigée en néerlandais une version française du courrier du 6 juin 2025. Cette version n'est toutefois pas déposée par la partie adverse.

8. L'acte attaqué est envoyé par un courriel du 6 juin 2025 à S. D.

Le 12 juin 2025, les services de l'AFSCA lui adressent un nouveau courriel s'inquiétant de l'absence de réaction de S. D. aux mesures imposées par l'acte attaqué. La gérante de la SRL D. répond à ce courriel et indique transmettre le courriel à « la firme en question ».

Le 16 juin 2025, dans un courriel adressé à S. D., l'AFSCA constate que la deuxième partie des mesures administratives imposées à la SRL D. est respectée, mais s'interroge sur le respect de la première partie, à savoir l'obligation d'informer les clients que le produit ne peut plus être utilisé. L'ASFCA demande si le respect de cette première partie est en cours par la requérante et rappelle à la SRL D. qu'en tant que premier importateur, la SRL est responsable, selon l'AFSCA, pour le marché belge et qu'elle est donc invitée à fournir le statut et la traçabilité du produit précédemment livré.

Le 19 juin 2025, un courriel interne aux services de l'AFSCA constate que la SRL D. n'a pas encore commencé à retirer du marché le produit, bien que le produit ne soit plus vendu.

9. Le 3 juillet 2025, un procès-verbal d'infraction est dressé par l'AFSCA contre la SRL D. constatant ce qui suit :

« Bovenstaande elementen bevestigen de status van additief.
Dit feit vormt een overtreding van artikel nr. 4 §1 van de VERORDENING (EG) Nr. 1333/2008 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven
(...)
De opgelegde maatregelen om klanten in te lichten dat het product niet meer mag gebruikt worden, en het product uit het handel moet worden genomen, werden tot 03/07/25 niet uitgevoerd. De vraag van het FAVV om de tracering van de uitgaande leveringen over te maken aan het FAVV werd tot 03/07/25 niet beantwoord.
Dit feit vormt een overtreding van artikel nr. 8 §2 van het Koninklijk besluit van 14 NOVEMBER 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen ».

Traduction libre :

« Les éléments précités confirment le statut d'additif.
Il s'agit d'une violation de l'article 4 § 1 du REGLEMENT (CE) n° 1333/2008 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 16 décembre 2008 sur les additifs alimentaires
(...)
Les mesures imposées pour informer les clients que le produit ne peut plus être utilisé et que le produit doit être retiré de la vente, n'avaient, au 3 juillet 2025, pas été mises en œuvre. La demande de l'AFSCA de lui transmettre la traçabilité des livraisons passées est restée sans réponse jusqu'au 3 juillet 2025.
Il s'agit d'une violation de l'article 8 § 2 de l'Arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire ».

Des suites sont données à ce procès-verbal par S. D. par un courriel du 26 juillet 2025, adressé à l'AFSCA.

10. Le 17 juillet 2025, la requérante a demandé à la partie adverse de retirer sa décision du 6 juin 2025, ce qu'a refusé de faire la partie adverse dans un courriel du 24 juillet 2025. La requérante répond à la partie adverse par un courriel du 3 août 2025.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, à savoir une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Requête

Sous le titre « Urgence » de sa requête, la requérante expose ce qui suit :

- « La partie requérante fait valoir que l'exécution de l'acte attaqué est susceptible de lui causer directement des inconvénients importants d'ordre financier et réputationnel.

En effet, la décision du 6 juin 2025 oblige D. à retirer de la vente un produit qu'elle distribue, à savoir le T-2N W LF, à cesser toute commercialisation de son stock résiduel, et à informer sa clientèle que le produit ne peut plus être utilisé.

Les faits qui justifient l'urgence sont les suivants : le marché belge constitue pour PROSUR un marché émergent à fort potentiel de développement, sur lequel le chiffre d'affaires de PROSUR en 2024 est de 500 000€. En effet, la décision attaquée, bien qu'adressée formellement à D., entraîne un arrêt brutal d'une partie des activités de PROSUR sur le territoire belge, en bloquant la distribution de son produit via ce partenaire. Elle provoque ainsi une perte immédiate de revenus et compromet, de manière difficilement réparable, ses relations commerciales avec ce distributeur belge et ses autres distributeurs sur le marché. Cette décision porte également atteinte à la réputation de PROSUR, fabricant reconnu d'ingrédients naturels, en ce qu'elle repose sur une qualification inexacte et non fondée de son produit comme additif non autorisé. Elle est d'autant plus préjudiciable à PROSUR qu'elle impose à D. d'informer ses clients de la prétendue non-conformité du produit alors qu'il n'en est rien. Ces effets se produisent alors même que ce produit est autorisé à la vente en Espagne. Ainsi, la décision attaquée a un impact direct et significatif sur la capacité de PROSUR à s'implanter durablement sur le marché belge et à y consolider sa présence.

Il y a donc en l'espèce risque de préjudice grave difficilement réparable justifiant le recours à la procédure de suspension conformément aux paragraphes 1 et 4, de

l'article 17 des lois sur le Conseil d'État ».

V.2. Appréciation du Conseil d'Etat

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 le requérant 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 le requérant 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 au requérant 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 irrémédiable 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, le requérant doit tout mettre en œuvre pour limiter le préjudice qu'il 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.

En l'espèce, la requérante évoque d'abord un risque de préjudice financier en mentionnant un chiffre d'affaires en Belgique de 500.000 euros pour l'année 2024, un risque de pertes de revenus découlant de l'exécution de l'acte attaqué et une détérioration de ses relations commerciales avec le distributeur D. Les développements de la requête appelant les observations suivantes :

- La requérante ne produit, à l'appui de sa requête, aucune pièce permettant d'établir la véracité du chiffre d'affaires qu'elle mentionne pour l'année 2024, pas plus qu'elle ne dépose de pièces permettant d'estimer l'importance de la vente du produit Prosur T-2N W LF dans ce chiffre d'affaires, et particulièrement de la vente du produit par le distributeur D. seul. Pour cette raison, l'exposé théorique proposé par la requérante en l'espèce ne peut suffire à établir qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. À la supposer pertinente, la pièce complémentaire 7, déposée par la requérante le 8 octobre 2025, ne peut être prise en considération, rien n'indiquant qu'elle n'aurait pas pu être produite dès l'introduction de la requête.
- La condition de l'urgence est remplie, pour un inconvénient d'ordre financier, lorsque la partie requérante démontre que l'acte attaqué est à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais et de la placer dans une situation économique particulièrement difficile avec un risque de ne plus être en mesure de poursuivre son activité en raison de

l'exécution de l'acte attaqué.

En l'espèce, la requérante est une société espagnole qui qualifie le marché belge de « marché émergent à fort potentiel de développement » et non du marché économique sur lequel elle serait principalement implantée et dont elle tirerait l'ensemble ou la très grande majorité de son chiffre d'affaires. Si elle évoque, sans le démontrer, un chiffre d'affaires de 500.000 euros en Belgique en 2024, il ressort clairement du rapport de mission établi le 9 avril 2025 par la partie adverse que ce chiffre d'affaires ne découle pas de la vente du produit Prosur T-2N W LF par le distributeur, la SRL D. En effet, interrogé par l'AFSCA, S. D. indique que ce produit n'a été ajouté à leur gamme de produits vendus qu'en 2025, après avoir reçu quelques échantillons en 2024.

Sur la base des informations financières limitées produites par la requérante dans sa requête, ne peut être évalué à sa juste mesure l'impact financier que pourrait avoir l'exécution de l'acte attaqué sur sa situation. La requérante ne met pas en cause le fait qu'elle propose d'autres produits que le Prosur T-2N W LF sur le marché belge. Il n'apparaît pas que ces activités seront affectées par l'exécution de l'acte attaqué. En conséquence, il n'est pas établi que l'exécution de l'acte attaqué place la requérante dans une situation financière particulièrement difficile, l'empêchant de poursuivre ses activités de manière globale ni en Belgique.

- Pour les mêmes raisons, l'impact de l'acte attaqué sur les relations commerciales nouées entre la SRL D. et la requérante ne paraît pas susceptible d'entraîner, dans le chef de la requérante, des conséquences graves sur le plan financier, de manière à rencontrer la condition de l'urgence.

La requérante invoque également un préjudice moral, consistant en un inconvénient réputationnel grave qui résulterait de l'atteinte à sa réputation causée par l'exécution de l'acte attaqué. Elle n'établit toutefois pas qu'un propos particulièrement infamant apparaîtrait être tenu à son égard. Il s'indique, par ailleurs, d'observer que les explications apportées par la requérante, dans le cadre de la procédure d'adoption de l'acte attaqué, 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. À l'audience, la requérante a fait valoir que l'atteinte à sa réputation résultait de l'irrégularité de la décision attaquée. À la supposer vérifiée, l'irrégularité de l'acte n'atteste pas, en soi, la gravité du préjudice moral invoqué.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État n'aperçoit 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 24 octobre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

David De Roy,	président de chambre,
Nathalie Roba,	greffière.

La greffière,

Le Président,

Nathalie Roba

David De Roy