

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.976 du 11 juin 2026

A. 238.564/VI-22.527

En cause : **la société de droit espagnol PANADERO DENIA**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ,
et Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ, Maxime CHOMÉ et
Megi BAKIASI, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mars 2023, la partie requérante demande l'annulation de la « décision de lui infliger une amende administrative fixée à 55.000 EUR en raison du procès-verbal n° 2017.06.23/CA/026 dressé le 23 juin 2017 pour infraction à la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs ("loi du 21 décembre 1998") et à l'arrêté royal du 12 octobre 2010 réglementant les exigences minimales de rendement et les niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide ("arrêté royal du 12 octobre 2010") ».

II. Procédure

La contribution et le droit 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.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 17 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 novembre 2025. Par des courriers du 5 novembre 2025, elle a ensuite été remise à l'audience du 3 décembre 2025.

M. Aurélien Vandeburie, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Guillaume Possoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Maxime Chomé et Megi Bakiasi, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu 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. Les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 243.076 du 29 novembre 2018 (ECLI:BE:RVSC:2018:ARR.243.076). Il y a lieu de s'y référer et d'ajouter ce qui suit.

2. Le 23 septembre 2022, à la suite de l'annulation prononcée par l'arrêt n° 253.878 du 30 mai 2022 (ECLI:BE:RVSC:2022:ARR.253.878), la partie adverse informe la partie requérante qu'elle a l'intention de lui infliger à nouveau une amende administrative, cette fois d'un montant de 55.000 EUR, moyennant une décision

autrement motivée. Elle invite la partie requérante à une audition le 18 octobre 2022, afin que celle-ci puisse exposer ses moyens de défense.

3. Le 18 octobre 2022, l'audition a lieu par vidéoconférence et la partie requérante a l'occasion d'y exposer son point de vue, qui est consigné dans la minute de l'audition.

4. Le 31 octobre 2022, des moyens de défense complémentaires sont transmis par la partie requérante.

5. Le 16 décembre 2022, la partie adverse adopte une décision infligeant une amende administrative de 55.000 EUR à la partie requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen pris de la violation de l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur de droit.

La partie requérante fait valoir que les motifs de fait et de droit sur lesquels se fonde la partie adverse pour considérer que le délai de prescription administrative prévu à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998 précitée est non échu, sont inexacts, de sorte que la partie adverse ne pouvait, *ratione temporis*, lui infliger une nouvelle amende administrative.

Elle expose que la décision du 11 juin 2018 a été annulée, qu'elle est donc réputée n'avoir jamais existé et qu'elle doit se voir dénier tout effet juridique. Selon la partie requérante, cette décision n'a donc pas pu avoir pour effet d'interrompre le délai de prescription administrative prévu à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué. Elle soutient qu'en matière pénale, la Cour de cassation estime elle-même que l'interruption de la prescription ne peut

résulter d'un acte nul. Elle en déduit que l'acte attaqué repose sur des motifs de droit inexacts et non admissibles.

Elle critique également le motif de l'acte attaqué suivant lequel « lorsque l'autorité est tenue de statuer dans un délai qui est, entre-temps, écoulé ce délai recommence à zéro ». Elle fait valoir que cette jurisprudence s'applique aux cas où un délai est imparti à une autorité pour statuer, c'est-à-dire lorsqu'elle est tenue de statuer, alors qu'en l'espèce, la loi du 21 décembre 1998 ne prévoit nullement un délai endéans lequel la partie adverse serait tenue de statuer et n'oblige d'ailleurs en rien l'autorité à statuer. Elle en déduit que l'acte attaqué repose sur des motifs de droit inexacts et non admissibles.

B.Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir que sa décision du 11 juin 2018 a comme objet la répression des infractions prévues par la loi du 21 décembre 1998, de sorte qu'elle constitue un acte de poursuite à la lumière de la jurisprudence de la Cour de cassation et qu'en cette qualité, elle interrompt la prescription. Elle expose qu'en vertu de l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998, cet acte fait courir un nouveau délai de 5 ans pour la partie adverse en vue d'infliger une nouvelle amende et que la date du départ du délai étant le 11 juin 2018, elle avait jusqu'au 11 juin 2023 pour infliger une amende administrative. L'acte attaqué ayant été adopté le 16 décembre 2022, elle soutient que l'action administrative n'était pas prescrite. Elle relève que le Conseil d'État a déjà jugé qu'un courrier ayant comme objet l'initiation, sans ambiguïté, d'une procédure disciplinaire est de nature à interrompre la prescription de l'action disciplinaire, de sorte que cela est *a fortiori* vrai concernant un courrier infligeant une amende administrative, constituant l'aboutissement de l'action administrative répressive.

Elle expose qu'il ressort de différentes dispositions légales qu'en principe, les procédures de recours ne sont pas prises en compte pour apprécier l'éventuelle prescription de l'action administrative.

Enfin, elle fait valoir qu'en tout état de cause, s'agissant de la réfection d'un acte après une éventuelle annulation par le Conseil d'État, la jurisprudence majoritaire considère que lorsque l'autorité est tenue de statuer dans un délai qui est, entre-temps, écoulé, ce délai recommence à zéro.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante souligne que la décision du 11 juin 2018 a été annulée et que la partie adverse ne semble accorder aucune conséquence à l'annulation de cette décision. Elle fait valoir que cette décision étant nulle, elle est réputée n'avoir jamais existé, et ne saurait interrompre le délai de prescription administrative prévu à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998. Elle soutient que la partie adverse ne répond nullement à ce grief précis dans son mémoire en réponse et qu'elle n'envisage, dans sa réfutation du moyen, que le cas d'une décision d'amende administrative « non annulée » et existante dans l'ordonnancement juridique – dont l'effet interruptif n'est pas contesté.

Elle fait également valoir que les textes sur lesquels s'appuie la partie adverse ont une portée limitée qui ne saurait être généralisée à toutes les procédures d'amendes ou de sanctions administratives, prévues dans toutes autres lois, pour tout type d'autres d'infractions. Elle soutient que lorsque le législateur souhaite qu'il ne soit pas tenu compte de la durée d'un recours dans le calcul du délai de prescription d'une procédure d'amende administrative, il le prévoit expressément.

Elle ajoute que ne s'applique pas en l'espèce la jurisprudence selon laquelle, en cas d'annulation d'une décision d'amende administrative, le délai de prescription administrative recommence à zéro, puisque cette jurisprudence ne s'applique que dans les cas où un délai est imparti à une autorité pour statuer sur une demande, en première instance ou sur recours – et non aux procédures d'amendes administratives.

D. Dernier mémoire de la partie requérante

Après avoir livré une synthèse du rapport de l'auditeur rapporteur, la partie requérante expose que ce dernier relève d'office le caractère interruptif du courrier du 11 décembre 2017 dans lequel la partie adverse invite la partie requérante à faire valoir ses moyens de défense. Elle estime que l'auditeur rapporteur substitue ainsi son interprétation de la notion d'« actes d'interruption ou de poursuite » visée à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998, à celle – erronée – de la partie adverse, ce qui permet *in fine* l'application de l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998 au bénéfice de la partie adverse et au détriment de la partie requérante. Elle soutient que l'argument tiré de l'existence d'un acte interruptif de la prescription n'est cependant pas d'ordre public et ne saurait être retenu d'office par le Conseil d'État.

Elle affirme à cet égard qu'« [...] un argument est soulevé d'office par Monsieur l'Auditeur, non pas en vue de garantir les droits de l'administré – que la prescription administrative vise à protéger – mais au contraire pour permettre à l'autorité de lui infliger une amende administrative, même cinq ans après la constatation des faits » et que « [t]out au plus, cette règle pourrait relever de l'ordre public, i.e. être une règle qui “concerne des valeurs essentielles de la vie en société [et] touche[...] de manière fondamentale au fonctionnement de l'État” et être ainsi soulevé d'office, uniquement en tant qu'elle limite la compétence *ratione temporis* de l'administration et qu'elle protège l'administré en lui garantissant de ne pas être sanctionné au-delà d'un délai raisonnable, *quod non* en l'espèce ».

Elle relève qu'en tout état de cause et même si le Conseil d'État jugeait l'argument relevé d'office par Monsieur le premier auditeur comme étant d'ordre public, l'acte attaqué n'en demeurerait pas moins illégal, puisque la motivation de l'acte attaqué reste à ce sujet inexacte, erronée en droit, voire en fait. Elle affirme qu'en raison de cette motivation inexacte et erronée, elle « n'a pas été en mesure de comprendre “pourquoi la décision a été prise au regard des dispositions légales applicables”, i.e. de comprendre sur quelle base – “de quel droit” – une amende administrative pouvait encore lui être infligée, malgré l'apparente expiration du délai de prescription que supposait la partie requérante du fait de l'annulation de l'acte interruptif de prescription sur laquelle la partie adverse fondait l'amende ». Elle expose qu'une autorité administrative ne peut couvrir une carence dans la motivation en formulant *a posteriori* des explications supplémentaires à travers des actes de procédures ou même lors de l'audience et qu'*a fortiori*, le Conseil d'État ne le peut pas davantage en palliant lui-même à ce type d'irrégularité en se substituant à la partie adverse.

Après avoir rappelé que l'auditeur rapporteur estime que la partie adverse « qui a réceptionné l'arrêt d'annulation du Conseil d'État le 1^{er} juin 2022, disposait encore de 4 ans et 6 mois à partir de cette réception pour adopter une nouvelle décision dans le cadre de la procédure déjà engagée », la partie requérante en déduit que l'auditeur rapporteur considère, comme la partie adverse, que la procédure en annulation de la première décision d'amende administrative a eu pour effet de suspendre le délai de prescription administrative de cinq ans, durant toute la durée de la procédure en annulation, depuis le jour d'introduction du recours jusqu'au jour de la réception par la partie adverse de l'arrêt. Elle souligne à cet égard que la jurisprudence relevée par Monsieur le premier auditeur comme celle invoquée par la partie adverse dans l'acte attaqué concernent à chaque fois des cas où un délai est imparti à une autorité administrative pour se prononcer et où cette autorité doit se

prononcer, alors qu'une telle jurisprudence n'est pas transposable à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998, qui se borne à fixer un délai de prescription administrative et qui n'oblige en rien l'autorité administrative à adopter une décision dans un certain délai. Elle relève que ni la loi du 21 décembre 1998, ni ses travaux préparatoires ne reconnaissent aux procédures d'annulation introduites auprès du Conseil d'État un effet suspensif vis-à-vis du délai de prescription.

Elle estime surprenant qu'une autorité administrative dont l'amende administrative est annulée en raison de son illégalité, puisse se prévaloir d'une suspension du délai de prescription (pour infliger l'amende administrative) du fait de la procédure ayant mené à l'annulation de l'acte illégal. Cela revient, selon elle, *in fine* à pénaliser la partie requérante, qui pâtit d'une suspension du délai de prescription administrative, alors que c'est précisément la partie adverse qui, en ayant adopté un acte illégal, à savoir la première décision d'amende administrative datée du 11 juin 2018, a contraint la partie requérante à en poursuivre l'annulation. Elle soutient qu'il serait donc logique que la partie adverse subisse les conséquences de l'annulation de la première amende (illégale) sur l'écoulement du délai de prescription et que si celle-ci avait été licite dès le départ, la partie requérante aurait dû définitivement s'en acquitter et aucun problème de prescription administrative n'aurait surgi.

Elle relève, enfin, que, si, comme l'auditeur rapporteur l'estime, le courrier recommandé du 23 septembre 2022 par lequel la partie adverse annonçait à la requérante qu'elle avait l'intention de lui infliger à nouveau une amende administrative, a pu interrompre le délai de prescription, la motivation de l'acte attaqué à ce sujet n'en est pas moins erronée et, partant, l'acte attaqué, illicite.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Selon l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs :

« Il ne peut être infligé d'amende administrative cinq ans après le fait constitutif d'une infraction prévue par la présente loi.
Toutefois, les actes d'instruction ou de poursuite faits dans le délai déterminé à l'alinéa premier interrompent le cours.
Ces actes font courir un nouveau délai d'égale durée, même à l'égard des personnes qui n'y sont pas impliquées ».

Le fait constitutif de l'infraction à l'origine de l'amende infligée par l'acte attaqué a été constaté le 23 juin 2017, date de l'établissement du procès-verbal d'infraction.

La partie requérante soutient que le délai fixé par la disposition législative précitée était échu, de sorte que la partie adverse ne pouvait adopter l'acte attaqué, et que la motivation de l'acte attaqué à cet égard est inexacte.

La légalité d'un acte s'apprécie sur la base des motifs en possession de l'autorité lorsqu'elle l'adopte, ces motifs devant se fonder sur des faits exacts et figurant au dossier administratif. La requérante estime qu'en attribuant un effet interruptif de la prescription au courrier du 11 décembre 2017, l'auditeur a soulevé d'office un argument qui n'est pas d'ordre public. Cette affirmation est en tout point erronée. En raison du caractère inquisitoire de la procédure, l'auditeur rapporteur ne doit pas se limiter à examiner la valeur des arguments exposés par les parties. Il lui appartient au contraire d'évaluer le bien-fondé du moyen en fonction notamment de tous les éléments objectifs qui ressortent du dossier administratif, même si ces éléments ne sont pas relevés, utilisés ou mis en exergue par la partie adverse. En relevant des éléments du dossier administratif en relation avec l'illégalité soulevée par le moyen, le Conseil d'État ne substitue pas son appréciation à celle de la partie adverse, mais se borne à vérifier la matérialité des faits et leur qualification au regard des dispositions invoquées au moyen. Il n'y a dès lors pas lieu, comme l'y invite la partie requérante, de déterminer si l'argument tiré de l'existence d'un acte interruptif de prescription est d'ordre public.

Il ressort du dossier administratif que le 11 décembre 2017, la partie adverse a invité la requérante à faire valoir ses moyens de défense concernant le contenu du procès-verbal d'infraction. Cet acte a fait courir un nouveau délai de cinq ans pour infliger une amende administrative en raison du manquement constaté.

La décision du 11 juin 2018, par laquelle la partie adverse inflige une première amende administrative, a été annulée par le Conseil d'État par son arrêt n° 253.878 du 30 mai 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.878). Cette annulation a pour effet l'anéantissement, avec effet rétroactif, de l'acte annulé. Cette décision ne peut dès lors avoir eu pour effet de faire courir un nouveau délai de cinq ans en application de l'article 18, § 8, alinéa 3, de la loi précitée du 21 décembre 1998.

Il ressort toutefois du dossier administratif que par un courrier daté du 23 septembre 2022, soit dans le délai de cinq ans à compter du courrier du 11 décembre 2017, la partie adverse a informé la partie requérante qu'elle avait l'intention de lui infliger à nouveau une amende administrative et l'a invitée à une audition le 18 octobre 2022, afin que celle-ci puisse exposer ses moyens de défense.

Cet acte a fait courir un nouveau délai de cinq ans pour infliger une amende administrative pour le fait constaté.

L'acte attaqué a été adopté le 16 décembre 2022, endéans le nouveau délai de cinq ans susvisé. Il l'a donc été avant l'échéance du délai visé à l'article 18, § 8, de la loi du 21 décembre 1998.

En tant qu'il invoque la violation de cette disposition, le moyen manque en fait, sans qu'il soit nécessaire de déterminer à cet égard si, comme le relève l'acte attaqué, la partie adverse disposait, en raison de l'arrêt d'annulation du Conseil d'État n° 253.878 du 30 mai 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.878), d'un nouveau délai dans le cadre de la réfection de cet acte.

La partie requérante critique également les motifs sur lesquels se fonde la partie adverse pour considérer que le délai de prescription est non échu. Ce faisant, c'est l'inexactitude de la motivation matérielle de l'acte attaqué qu'elle vise, même si elle cite erronément les articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dans son moyen. Or, il ressort du dossier administratif que le délai de cinq ans pour infliger une amende administrative a été interrompu au moins à deux reprises. L'acte attaqué repose dès lors bien, s'agissant de la forclusion, sur des motifs matériels exacts en droit et en fait, à savoir l'existence d'actes interruptifs de la prescription. Au regard de l'obligation de motivation matérielle, il importe peu que la décision attaquée mentionne un acte qui n'a pas eu cet effet.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante soulève un deuxième moyen pris de la violation de l'article 11.2 du règlement n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil (ci-après le « règlement n° 765/2008 »), de l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 réglementant les exigences minimales de rendement et les

niveaux des émissions de polluants des appareils de chauffage alimentés en combustible solide (ci-après « l'arrêté royal du 12 octobre 2010 ») et des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La requérante reproche à la partie adverse de n'avoir pas reconnu l'équivalence des résultats des organismes d'évaluation tchèques, néerlandais ou français, alors que, d'une part, selon elle, la partie adverse y était tenue en vertu de l'article 11.2 du règlement n° 765/2008 et des engagements de la Belgique (BELAC), signataire de l'accord de reconnaissance multilatérale de l'« *european cooperation accreditation* », et, d'autre part, les résultats des essais réalisés par les trois organismes d'évaluation ont été obtenus conformément à la norme européenne EN 13240, conformément à ce que prévoit l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité (article 4, § 2 et annexe I de cet arrêté royal).

Elle estime que la partie adverse va même plus loin, puisqu'elle va jusqu'à lui reprocher de s'être fiée à ceux-ci et considère qu'il s'agit d'une circonstance aggravante, de nature à justifier un montant d'amende administrative plus élevé que celui prévu par les lignes directrices.

Elle expose que la partie adverse ne fait confiance qu'aux laboratoires belges de l'Association Royale des Gaziers de Belgique (ci-après, l'ARGB) et qu'elle rejette, par principe, les essais des laboratoires d'organismes d'évaluation non belges, au mépris du principe de reconnaissance mutuelle et de l'accréditation des organismes d'évaluation. Selon elle, l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, combiné à l'annexe I, n'impose nullement au fabricant de faire mesurer et de calculer les niveaux de rendement et les valeurs d'émissions des polluants par un laboratoire ou un organisme d'évaluation belge mais requiert seulement que ces mesures soient conformes à la norme EN 13240. Elle en conclut que l'acte attaqué viole l'article 11.2 du règlement n° 765/2008 et l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010.

Elle fait également valoir que les motifs de l'acte attaqué concernant les tests et essais sont inexacts et inadmissibles. Selon elle, la critique selon laquelle la mesure, dans un laboratoire, des émissions de particules, et dans l'autre, du rendement et de la concentration en CO, viserait à tronquer les résultats et à en permettre la manipulation, relève du procès d'intention.

Elle explique que la raison pour laquelle le laboratoire accrédité *SGS Environmental Services* s'est limité à mesurer la concentration en CO et le rendement du poêle, sans mesurer les émissions des particules, est que ce laboratoire

ne disposait pas, en juin 2013, de l'équipement nécessaire à la mesure des émissions de particules. La partie requérante indique qu'elle a donc dû ultérieurement confier la mesure des émissions de particules du poêle Castilla Plus à un autre laboratoire accrédité, en l'occurrence le *Strojírenský zkušební ústav*. Elle expose que les rapports d'essais des deux laboratoires, l'un portant sur la concentration en CO et le rendement, l'autre sur l'émission de particules, se complètent et doivent être lus conjointement, et que le second rapport (celui du *Strojírenský zkušební ústav*) fait d'ailleurs expressément référence au premier rapport du *SGS Environmental Services* (pièce 14.2, p. 6, point IV, 3^{ème} tiret).

Sur le fond, la partie requérante ne conteste pas que la concentration en CO (monoxyde de carbone), l'émission de particules et le rendement d'un poêle à bois présentent une interdépendance. Elle estime toutefois qu'il est parfaitement possible de mesurer ces paramètres isolément l'un de l'autre. Selon elle, la norme EN 13240 (« Poêles à combustible solide - Exigences et méthodes d'essai »), à laquelle se réfère l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et qui définit les méthodes d'essais des poêles, n'impose pas que ces trois paramètres (rendement, émission de particules fines et concentration en CO) soient mesurés en même temps, dans un même laboratoire, pour que les résultats soient valides. Elle explique que c'est au contraire précisément grâce à cette norme EN 13240 et à l'observation stricte, par les laboratoires d'essais accrédités, des méthodes d'échantillonnage et instruments de mesures qu'elle prescrit, qu'il est possible et permis de mesurer les paramètres précités isolément l'un de l'autre, dans des laboratoires différents et d'obtenir des résultats reproductibles, fiables et comparables à l'issue des essais.

Elle fait valoir qu'en l'espèce les organismes d'évaluation *Strojírenský zkušební ústav* (*Engineering Test Institute*) et *SGS Environmental Services* sont accrédités et leurs activités d'essais certifiées conformes aux méthodes d'essais prévues par la norme EN 13240 et que les paramètres pouvaient donc être calculés indépendamment et isolément les uns des autres, dans le respect de la norme EN 13240. Elle en conclut que l'acte attaqué viole l'article 11.2 du règlement n° 765/2008, l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et repose donc sur des motifs de droit inexacts et non admissibles.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir, tout d'abord, qu'à suivre le raisonnement de la requérante, elle ne doit pas procéder à des analyses des échantillons, mais doit se limiter à reconnaître les rapports d'essais réalisés préalablement à la mise sur le

marché des produits en cause. Elle expose que cela revient en réalité à vider de sa substance la mission de contrôle qu'elle joue en vertu de la loi du 21 décembre 1998. Selon l'article 15, § 2, 4°, de cette loi, les membres du personnel statutaire ou contractuel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sont habilités à « prélever ou faire prélever, sous leur surveillance, des échantillons et les faire analyser (ou prendre temporairement les produits contre accusé de réception en vue d'effectuer des examens complémentaires) ».

Elle affirme également que la requérante confond les obligations relatives à la déclaration de conformité qui doivent intervenir avant la mise sur le marché des produits, avec le contrôle opéré par la partie adverse, qui peut intervenir après leur mise sur le marché et que cette distinction a été mise en avant par le Conseil d'État dans son arrêt du 30 mai 2022, statuant sur le premier recours en annulation de la requérante. Elle explique que, d'une part, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, la requérante est tenue de transmettre au service compétent une déclaration de conformité pour chaque type ou modèle d'appareil avant sa mise sur le marché, et que, d'autre part, en vertu de l'article 9 dudit arrêté royal, ainsi que du chapitre VI de la loi du 21 décembre 1998, la partie adverse peut procéder à un contrôle des produits après leur mise sur le marché et qu'en application de ces dispositions, la partie adverse peut prélever ou faire prélever des échantillons et les faire analyser. Elle relève que dans le cadre de ce contrôle *a posteriori*, la partie adverse n'est pas tenue de prendre en considération les analyses commandées par la requérante dans le cadre de la déclaration de conformité et que le Conseil d'État a d'ailleurs jugé, dans le cadre du premier recours, que la prise en compte d'autres rapports d'analyse réalisés par d'autres laboratoires sur d'autres appareils, à la demande et au choix du fabricant avant leur mise sur le marché, n'est ni obligatoire ni même nécessaire.

La partie adverse soutient également que le raisonnement de la requérante concernant le système d'accréditation des organismes d'évaluation au sein de l'Union européenne, ainsi que celui de l'évaluation par les pairs, est contradictoire, puisqu'en refusant de procéder à une contre-expertise, elle remet ouvertement en question l'exactitude de la méthodologie employée par l'ARGB, organisme accrédité en application de ces normes européennes.

Elle observe que si la requérante fait valoir ses arguments sur l'exactitude des analyses qu'elle a effectuées, elle n'explique pas en quoi la méthodologie et les résultats des analyses de l'ARGB ne seraient pas admissibles, ce qui a déjà été relevé par le Conseil d'État lors du précédent recours, lorsqu'il a jugé que la requérante « ne

développe aucun argument qui permette de remettre en cause les constatations techniques opérées dans le procès-verbal d'infraction ».

Elle souligne qu'elle a, quant à elle, justifié sa contestation du choix méthodologique des laboratoires auxquels la requérante a fait appel. Elle relève que l'acte attaqué précise qu'en réalisant des essais, tests et mesures dans deux laboratoires différents, à des moments différents, la requérante tente de démontrer la conformité des appareils en choisissant la combinaison des meilleurs résultats. Elle explique que les tests, essais et mesures effectués dans le rapport du « *engineering test Institute* » de la République Tchèque, ne mentionnent que les résultats de particules et que les résultats des mesures du CO et la mesure du rendement (*calorific efficiency*) ne sont pas repris dans le rapport. Elle observe également que les tests, essais et mesures effectués dans le rapport de SGS ne mentionnent que les valeurs de rendement et des émissions de CO. Elle soutient qu'il y a pourtant une interdépendance entre le rendement, le CO et les émissions de particules et que c'est donc un rapport complet, effectué dans le même laboratoire dans les règles de l'art qui aurait dû être transmis. Elle estime qu'en procédant comme l'a fait la requérante, la prétendue conformité de l'appareil est « tronquée » du fait que les critères de conformité n'ont pas été mesurés dans le même laboratoire, à la même date. Selon elle, la requérante ne peut pas raisonnablement se borner à invoquer que les analyses qu'elle avait commandées lors de la mise sur le marché de ses produits lui sont plus favorables, sans avoir fait usage du droit à la contre-expertise et/ou sans expliquer valablement pourquoi les données mesurées sur des appareils testés à sa demande et choisis par ses soins ne correspondent pas à celles mesurées à la suite d'un contrôle surprise menée par la partie adverse sur les produits commercialisés.

C. Mémoire en réplique

La partie requérante expose qu'elle a fait tout ce qu'elle devait et pouvait faire pour respecter les exigences de l'arrêté royal du 12 octobre 2010. Selon elle, l'existence d'un conflit sur l'interprétation de la norme EN 13240 entre les organismes d'évaluation accrédités français, tchèque et néerlandais, d'une part, et l'organisme d'évaluation accrédité belge, d'autre part, doit se régler entre les organismes d'évaluation ou au sein des organes de concertation de ces organismes, tel que le Comité européen de normalisation (CEN). Elle observe qu'un tel conflit ne saurait déboucher sur l'infliction d'une amende administrative à son détriment et faire de celle-ci une victime collatérale, alors (i) qu'elle n'avait pas d'autre choix que de faire appel à des organismes d'évaluation pour mettre ses produits sur le marché ; (ii) que l'accréditation de ces organismes garantit la conformité de leurs méthodes d'essai et

qu'il n'est dès lors pas déraisonnable de s'y fier et (iii) qu'elle ne pouvait de toute façon pas interférer sur la façon dont ces organismes d'évaluation – indépendants – ont appliqué la norme EN 13240 lors de l'évaluation des poêles à bois litigieux. Elle indique qu'elle ne conteste pas que la partie adverse puisse exercer sa mission de contrôle conformément à la loi du 21 décembre 1998 et procéder à des analyses d'échantillons de produits dont les résultats, comme en l'espèce, différent de ceux obtenus par les laboratoires des organismes d'évaluation accrédités avant la mise sur le marché de ces produits.

Elle précise que ce qu'elle critique fondamentalement à travers le second moyen, c'est la posture adoptée par la partie adverse qui, à travers la motivation de l'acte attaquée, lui reproche *in fine* d'avoir tenté de « tricher » et de contourner les normes de produit. Selon elle, c'est sur pied de ce postulat de « tricherie » qu'elle inflige une amende administrative et qu'elle en fixe le montant de 55.000,00 euros, alors qu'elle se défend de toute tricherie ou de contournement des normes.

Elle explique, à ce propos, ce qui suit, concernant des passages qu'elle souligne dans l'acte attaqué :

- les résultats des essais ont été obtenus par des organismes d'évaluation dont les activités d'essais sont conformes à la norme ISO (« laboratoire d'étalonnage et d'essais ») et à la norme européenne EN 13240 (« Poêles à combustible solide - Exigences et méthodes d'essai »), *i.e.*, par des laboratoires dont la capacité à produire des résultats scientifiquement fiables est juridiquement reconnue ;
- les activités d'essais des organismes d'évaluation sont certifiées conformes à la norme EN 13240 et cette norme permet, comme ce fut le cas en l'espèce, de mesurer les paramètres isolément l'un de l'autre, dans des laboratoires différents et à des moments différents ;
- la norme EN 13240 et donc la méthodologie suivant laquelle les essais sur poêles à combustible doivent être réalisés font l'objet de débats et d'opinions divergentes, répercutées jusqu'au sein du Comité européen de normalisation (CEN), comme exposé lors de son audition, et la partie requérante avait d'ailleurs déjà attiré l'attention de la partie adverse à ce sujet dans un *e-mail* du 10 août 2017, auquel elle avait joint des rapports d'essais d'organismes d'évaluation sérieux, accrédités et certifiés conformes à la norme EN 13240, tels que le Centre Technique des Industries de la Fonderies (CTIF), qui utilisait également de l'aluminium lors d'essais sur les poêles à combustible solide.

Elle affirme que, comme les organismes d'évaluation accrédités auxquels elle fait appel, elle interprète simplement différemment la norme EN 13240, en appliquant une méthodologie différente de celle appliquée par l'ARGB et la partie adverse. Elle estime que dans ces conditions, la partie adverse est certes en droit, dans le cadre de sa mission de contrôle, de se fier à ceux obtenus par l'ARGB, mais ne peut lui reprocher d'avoir manipulé les résultats en sélectionnant les meilleurs possibles, de s'être fié à des résultats « dont elle devait savoir » qu'ils étaient incorrects ou encore « de tronquer les résultats des tests ». Elle fait valoir qu'un tel postulat est l'un des motifs déterminants de la décision d'infliger une amende administrative – ou à tout le moins de fixer un montant d'amende aussi élevé. Selon elle, l'acte attaqué repose ainsi sur des motifs de fait erronés de telle sorte que l'amende, ou à tout le moins son montant, sont injustifiés.

D. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante explique, tout d'abord, ne pas comprendre en quoi le deuxième moyen, serait, comme cela ressort du rapport de l'auditeur rapporteur, irrecevable, à tout le moins partiellement en tant qu'il est pris de la violation de l'article 11.2 du règlement n° 765/2008 du 9 juillet 2008, du fait que cette disposition se trouverait dans le chapitre II dudit règlement relatif à l'accréditation et que ce principe ne s'imposerait pas à la partie adverse lors du contrôle du respect des normes, après la mise sur le marché des produits. Elle affirme que la motivation de l'acte attaqué n'est pas admissible au regard du principe de reconnaissance mutuelle contenu à l'article 11.2 du règlement n° 765/2008. Or, il ressort selon elle de façon non équivoque des motifs de l'acte attaqué que la partie adverse estime que les essais que la partie requérante a fait réaliser n'ont aucune valeur scientifique ou technique et qu'en les faisant réaliser, elle a sciemment tenté de contourner les règles et de tricher. Elle soutient que ce postulat de tricherie dans la motivation de l'acte attaqué, n'est pas admissible au regard du principe de reconnaissance mutuelle.

En second lieu, la partie requérante indique qu'elle ne partage pas l'avis du premier auditeur selon lequel la gravité des dépassements constatés serait le motif déterminant ayant justifié la hauteur de l'amende, par rapport aux autres motifs, surabondants. Selon elle, dans l'acte attaqué, ce dernier motif (gravité des dépassements) est mis sur un pied d'égalité avec le motif lié à son comportement (réalisation de tests non probants). Elle cite un extrait de l'acte attaqué, où les deux motifs ont la même « pondération » et sont identiquement et successivement introduits par la même locution prépositive « compte tenu ». Elle ajoute que tout le

déroulé des motifs qui suit ces deux motifs ne saurait être qualifié de « surabondant », puisqu'il complète et détaille ces deux motifs déterminants. Elle observe que l'acte attaqué précise d'abord les dépassements de valeur qui sont reprochés, par appareil (acte attaqué, p. 3), avant d'exposer longuement en quoi les essais qu'elle a fait réaliser, leur méthodologie, ne sont pas fiables (acte attaqué, p. 3 et 4). Elle en conclut que ces deux motifs ont déterminé dans la même mesure la partie adverse à infliger une amende de ce montant.

En troisième lieu, elle affirme qu'elle a exposé lors d'une audition tenue le 21 septembre 2017 les raisons pour lesquelles elle renonçait à la contre-expertise et refusait la méthodologie de l'ARGB. Elle fait également valoir qu'en confiant d'office la contre-expertise au laboratoire ayant mené la première expertise, en lui imposant l'ARGB comme « contre-expert », la partie adverse a privé la partie requérante du bénéfice et des garanties qui s'attachent à la contre-expertise, à savoir l'indépendance du « contre expert ». Elle estime que dans ces conditions elle ne pouvait que refuser de faire procéder à une contre-expertise, qu'elle savait à l'avance défavorable, car confiée au même « expert » dont l'interprétation de la norme EN 13240, comme relevée lors de son audition du 21 septembre 2017, était contraire à l'interprétation retenue par d'autres organismes d'évaluation, et ne tenait pas compte des discussions en cours dans les groupes de travail dédiés du Comité européen de normalisation. Selon elle, la partie adverse ne saurait dès lors tirer argument ou retenir comme circonstance aggravante le refus de faire procéder à une expertise et elle ne saurait feindre d'ignorer les raisons de ce refus.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

La partie requérante conteste l'acte attaqué compte tenu des résultats des rapports d'essai réalisés par plusieurs laboratoires européens homologués dans différents pays avant la mise sur le marché des modèles incriminés. Ces rapports attestent, selon elle, que ses appareils respectent les exigences minimales de rendements et les niveaux des émissions de polluants des annexes I et II de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, visées à l'article 4, § 1^{er}, du même arrêté royal.

L'article 11.2 du règlement n° 765/2008 prévoit ce qui suit :

« Les autorités nationales reconnaissent l'équivalence des services fournis par les organismes d'accréditation qui ont fait l'objet avec succès de l'évaluation par les pairs visée à l'article 10, acceptant ainsi, sur la base de la présomption visée au paragraphe 1 du présent article, les certificats d'accréditation desdits organismes et les attestations établies par les organismes d'évaluation de la conformité qu'ils ont accrédités».

L'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, relatif aux "conditions de mise sur le marché" prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Il est interdit de mettre sur le marché un appareil de chauffage qui :
- 1° ne répond pas aux niveaux de rendements et des valeurs d'émissions de polluants du tableau de l'annexe I^{re} et de l'annexe II ;
 - 2° n'est pas muni de sa déclaration de conformité, mentionné à l'article 6.
- § 2. Les niveaux de rendement et les valeurs d'émissions de polluants sont mesurés et calculés suivant les normes précisées dans l'annexe I^{re} et l'annexe II ».

L'article 7 de cet arrêté royal relatif à 'la surveillance du marché' prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. La vérification de la conformité des appareils par le service compétent nécessite d'effectuer des essais et mesures par un laboratoire accrédité.
- § 2. Aux fins des essais et mesures visés au paragraphe 1^{er}, le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne, met gratuitement deux appareils identiques à la disposition du service compétent.
- § 3. Le service compétent appose les scellés sur les deux appareils visés au paragraphe 2. Le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne livre le premier appareil au laboratoire agréé ; le second appareil est conservé par le fabricant ou son mandataire établi dans l'Union européenne.
- § 4. Aux fins de contre expertises, le deuxième appareil est vérifié. Dans ce cas, tous les frais sont à charge du fabricant ou de son mandataire établi dans l'Union européenne.
- § 5. Le laboratoire accrédité transmet le rapport d'analyse au service compétent ».

La partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas reconnu l'équivalence des résultats des organismes d'évaluation tchèques, néerlandais ou français, en violation de l'article 11.2 du règlement précité. Il ne se déduit pas de cette disposition que, dans le cadre de la surveillance du marché, l'autorité compétente chargée du contrôle des produits doit reconnaître les rapports d'essais réalisés ou certificats obtenus, sans pouvoir effectuer des contrôles appropriés, notamment par des contrôles physiques et des examens de laboratoire sur la base d'échantillons adéquats, comme le prévoit l'article 19.1 de ce même règlement.

Quant à la violation alléguée de l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, combiné à son annexe I^{re}, elle repose sur un postulat inexact. La partie adverse, à travers l'acte attaqué, n'impose nullement au fabricant de faire mesurer et de calculer les niveaux de rendement et les valeurs d'émissions des polluants par un laboratoire ou un organisme d'évaluation belge, à l'exclusion de laboratoires étrangers, mais constate et explicite pourquoi les rapports produits par la requérante ne sont, en l'espèce, pas probants.

En tant qu'il invoque la violation de l'article 11.2 du règlement n°

765/2008 et de l'article 4 de l'arrêté royal du 12 octobre 2010, le moyen n'est pas fondé.

Concernant la critique de motivation de l'acte attaqué, il y a lieu de constater que celui-ci énonce ce qui suit :

«

AMENDE ADMINISTRATIVE

Infraction à la législation relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs

Madame, Monsieur,

Pour rappel, le 11 juin 2018 une amende vous a été infligée à la suite de l'établissement du procès-verbal n° 2017.06.23/CA/016 du 23 juin 2017 pour infraction à la loi du 23 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé des travailleurs.

A cette occasion, l'amende avait été fixée à 60.000 euros.

Par son arrêt n° 253.878 du 30 mai 2022, le Conseil d'Etat a jugé que :

« Ni l'acte attaqué ni le dossier administratif ne contiennent d'indications quant à la manière dont l'autorité a établi le montant de l'amende, eu égard à la fourchette d'amendes très large précitée. La partie adverse ne donne pas plus d'explications, à cet égard, dans ses écrits de procédure. Elle se limite à :

- rejeter les arguments invoqués par la requérante dans sa requête (quant à l'absence de prise en compte de son comportement après le constat d'infraction et à la différence de traitement dénoncée par la requérante) ;
- relever que tous les appareils testés étaient en infraction ;
- affirmer que le montant de l'amende est fixée à 1,5% du montant maximal possible, en se référant toutefois au maximum prévu pour l'amende pénale (et non au maximum de l'amende administrative) ;
- reprocher à la requérante de ne pas avoir fait valoir ses observations en temps utile dans le cours de la procédure administrative, tandis que le courrier du 11 décembre 2017 qui invitait la requérante à faire valoir ses moyens de défense ne contenait aucune indication relative à un montant d'amende qu'elle envisageait d'imposer à la requérante.

Ces différents éléments ne permettent pas de comprendre pourquoi la partie adverse a décidé d'imposer à la requérante une amende administrative de 60.000 euros. En l'absence de toute indication quant à la méthode utilisée pour calculer le montant de cette amende, il n'est pas possible au Conseil d'Etat de contrôler la proportionnalité de celle-ci et de vérifier qu'elle ne procède pas d'un quelconque arbitraire.

Pour respecter l'obligation de motivation formelle, cette indication devait, en outre, figurer dans l'instrumentum de l'acte attaqué, quod non en l'espèce ».

En réalité, une grille fixant les lignes directrices quant au montant de l'amende existe et existait au moment de l'infliction de l'amende administrative.

Dans son rapport, l'Auditrice au Conseil d'Etat avait considéré ceci à propos de la proportionnalité de la sanction :

« La critique élevée par la partie requérante contre le montant de l'amende administrative infligée n'est pas admissible. L'article 17 de la loi du 21 décembre 1998 précitée prévoit l'imposition d'une amende de 160 EUR à 4.000.000 EUR pour la violation des dispositions de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 précité. Le montant de 60.000 EUR n'est dès lors pas manifestement disproportionné en considérant la marge d'appréciation dont disposait la partie adverse. En

particulier, il est justifié que l'amende infligée à la partie requérante soit sensiblement plus élevée que celle infligée aux enseignes qui ont commercialisé le produit, dans la mesure où celles-ci n'ont aucune responsabilité dans la conception des produits litigieux. Or, le niveau d'émission des produits litigieux dépend directement de leur conception. Le montant de l'amende administrative est d'autant moins critiquable que la partie requérante a renoncé à exercer son droit à exposer ses moyens de défense à la suite du courrier du 11 décembre 2017 de la partie adverse lui demandant de les lui transmettre ».

Par conséquent, l'Etat belge n'avait pas déposé à son dossier administratif les lignes directrices qui sont formulées à titre indicatif.

Ces lignes directrices prévoyaient à l'époque pour les fabricants, une amende indicative de 15.000 euros par poêle non conforme. Ces mêmes lignes directrices prévoyaient la possibilité de majorer de 30 % en cas de récidive et d'avoir une flexibilité de 20% pour tenir compte de circonstances particulières du cas d'espèce, afin de minorer ou de majorer l'amende.

Comme il ressort de ce tableau établi avant d'adopter la décision annulée, une application « mathématique » de ces principes avait été effectuée, en respectant scrupuleusement les lignes directrices.

Ainsi, seuls les 4 poêles qui ont fait l'objet d'une analyse en laboratoire ont été comptabilisés pour fixer le taux de l'amende. Aucune circonstance aggravante ou atténuante n'a été prise en compte. Ceci explique donc le montant de 60.000 euros précité.

Pour rappel, vous n'aviez pas fait valoir de moyens de défense avant l'adoption de la sanction litigieuse. Pour le surplus, le seul fait d'avoir retiré les produits litigieux du marché pour se conformer au procès-verbal qui considérait que les appareils testés ne respectaient pas les normes applicables en la matière ne peut constituer une circonstance atténuante, étant donné que cette démarche est, d'une part, postérieure au comportement répréhensible qui est sanctionné et, d'autre part, qu'il vous incombait de faire le nécessaire pour que des appareils non conformes ne soient pas maintenus sur le marché belge et que les consommateurs puissent bénéficier d'une reprise de ces mêmes appareils.

De plus, comme l'a jugé le Conseil d'Etat, la fourchette d'amende se situe en l'occurrence entre 640 euros et 1.600.000 euros. Dès lors, en infligeant une amende de 60.000 euros, le taux de la sanction est en réalité de 3,75% par rapport au maximum qui aurait pu être infligé. Ceci est extrêmement limité et raisonnable, malgré la gravité du comportement qui vous est reproché.

Compte tenu du fait qu'en 2019 les lignes directrices ont été adaptées et que le montant fixé dans la situation qui nous occupe est passé de 15.000 euros à 12.000 euros, l'amende de base qui pourrait donc être envisagée en l'espèce est donc de 48.000 euros.

Néanmoins, compte tenu de la gravité des dépassements, compte tenu du fait que les tests transmis au SPF Santé publique et commandés par Panadero n'étaient nullement probants pour vérifier le respect des normes et que la société devait savoir que ces tests ne permettaient pas véritablement d'évaluer le respect des normes en vigueur pour les appareils mis sur le marché, le montant de l'amende administrative doit être adapté.

En effet, lors des essais, tests et mesures sur les 4 appareils de la firme Panadero Denia (Madrid plus, Castilla plus, Atomium plus, Boston plus), il a été mesuré les quantités concernant le rendement CO et particules telles que reprises dans les 4 rapports d'essais complet en annexe.

Ainsi, au regard de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 et de son annexe I (tableau de référence pour le rendement et les émissions de CO, phase 3) et de son annexe II (tableau de référence pour les particules, phase 3), les résultats de mesures démontrent que les 4 appareils Panadero sont non conformes.

Au vu des annexes I et II de l'arrêté royal du 12 octobre 2010 qui fixent 3 critères de performance des appareils, j'attire votre attention sur les faits suivants :

- La non-conformité des 4 appareils concerne deux critères (Madrid plus) et trois critères sur les 3 fixés par l'arrêté royal du 12 octobre 2010 (Boston plus, Castilla plus, Atomium plus) ;
- La non-conformité sur les émissions de CO, des 4 appareils ayant fait l'objet des essais, tests et mesures, concerne des dépassements entre 1,8 fois à 6 fois par rapport au seuil fixé ;
- La non-conformité sur les émissions de poussières (3 appareils sur les 4 appareils ayant fait l'objet des essais, tests et mesures) concerne des dépassements entre 1,6 et 4,25 par rapport au seuil fixé ;
- La non-conformité sur le rendement (4 appareils sur les 4 appareils ayant fait l'objet des essais, tests et mesures) concerne des sous-performances comprises entre 9% et 21 % par rapport au seuil fixé.

Ces non-conformités démontrent que le contrôle de la qualité à la production est inexistant ou du moins insuffisant, ce qui est pourtant de la responsabilité du fabricant.

De tels écarts de conformité concernant des appareils mis sur le marché constituent des circonstances aggravantes au regard de l'impact potentiel sur la santé et sur l'environnement (émissions de CO et de particules).

De plus, les essais, tests et mesures effectués par Panadero Denia SL qui lui ont permis de rédiger une certification de leurs appareils et en l'occurrence le Castilla plus, ont été réalisés dans deux laboratoires différents, à des moments différents.

La combinaison des meilleurs résultats sélectionnés par vos soins de ces deux rapports d'essais vous permet de fournir des données pour tenter de démontrer la conformité des appareils au vu des exigences de l'arrêté royal du 12 octobre 2010.

Or ainsi démontré, la conformité de l'appareil est tronquée du fait que les critères de conformité n'ont pas été mesurés dans le même laboratoire, le même jour. Nous pouvons également noter les lacunes suivantes dans les rapports d'essais.

Les tests, essais et mesures effectués dans le rapport du « engineering test Institute » de la République Tchèque, ne mentionnent que les résultats de particules. Les résultats des mesures du CO et la mesure du rendement (*calorific efficiency*) ne sont pas imprimés dans le rapport (voir page 4 du rapport joint en annexe).

Les tests, essais et mesures effectués dans le rapport de SGS ne mentionnent que les valeurs de rendement et des émissions de CO (voir pages 12 et 21 du rapport joint en annexe).

Or, il y a une interdépendance entre le rendement, le CO et les émissions de particules. C'est donc un rapport complet, effectué dans le même labo dans les règles de l'art qui aurait dû être transmis.

Par ailleurs, lors de la proposition de contre-expertise communiquée à Panadero Denia SL, vous nous avez communiqué un rapport d'essais effectué dans votre laboratoire (voir fichier word en annexe) et dans lequel l'opérateur du laboratoire mentionne bien la nécessité de colmater les entrées d'air parasites avec du tape aluminisé voir pages 4, 5 et 6 du document « ESPECIFICACIONES FINAL DOSIER BELGICA (REYES Y JUAN) ».

Cette pratique de colmater les entrées parasites démontrent que les appareils ne sont pas produits en série avec la qualité suffisante pour rencontrer les performances annoncées lors de la certification. Une telle pratique ne correspond, pour le surplus, pas à un usage normal de l'appareil par un consommateur.

Notre refus de mener une contre-expertise dans de telles conditions s'explique par le fait que le consommateur achète un appareil sur base des performances obtenues lors de la certification et que cette qualité n'est pas constatée dans la réalité des appareils vendus sur le marché.

L'utilisation de tape pour colmater des entrées d'air parasite lors du contrôle du marché est une tentative, par le fabricant, de tronquer les résultats des tests, essais et mesures dans le cadre de la surveillance du marché.

Ceci constitue également des circonstances aggravantes.

Lors de l'audition du 18 octobre 2022, vous êtes revenu sur des éléments factuels qui ne sont pas de nature à modifier l'appréciation faite sur votre comportement et la gravité de celui-ci. Il en est de même de votre écrit transmis par l'intermédiaire de votre conseil le 31 octobre 2022, qui reprend en substance ce qui a été exposé oralement.

De manière générale, il est à noter que vous ne réagissez pas aux griefs très précis qui ont été formulés ci-dessus par rapport à la validité scientifique des différents rapports des laboratoires que vous aviez déposés à l'appui de votre défense. Pourtant, le projet de décision a été transmis par un courriel officiel du 30 septembre 2022 avant que vous soyez entendus et il reprenait déjà ces griefs.

En effet, à l'appui de votre défense, vous confirmez le fait que vous avez apporté différents rapports d'essais, ce qui pour rappel, outre les griefs précis concernant ces rapports, n'est pas admissible s'il ne s'agit pas d'un rapport d'essai complet, puisque cela a pour effet de tronquer les résultats.

Vous critiquez de manière théorique la norme en vigueur et ses lacunes. Pourtant, vous ne formulez aucun argument précis qui explique que les appareils litigieux n'étaient pas conformes à cause de ces normes et leurs lacunes éventuelles. Qui plus est, il appartient au SPF Santé publique de faire appliquer les normes en vigueur, même si des modifications sont en discussion. Le fait que ces normes aient depuis lors évoluées ne change rien au fait que les appareils n'étaient pas conformes au moment du contrôle.

De manière surabondante, vous n'apportez pas d'éléments qui permettraient de considérer que les modifications apportées aux normes auraient eu un impact sur la conformité des appareils litigieux.

En ce qui concerne l'analyse de non-conformité, par un addendum au PV de retrait de marché, il a été demandé de faire la contre-analyse dans le laboratoire agréé qui avait effectué la première analyse de conformité des appareils et qui était en l'occurrence l'ARGB. Le fait que le laboratoire agréé puisse effectuer la contre-analyse est prévue par l'article 8 de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 précité.

Par un courriel du 20 septembre 2017, vous n'avez pas souhaité faire cette contre-analyse car vous contestiez la méthodologie utilisée par l'ARGB et vous vous êtes borné à renvoyer vers les anciens tests dont la validité était pourtant contestée, puisque les appareils avaient été calfeutrés avec du papier aluminium pour les besoins du test.

Votre conseil exposait d'ailleurs ceci dans la requête en annulation avec demande de suspension introduite le 13 août 2018 devant le Conseil d'Etat « suite à la demande de Panadero de réaliser une contre-analyse, l'ARGB a demandé à Panadero des explications et détails quant à la méthode utilisée par

les laboratoires européens qui avaient réalisé des essais sur les poêles de marque Panadero avant la mise sur le marché belge de ces produits. Ces informations ont été transmises à l'ARGB mais ce dernier a refusé la méthodologie employée par tous les autres laboratoires européens. Suite à de nombreuses discussions avec l'ARGB, Panadero a dès lors décidé de (ne) pas faire réaliser cette contre-analyse par l'ARGB » (p. 6).

Dès lors, la validité de l'analyse de l'ARGB n'a pas été remise en cause, mais vous avez souhaité maintenir votre position sur le fait que les appareils peuvent être colmatés, ce qui n'est pas admis par le SPF Santé publique pour les raisons précitées.

Vous considérez que vous n'auriez pas pu vous défendre, alors que lors de la première procédure administrative vous ne vous êtes pas présenté à votre audition et que vous avez fait choix de ne pas diligenter une contre-analyse parce que le SPF Santé publique n'acceptait pas que les tests soient effectués sur des appareils colmatés avec du tape aluminisé, ce sur quoi vous ne vous expliquez pas plus avant, sauf en disant de manière péremptoire que l'interprétation de l'ARGB « n'avait aucun sens ».

Un recours était ouvert contre la décision de retrait de mise sur le marché que vous n'avez pas exercé. Pour le reste, il était logique que les appareils non-conformes soient retirés du marché.

[...] ».

Il s'ensuit que la décision d'infliger une amende administrative ne se fonde pas sur une éventuelle tricherie de la requérante, mais sur l'existence d'une infraction à la loi. En tant qu'il repose sur un postulat erroné, le moyen manque en fait.

Il ressort de l'acte attaqué que le montant de base de l'amende est de 48.000 euros, fixé conformément aux lignes directrices qui prévoient un montant (indicatif) d'amende de 12.000 euros par poêle non conforme et qu'il ressort du procès-verbal de constat d'infraction du 23 juin 2017 que quatre poêles sont non conformes. Le Conseil d'État a jugé, dans son arrêt précité, que pour ce qui concerne le constat d'infraction opéré dans le procès-verbal du 23 juin 2017 auquel se réfère l'acte attaqué, celui-ci est motivé à suffisance et repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

L'adaptation du montant de l'amende à 55.000 euros est, en premier lieu, justifiée par la gravité des dépassements aux normes (écart de conformité), motif qui n'est pas contesté. Cette adaptation est également justifiée par le fait que la partie requérante ne pouvait ignorer que les tests qu'elle avait commandés et qu'elle a transmis à la partie adverse ne pouvaient permettre d'évaluer le respect des normes en vigueur à défaut d'être suffisamment probants. Comme la partie requérante le souligne elle-même, ce que reproche en substance l'acte attaqué, c'est que la conformité de l'appareil est tronquée du fait que les critères de conformité n'ont pas été mesurés dans le même laboratoire, le même jour. Il ne s'en déduit cependant pas que le montant de 55.000 euros se fonde sur une éventuelle tricherie, mais sur la présentation de tests non probants. En tant qu'il repose sur le postulat inverse, le moyen manque en fait.

Si l'acte attaqué retient également comme circonstance aggravante l'utilisation de *tape* pour colmater des entrées d'air parasite lors du contrôle du marché en indiquant qu'il s'agit d'une « une tentative, par le fabricant, de tronquer les résultats des tests, essais et mesures dans le cadre de la surveillance du marché », l'acte attaqué indique seulement que l'adaptation du montant de l'amende se justifie par les motifs précités. En toute hypothèse, la requérante se borne à affirmer que la norme EN 13240, et donc la méthodologie suivant laquelle les essais sur poêles à combustible doivent être réalisés, font l'objet de débats et d'opinions divergentes, répercutées jusqu'au sein du Comité européen de normalisation, ce qui ne permet pas de contredire ce motif de l'acte attaqué. En outre, et plus fondamentalement, l'acte attaqué indique en premier lieu que cette pratique de colmater les entrées parasites démontre que les appareils ne sont pas produits en série avec la qualité suffisante pour rencontrer les performances annoncées lors de la certification, ce qui permet à la partie adverse d'expliquer à suffisance pour quelles raisons elle n'a pas mené de contre-expertise dans ces conditions.

Pour le surplus, si la requérante prétend qu'elle a exposé les raisons pour lesquelles elle renonçait à la contre-expertise lors de son audition tenue le 21 septembre 2017, elle n'explique pas en quoi la méthodologie et les résultats des analyses de l'ARGB ne seraient pas admissibles, ni en quoi il lui était impossible de réaliser valablement une contre-expertise. L'existence d'interprétation divergentes des normes en vigueur ne suffit pas à cet égard, ni l'affirmation, non démontrée, qu'elle savait à l'avance que cette contre-expertise lui serait défavorable.

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un troisième moyen pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et du devoir de minutie.

La requérante soutient que la partie adverse lui a infligé une amende administrative manifestement disproportionnée, compte tenu de la gravité des faits et des circonstances de fait et de droit de la cause, dont la partie adverse n'aurait par ailleurs pas tenu compte.

Elle fait valoir que la partie adverse aurait pu infliger l'amende administrative minimale compte tenu, d'une part, des essais qu'elle a fait réaliser avant la mise sur le marché (et qui concluaient à la conformité des produits), et, d'autre part, des mesures qu'elle a prises après le constat de l'infraction pour retirer les produits litigieux du marché et se conformer au procès-verbal de retrait du marché du 23 juin 2017. A cet égard, elle expose que les motifs avancés par la partie adverse se contredisent, puisque la partie adverse n'a aucune difficulté à retenir comme circonstance aggravante un élément postérieur à la prétendue infraction (le rapport d'essais communiqué par la partie requérante et la méthodologie employée au travers de celui-ci), mais qu'elle se refuse à retenir une circonstance atténuante au motif qu'il serait postérieur à l'infraction.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse rappelle, tout d'abord, qu'elle dispose d'une marge d'appréciation étendue en ce qui concerne la proportionnalité de la sanction par rapport aux faits reprochés et que le principe de proportionnalité ne permet au Conseil d'État de censurer une sanction que lorsqu'il estime « qu'aucune autorité raisonnable n'aurait, dans les mêmes circonstances, infligé une sanction aussi grave ». Elle souligne que les infractions constatées sont d'un caractère grave en termes d'impact sur la santé et l'environnement et que l'acte attaqué indique que l'amende vise à sanctionner des dépassements importants.

Ensuite, elle expose que le calcul de l'amende est effectué notamment sur

base d'une grille qui fixe les lignes directrices quant au calcul de l'amende, qui est plus favorable que la grille qui était d'application au moment du constat de la situation litigieuse et de l'infliction de la première amende. Elle explique que seuls les 4 poêles qui ont fait l'objet d'une analyse en laboratoire ont été comptabilisés pour fixer le taux de l'amende et qu'ensuite, elle a pris en considération les circonstances aggravantes que détaille l'acte attaqué pour fixer définitivement le montant de l'amende.

Elle affirme que la décision de retrait du marché est contraignante, de sorte que son respect par la requérante est obligatoire et ne peut donc pas constituer une circonstance atténuante permettant de réduire le montant de l'amende.

Elle en conclut que le montant de l'amende infligée est proportionné eu égard à la gravité des manquements retenus, que la méthode de calcul ressort clairement de l'*instrumentum* de l'acte attaqué et qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en fixant le *quantum* de l'amende attaquée.

C. Mémoire en réplique

La requérante expose que l'application des lignes directrices applicables au moment de l'infliction de l'amende administrative ne démontre en rien la proportionnalité de la décision. Selon elle, ces lignes directrices sont indicatives et la partie adverse n'est pas obligée d'en tenir compte. Elle relève que ces lignes directrices prévoient par ailleurs une flexibilité de 20 % pour tenir compte des circonstances particulières de l'espèce.

Concernant les circonstances aggravantes, elle fait valoir qu'elle n'a aucunement tenté de tricher ou de manipuler les résultats, de sorte qu'aucune circonstance aggravante, qui relève du procès d'intention, ne peut être retenue.

Elle indique regretter à nouveau l'attitude de la partie adverse, qui selon elle n'instruit qu'à charge et jamais à décharge, en excluant toute circonstance atténuante. Elle soutient que si elle avait tardé à réagir suite à la décision de retrait, la partie adverse aurait retenu son manque de bonne volonté comme circonstance aggravante.

D. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante renvoie à ses actes de procédure antérieurs.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 18 de la loi précitée du 21 décembre 1998 permet notamment l'imposition d'une amende administrative en cas d'« infractions à la présente loi, aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, aux mesures d'exécution prises dans le cadre de la directive 2009/125/CE et aux règlements de l'Union européenne figurant à l'annexe I^{er}, punissables en vertu de l'article 17, §§ 1^{er}, 2 ou 2bis ».

L'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 décembre 1998 érige en infraction le fait d'enfreindre les prescriptions fixées notamment par ou en application de l'article 5 de la loi, lorsqu'elles sont d'application à des « articles ou à des substances ou mélanges dangereux » au sens de la loi, « à l'exception de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 11^o ».

L'article 5, §§ 1^{er}, 1^o, de la même loi dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue :
1^o de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit ;
[...] ».

L'article 4 de l'arrêté royal précité du 12 octobre 2010 prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. Il est interdit de mettre sur le marché un appareil de chauffage qui :
1^o ne répond pas aux niveaux de rendements et des valeurs d'émissions de polluants du tableau de l'annexe I^{re} et de l'annexe II ;
2^o n'est pas muni de sa déclaration de conformité, mentionné à l'article 6.
§ 2. Les niveaux de rendement et les valeurs d'émissions de polluants sont mesurés et calculés suivant les normes précisées dans l'annexe I^{re} et l'annexe II. ».

La mise sur le marché d'appareils qui ne respectent pas la disposition précitée peut notamment être puni d'une amende pénale de 160 euros à 4.000.000 euros. Suivant l'article 18, § 4bis, de la loi précitée, le montant de l'amende administrative ne peut être inférieur à la moitié du minimum de l'amende prévue par la disposition légale violée, ni supérieur à un vingtième du maximum de cette amende. Conformément aux articles 17, § 2ter, et 18, § 4bis, de la loi du 21 décembre 1998, les montants des amendes pénales et administratives doivent être majorés conformément à la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales et sont donc, depuis le 1^{er} janvier 2017, et jusqu'au 1^{er} février 2026 multipliés par un facteur huit. Il suit de ce qui précède que le montant de l'amende administrative qui pouvait être infligée à la requérante devait se situer entre 640 euros et 1.600.000 euros (majorations comprises). Cette fourchette est respectée en l'espèce.

Lorsque l'autorité administrative adopte la sanction précitée, le principe de proportionnalité requiert que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits reprochés. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard du nombre et de la gravité des manquements sanctionnés, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis.

En l'espèce, au regard de la multiplicité des manquements relevés par la partie adverse, de leur importance et de leur impact potentiel sur la santé et l'environnement, et, partant, de la gravité des infractions commises, l'amende ne peut être qualifiée de disproportionnée, ce qu'explique l'acte attaqué, dont les motifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé d'imposer une amende administrative de 55.000 euros

Pour le surplus, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi l'attitude de la partie adverse serait contradictoire. La décision de retrait du marché s'imposant à la partie requérante, il n'est pas déraisonnable pour la partie adverse de ne pas avoir considéré que son respect ne constituait pas une circonstance atténuante permettant de réduire le montant de l'amende.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 juin 2026, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret