

Affaire C-579/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

30 juillet 2019

Juridiction de renvoi :

Supreme Court of the United Kingdom

Date de la décision de renvoi :

24 juillet 2019

Parties requérantes :

R (à la requête de l'Association of Independent Meat Suppliers e.a.)

Partie défenderesse :

Food Standards Agency

LA SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM (Cour suprême du Royaume-Uni, ci-après la « juridiction de céans »)

LE 24 JUILLET 2019

[omissis : composition de la juridiction de renvoi]

[dans l'affaire engagée au nom de] **la Reine (à la requête de l'Association of Independent Meat Suppliers e.a.) (parties requérantes)**

contre

la Food Standards Agency (agence des normes alimentaires) (partie défenderesse)

APRÈS AVOIR ENTENDU, le 5 mars 2019, le représentant des parties requérantes et le représentant de la partie défenderesse

ORDONNE QUE

1. Les questions énoncées dans l'annexe jointe à la présente ordonnance soient soumises à la Cour de justice de l'Union européenne pour que celle-ci statue

par une décision préjudicielle en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

2. [omissis : décision relative aux dépens]

Le greffier

Le 24 juillet 2019 [Or. 2]

ANNEXE

LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

1. Le règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine] et le règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux] s'opposent-ils à une procédure par laquelle, en vertu de l'article 9 de la Food Safety Act 1990 (loi sur la sécurité des aliments de 1990), un Justice of the Peace (juge siégeant dans un tribunal d'instance) décide sur le fond et sur la base des avis techniques d'experts commis par chacune des parties si une carcasse ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires ?
2. Le règlement (CE) n° 882/2004] exige-t-il l'instauration d'un droit de recours contre une décision d'un vétérinaire officiel, prise en application de l'article 5, point 2, du règlement (CE) n° 854/2004], déclarant la viande d'une carcasse impropre à la consommation humaine et, dans l'affirmative, quelle approche doit être adoptée lors de l'examen du bien-fondé de la décision prise par le vétérinaire officiel dans le cadre d'un recours dans un tel cas ?

Le greffier

Le 24 juillet 2019 [Or. 3]

[omissis : n° de référence de l'affaire devant la juridiction de renvoi et devant la première juridiction de recours]

ARRÊT

[dans l'affaire engagée au nom de] **la Reine (à la requête de l'Association of Independent Meat Suppliers e.a.) (parties requérantes) contre la Food Standards Agency (agence des normes alimentaires) (partie défenderesse)**

[omissis : composition de la juridiction de renvoi]

ARRÊT RENDU EN DATE DU**24 juillet 2019****Ayant entendu, le 5 mars 2019, [Or. 4]**

[omissis : représentants des parties] [Or. 5]

[omissis : composition de la juridiction de renvoi]

LES FAITS

1. Le 11 septembre 2014, la Cleveland Meat Company Ltd (ci-après « CMC ») a acheté un taureau vivant au marché aux enchères « Darlington Farmers' Auction Mart », pour la somme de 1 361,20 livres sterling (GBP). Le vétérinaire officiel affecté à l'abattoir de CMC l'a déclaré propre à être abattu. Il lui a été attribué le numéro d'abattage 77 et il a été abattu. Un inspecteur de l'hygiène des viandes a procédé à une inspection post mortem tant de la carcasse que des abats et a constaté la présence de trois abcès dans les abats. Les abats ont été rejetés. Ultérieurement, le même jour, le vétérinaire officiel a procédé à l'inspection de la carcasse et, après discussion avec l'inspecteur de l'hygiène des viandes, il a déclaré la viande impropre à la consommation humaine, parce qu'une pyohémie était suspectée. De ce fait, la carcasse ne s'est pas vu apposer une « marque de salubrité » certifiant qu'elle était propre à la consommation humaine, ce qui avait pour conséquence que, en vertu de la disposition réglementaire 19 des Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [règlements de 2013 sur la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires (Angleterre) (ci-après le « règlement anglais sur la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires »)], CMC ne pouvait pas tenter de vendre la carcasse sans commettre une infraction pénale.
2. CMC a suivi l'avis d'un autre vétérinaire et a contesté l'avis du vétérinaire officiel. Elle a fait valoir que, en cas de contestation et du refus de sa part de remettre volontairement la carcasse, le vétérinaire officiel aurait à procéder à la saisie de la carcasse en application de l'article 9 de la Food Safety Act 1990 (loi sur la sécurité des aliments de 1990) (ci-après la « loi de 1990 ») et à porter l'affaire devant un Justice of the Peace (juge siégeant dans un tribunal d'instance ; ci-après un « juge de paix ») pour qu'il soit statué sur la question de savoir si cette carcasse doit être ou non déclarée impropre à la consommation. La Food Standards Agency (agence des normes alimentaires ; ci-après la « FSA ») a répondu qu'elle n'avait pas à recourir à une telle procédure. Ayant été déclarée impropre à la consommation humaine par le vétérinaire officiel, la carcasse devait être éliminée en tant que sous-produit animal.
3. Le 23 septembre 2014, le vétérinaire officiel, agissant pour la FSA, a notifié à CMC un avis l'enjoignant d'éliminer la carcasse en tant que sous-produit animal (ci-après l'« avis d'élimination »), en application de la disposition réglementaire 25, paragraphe 2, sous a), des Animal By-Products (Enforcement)

(England) Regulations 2013 [règlements de 2013 sur les sous-produits animaux (mise en œuvre) (Angleterre); ci-après le « règlement anglais sur les sous-produits animaux ») et du règlement (CE) n° 1069/2009 [du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (ci-après le « règlement n° 1069/2009 »)]. L'avis d'élimination informait CMC que l'inobservation de l'avis pouvait donner lieu à ce qu'il soit procédé à cette élimination, par la personne habilitée au titre du règlement anglais [sur les sous-produits animaux], aux frais de CMC et qu'entraver une personne habilitée dans l'exécution des obligations imposées par l'avis constituait une infraction. L'avis d'élimination précisait également ce qui suit :

« Il est possible que vous ayez un droit de recours contre ma décision, et ce par la voie du contrôle juridictionnel. Une requête aux fins d'un tel recours doit être introduite promptement et en tout cas, d'une manière générale, dans les trois [Or. 6] mois à compter du jour où le motif justifiant le recours est apparu. Si vous avez l'intention d'introduire un recours, il vous est conseillé de consulter immédiatement un solicitor. »

4. La présente procédure de contrôle juridictionnel est intentée par l'Association of Independent Meat Suppliers, une association professionnelle agissant au nom de quelque 150 abattoirs, ainsi que par CMC (ci-après les « parties requérantes »), et ce pour contester l'affirmation de la FSA selon laquelle celle-ci n'avait pas à recourir à la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 et, à titre subsidiaire, pour faire valoir qu'il incombe au Royaume-Uni de prévoir des moyens de recours contre les décisions d'un vétérinaire officiel dans de tels cas. Leur requête a été rejetée devant la High Court (Haute Cour de justice, Angleterre) ainsi que devant la Court of Appeal (Cour d'appel, Angleterre) et elles forment à présent un recours devant la juridiction de céans. La présente procédure soulève trois grandes problématiques.

Les problématiques que l'affaire soulève

5. La première se rapporte à une question de droit interne. La procédure contenue à l'article 9 de la loi de 1990 est-elle utilisable dans les présentes circonstances et doit-elle être mise en œuvre par le vétérinaire officiel ou la FSA lorsque le propriétaire de la carcasse refuse de remettre celle-ci volontairement, de telle sorte que ce propriétaire reçoive la possibilité de contester les décisions du vétérinaire officiel avec lesquelles il n'est pas d'accord ? Le règlement anglais sur la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires prévoit que l'article 9 de la loi de 1990 est applicable aux fins de ce règlement. Aux termes de l'article 9 de la loi de 1990, s'il semble à un agent habilité d'une autorité de contrôle telle la FSA qu'une denrée alimentaire destinée à la consommation humaine « ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires », cet agent peut saisir la denrée alimentaire et l'emporter afin qu'un juge de paix (qui peut être soit un

juge non juriste, soit un juge de district juriste de formation, mais qui sera un juge du ressort où l'abattoir est établi et qui est accessible à toute heure sans difficulté) se prononce. S'il semble au juge de paix, sur la base d'éléments de preuve qu'il considère appropriés, que la denrée alimentaire « ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires », il la déclarera impropre à la consommation et ordonnera sa destruction aux frais du propriétaire. S'il refuse de la déclarer impropre, l'autorité de contrôle concernée doit indemniser le propriétaire de toute dépréciation due à l'action de l'agent. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de la loi de 1990, une denrée alimentaire ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires si elle est dangereuse au sens de l'article 14 du règlement (CE) n° 178/2002 [du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (ci-après le « règlement n° 178/2002 »)], à savoir qu'elle est préjudiciable à la santé ou impropre à la consommation humaine (voir, plus loin, point 12).

6. La procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 n'est pas élaborée dans l'optique d'un recours contre la décision du vétérinaire officiel. Cette disposition établit une procédure permettant à un agent d'une autorité des aliments ou à une autorité de contrôle de soumettre la question de la destruction d'une carcasse à un juge de paix pour que celui-ci prenne une décision. Normalement, nous dit-on, le propriétaire accepte la décision prise par le vétérinaire officiel déclarant un animal impropre à la consommation humaine et remet celui-ci volontairement. Toutefois, si le propriétaire ne l'accepte pas, selon les parties requérantes, cette procédure prévoit, à la fois, i) une possibilité pour le vétérinaire officiel ou la FSA de prendre des mesures d'exécution découlant de la décision du vétérinaire officiel et ii) une possibilité pour le propriétaire de soumettre cette décision [Or. 7] à un examen judiciaire et de demander au juge de paix de décider si la carcasse satisfaisait ou non en fait aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Les parties requérantes admettent que le juge de paix ne peut pas ordonner au vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité. Toutefois, elles soutiennent que l'on peut s'attendre à ce que le vétérinaire s'incline devant cette décision et qu'il applique une marque de salubrité en conséquence. En outre, une indemnisation peut être due en vertu de la loi de 1990 si le juge de paix refuse de déclarer la carcasse impropre à la consommation. Selon la thèse des parties requérantes, cette procédure fait partie du régime du Royaume-Uni de la sécurité des aliments depuis le XIX^e siècle et continue de s'appliquer dans le cadre du régime du droit de l'Union en matière de sécurité alimentaire contenu dans la série de règlements entrés en vigueur en 2006.
7. La FSA admet qu'elle pourrait utiliser la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 en tant que l'un des moyens éventuels d'exécution si l'exploitant d'un abattoir tentait d'introduire dans la chaîne alimentaire une carcasse qui ne s'est pas vu apposer une marque de salubrité par le vétérinaire officiel. Toutefois, elle n'est pas d'accord que cette procédure convienne, et encore moins qu'elle soit

obligatoire, pour résoudre un litige portant sur la question de savoir si la carcasse est ou non propre à la consommation humaine. Un juge de paix ne dispose pas du pouvoir d'ordonner à un vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité ; en outre, la FSA affirme que, dans le cadre de l'article 9, le juge de paix n'aurait pas d'autre pouvoir que celui de déclarer une carcasse qui ne porterait pas cette marque comme étant impropre à la consommation pour qu'elle soit détruite.

8. Bien que la FSA ne le fasse pas valoir, la juridiction de céans observe que l'exploitant d'un abattoir tel que CM[C] a la possibilité d'introduire une procédure de contrôle juridictionnel devant la High Court (Haute Cour de justice) soit pour contester la décision prise par le vétérinaire officiel déclarant la viande d'une carcasse impropre à la consommation humaine, décision comportant donc le refus d'apposer une marque de salubrité, soit pour faire annuler un avis d'élimination. La High Court (Haute Cour de justice) peut annuler la décision d'un vétérinaire officiel pour tout motif rendant cette décision illégale, y compris si ce vétérinaire agit dans un but autre que celui qui lui permet d'exercer ses pouvoirs, s'il n'applique pas les critères juridiques adéquats ou s'il aboutit à une décision sans fondement ou non étayée par des éléments de preuve suffisants. La High Court (Haute Cour de justice) recourt occasionnellement à une procédure orale, ordonne des mesures obligatoires et dispose du pouvoir d'accorder des dommages et intérêts pour violation des droits découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH »). Toutefois, contrairement à ce que déclare l'avis cité, plus haut, au point 3, le contrôle juridictionnel ne constitue pas un recours sur le fond quant à la décision prise.
9. La raison principale que la FSA avance pour expliquer pourquoi la procédure de l'article 9 de la loi de 1990 n'est pas également applicable est qu'une telle procédure, mise en œuvre de la façon dont les parties requérantes prétendent qu'elle peut l'être, en substance comme un recours contre le bien-fondé de la décision du vétérinaire officiel, serait incompatible avec le régime contenu dans la série de règlements du droit l'Union en matière de sécurité alimentaire, entrés en vigueur au Royaume-Uni en 2006.
10. Partant, la deuxième problématique est de savoir si l'utilisation de la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 est compatible avec le régime en matière de sécurité alimentaire que le droit de l'Union a instauré, à savoir plus particulièrement le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, le règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine [Or. 8] animale (ci-après le « règlement n° 853/2004 »), le règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (ci-après le « règlement n° 854/2004 »), le règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les

aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (ci-après le « règlement n° 882/2004 »), ainsi que le règlement n° 1069/2009. Le règlement n° 178/2002, le règlement antérieur au règlement n° 1069/2009, est également pertinent dans ce cadre.

11. La troisième problématique qui se pose est de savoir si le règlement n° 882/2004 exige l'instauration d'une procédure de recours et, dans l'affirmative, si soit un tel recours doit permettre la contestation de la décision du vétérinaire officiel sur le fond dans son ensemble, soit la portée plus limitée de la contestation qu'implique le contrôle juridictionnel de la décision du vétérinaire officiel et de l'avis d'élimination auquel il a été fait référence plus haut suffit pour satisfaire aux exigences dudit règlement.

Le droit de l'Union applicable

12. Aux termes de l'article 2 du règlement n° 178/2002, « on entend par "denrée alimentaire" [...], toute substance ou produit [...] destiné à être ingéré ou raisonnablement susceptible d'être ingéré par l'être humain ». Il est constant entre les parties que la carcasse n° 77 était une « denrée alimentaire » au moment de son abattage et a continué à l'être après que le vétérinaire officiel a estimé qu'elle était impropre à la consommation humaine et l'a déclarée comme telle. L'article 14 du règlement n° 178/2002 prévoit qu'aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse. Une denrée alimentaire est dite dangereuse si elle est considérée comme a) préjudiciable à la santé, b) impropre à la consommation humaine. L'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 853/2004 prévoit que les exploitants du secteur alimentaire tels que les abattoirs ne procèdent à la mise sur le marché d'aucun produit d'origine animale s'il ne porte pas une marque de salubrité apposée conformément au règlement (CE) n° 854/2004 (ou une marque d'identification, si ce dernier règlement n'exige pas l'apposition d'une marque de salubrité).
13. Le règlement n° 854/2004 fixe les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale (article 1^{er}, paragraphe 1). L'application des contrôles officiels que ce règlement impose est sans préjudice de la responsabilité juridique primaire des exploitants du secteur alimentaire, qui est de veiller à la sécurité des denrées alimentaires, conformément au règlement n° 178/2002 (article 1^{er}, paragraphe 3). Les contrôles sont de différents types. L'article 4, par exemple, se rapporte aux contrôles officiels effectués pour s'assurer qu'un exploitant du secteur alimentaire respecte de manière générale les règlements, y compris les audits approfondis concernant les bonnes pratiques d'hygiène.
14. L'article 5 [du règlement n° 854/2004] exige que les États membres veillent à ce que les contrôles officiels sur la viande fraîche soient effectués conformément à l'annexe I. Aux termes de l'article 5, point 1, le vétérinaire officiel exécute des tâches d'inspection dans, entre autres, les abattoirs conformément aux exigences

générales prévues à l'annexe I, chapitre II, section I, et aux exigences [Or. 9] spécifiques de la section IV. Aux termes de l'article 5, point 2, le marquage de salubrité des ongulés domestiques, tels les bovins, s'effectue en abattoir conformément à l'annexe I, chapitre III, section I ; le critère pour apposer les marques de salubrité est formulé comme suit :

« Les marques de salubrité sont apposées par le vétérinaire officiel ou sous sa responsabilité dès lors que les contrôles officiels n'ont décelé aucune des irrégularités susceptibles de rendre la viande impropre à la consommation humaine. »

15. L'annexe I [du règlement n° 854/2004] établit les règles détaillées concernant les inspections ante mortem and post mortem, comment elles doivent être réalisées et par qui, l'apposition du marquage de salubrité et la communication des résultats. Le chapitre IV de la section III fixe les exigences détaillées concernant les qualifications et aptitudes des vétérinaires officiels et de leurs auxiliaires (tels que les inspecteurs de l'hygiène des viandes).
16. Le règlement n° 854/2004 ne définit pas les termes « contrôles officiels » ni ne prévoit des mesures coercitives spécifiques ou des sanctions pour non-respect des contrôles qu'il impose. Son article 1^{er}, paragraphe 1 bis, prévoit qu'il s'applique en complément du règlement n° 882/2004 et son article 2, paragraphe 2, sous b bis), prévoit que les définitions établies dans le règlement n° 882/2004 s'appliquent lorsqu'il y a lieu. Le règlement n° 882/2004 établit des règles générales applicables à la réalisation des contrôles officiels à des fins très diverses, parmi lesquelles la prévention de risques pour les êtres humains et les animaux ainsi que la protection des intérêts des consommateurs dans le cadre du commerce des aliments pour animaux et des denrées alimentaires (article 1^{er}, paragraphe 1). Il « n'affecte pas les dispositions communautaires spécifiques relatives aux contrôles officiels » (article 1^{er}, paragraphe 3). Par « contrôle officiel », on entend « toute forme de contrôle effectué par l'autorité compétente ou par la Communauté pour vérifier le respect de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires ainsi que des dispositions concernant la santé animale et le bien-être des animaux » (article 2, point 1). Par « manquement à la législation », on entend « le manquement à la législation relative aux aliments pour animaux ou aux denrées alimentaires, et aux dispositions relatives à la protection de la santé et du bien-être des animaux » (article 2, point 10).
17. Les considérants 41 et 42 du règlement n° 882/2004 précisent, entre autres, que les infractions à la législation relative aux denrées alimentaires peuvent constituer une menace pour la santé humaine et, par conséquent, que ces infractions devraient faire l'objet de mesures effectives, dissuasives et proportionnées au niveau national, y compris la mise en œuvre d'une action administrative par les autorités compétentes des États membres. Le considérant 43 énonce ce qui suit :

« Les exploitants devraient avoir un droit de recours contre les décisions prises par l'autorité compétente à la suite des contrôles officiels, et être informés de ce droit. » [Or. 10]

La juridiction de céans observe que la phrase pertinente utilisée précise, dans la version de langue française du règlement, que « [l]es exploitants devraient avoir un droit de recours [...] » et, dans la version de langue allemande, que les « Unternehmer sollten [...] Rechtsmittel einlegen können [...] ».

18. Le titre VII du règlement n° 882/2004 se rapporte aux mesures coercitives et son chapitre 1 a trait aux mesures coercitives nationales. L'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 882/2004 exige de l'autorité compétente, lorsqu'elle relève un manquement, qu'elle prenne les mesures nécessaires pour que l'exploitant remédie à cette situation. Lorsqu'elle détermine les mesures à prendre, elle « tient compte de la nature du manquement et des antécédents de cet exploitant en matière de manquements ». L'article 54, paragraphe 2, énumère une liste non-exhaustive des mesures pouvant être utilisées le cas échéant. Ces mesures comprennent, sous b), celles de restreindre ou d'interdire la mise sur le marché des denrées alimentaires, sous c), celle, si nécessaire, d'ordonner le rappel, le retrait et/ou la destruction des denrées alimentaires, ainsi que, sous h), toute autre mesure jugée appropriée par l'autorité compétente. L'article 54, paragraphe 3, exige de l'autorité compétente qu'elle transmette à l'exploitant concerné une notification écrite de sa décision, ainsi que la motivation de celle-ci, et « des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables ». La juridiction de céans observe que le texte mentionne, dans la version de langue française, « des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables » et que la version de langue allemande utilise les termes « sein Widerspruchsrecht ».
19. L'article 55 [du règlement n° 882/2004] exige des États membres qu'ils fixent le régime de sanctions applicables aux infractions à la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires et qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour que ces sanctions soient appliquées. « Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. »

Les arguments des parties

20. Les parties requérantes soutiennent que la procédure contenue à l'article 9 de la loi de 1990 est applicable dans des cas de figure tels que celui de l'espèce et qu'elle n'est pas incompatible avec le régime instauré par les règlements du droit de l'Union ; en effet, c'est cette procédure – ou une façon de procéder similaire – qu'envisagent les dispositions de l'article 54 du règlement n° 882/2004. En résumé, elles affirment ce qui suit :
- 1) La procédure de l'article 9 de la loi de 1990 a été appliquée à l'époque du régime très similaire adopté dans le cadre des directives de l'Union

applicables avant l'entrée en vigueur de la série des règlements auxquels il est fait référence plus haut. Rien ne montre que cela ait jamais posé la moindre difficulté pratique. Si elle n'a pas été jugée incompatible avec ce régime, il n'y a aucune raison de penser qu'elle serait incompatible avec le régime actuel. D'ailleurs, en 2006, lorsque les règlements sont entrés en vigueur, le *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* (manuel des contrôles officiels du service de l'hygiène des viandes) précisait (et a continué à préciser jusque peu avant l'introduction de la présente procédure) que, lorsque le vétérinaire officiel n'était pas convaincu que la viande [Or. 11] était propre à la consommation humaine et que la remise n'avait pas lieu volontairement, ce vétérinaire devait saisir la denrée alimentaire en application de l'article 9 et porter l'affaire devant un juge de paix pour qu'il prononce cette denrée alimentaire impropre à la consommation. Il s'agit, à tout le moins, d'une indication de la pratique antérieure dans le cadre du régime très similaire qui a précédé les règlements de l'Union actuels, ainsi que de ce que la FSA, en tant qu'autorité compétente, a pensé initialement être la situation en application des règlements.

2) Les contrôles officiels prévus dans le règlement n° 854/2004 s'ajoutent aux dispositions plus générales du règlement n° 882/2004. Les dispositions du règlement n° 854/2004 sont spécifiques aux denrées alimentaires d'origine animale. Toutefois, elles ne contiennent ni mesures coercitives ni sanctions. Ainsi, il n'est pas surprenant qu'elles ne prévoient pas de droit de recours contre les décisions du vétérinaire officiel et de l'autorité compétente. Les mesures coercitives et les sanctions sont précisées dans le règlement n° 882/2004. Le règlement n° 854/2004 est conçu pour opérer conjointement avec le règlement n° 882/2004. Le considérant 43 du règlement n° 882/2004 indique qu'un droit de recours s'impose dans un cas de figure tel que celui de l'espèce. Les articles 54 et 55 [du règlement n° 882/2004] sont applicables à toutes sortes de manquements aux dispositions du règlement n° 854/2004, y compris le non-respect de l'article 5 [du règlement n° 854/2004] dans des cas individuels ainsi que les manquements plus généraux relevant de l'article 4 [du règlement n° 854/2004]. L'interdiction de mise sur le marché et l'ordre de procéder à la destruction mentionnés à l'article 54, paragraphe 2, sont à l'évidence des mesures appropriées pour remédier à des manquements visés par l'article 5. L'article 54, paragraphe 3, doit s'appliquer aux mesures prises pour faire face à toutes sortes de manquements. Ces articles, lus conjointement avec le considérant 43 [du règlement n° 882/2004], imposent un droit de recours contre la décision du vétérinaire officiel.

3) Il n'y a rien, dans aucun des règlements, qui interdit une procédure telle celle établie par l'article 9 de la loi de 1990. Cette procédure prévoit non seulement un moyen pour permettre à l'autorité compétente de faire appliquer les obligations du règlement n° 854/2004 en cas de manquements, mais aussi un moyen pour permettre à l'exploitant de contester sur le fond la décision du vétérinaire officiel déclarant une carcasse impropre à la

consommation humaine. Le juge de paix peut (et doit) entendre les avis techniques d'experts pour statuer. Alors que seul le vétérinaire officiel peut apposer la marque de salubrité, le juge de paix, dans l'interprétation que les parties requérantes font de l'article 9 précité, peut rendre une décision donnant éventuellement lieu à l'octroi de dommages et intérêts si la marque a été refusée à tort.

4) Au moment où le vétérinaire officiel inspecte la viande, se forme l'opinion qu'elle est impropre à la consommation humaine et la déclare comme telle, la carcasse est encore toujours une « denrée alimentaire » au sens des règlements précités. Elle n'est pas encore devenue un « sous-produit animal » au sens du règlement n° 1069/2009, qui établit des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux. Par sous-produits animaux, on entend « les cadavres entiers ou parties d'animaux, les produits d'origine animale ou d'autres produits obtenus à partir d'animaux, qui ne sont pas destinés à la consommation humaine, y compris les ovocytes, les embryons et le sperme » (article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1069/2009). Avant l'achèvement du processus dans le cadre duquel la carcasse est déclarée impropre à la consommation, l'exploitant du secteur alimentaire la destine encore toujours à la consommation humaine. [Or. 12]

5) Lu au regard de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), qui exige un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit [de l'Union] ont été violés, l'article 17 de la Charte, qui correspond à l'article 1^{er} du premier protocole de la CEDH et qui protège le droit de propriété, impose de prévoir un mécanisme d'examen judiciaire du processus au terme duquel la carcasse est déclarée impropre à la consommation. Il y aurait violation si, sans justification ou indemnité adéquates, un exploitant du secteur alimentaire devait être privé de la propriété de la carcasse ou était tenu de disposer de celle-ci de manière à lui ôter toute valeur.

6) Le contrôle juridictionnel ne constitue pas un recours répondant à l'obligation que le règlement n° 882/2004 prévoit d'instaurer un droit de recours. Le règlement n° 882/2004 impose l'existence d'un droit de recours contre la décision d'un vétérinaire officiel sur le fond qui va au-delà de ce que permet le contrôle juridictionnel.

21. À l'encontre de ces arguments, l'autorité compétente, la FSA, fait valoir qu'il serait incompatible avec le régime instauré par les règlements d'utiliser la procédure de l'article 9 de la loi de 1990 pour contester sur le fond la décision prise par le vétérinaire officiel en application de l'article 5 du règlement n° 854/2004. Elle admet que la légalité de la décision peut être contestée dans une procédure de contrôle juridictionnel comme exposé plus haut. En résumé, la FSA affirme que :

1) Les prescriptions du règlement n° 854/2004 constituent une lex specialis en ce qui concerne les produits d'origine animale. Le règlement n° 882/2004 n'affecte pas les dispositions communautaires spécifiques concernant les contrôles officiels (article 1^{er}, paragraphe 3). Le règlement n° 854/2004 prévaut donc sur le règlement n° 882/2004 lorsqu'il y a lieu.

2) Il existe une différence entre les rôles que le vétérinaire officiel assume dans le cadre de l'article 4 du règlement n° 854/2004 et ceux qu'il assume dans le cadre de l'article 5. Dans le cadre de l'article 4, il procède à un audit des pratiques générales d'un exploitant du secteur alimentaire et de sa conformité avec les dispositions en matière d'hygiène des aliments. Il est admis que, dans le cadre de ce rôle, l'article 54 du règlement n° 882/2004 peut s'appliquer. Toutefois, il y a lieu d'observer que, en dépit de la formulation du considérant 43 [du règlement n° 882/2004], l'article 54, paragraphe 3, du même règlement ne va pas jusqu'à formellement exiger l'instauration d'un droit de recours.

3) Le rôle qu'il assume dans l'inspection des carcasses individuelles et dans l'apposition sur celles-ci de la marque de salubrité en application de l'article 5 est très différent du rôle qu'il assume dans le cadre de l'audit auquel il procède en application de l'article 4. Seul le vétérinaire officiel (avec l'assistance que les règlements autorisent) assume la responsabilité de décider d'appliquer ou non une marque de salubrité, dont l'apposition est une condition **[Or. 13]** préalable pour mettre la viande sur le marché. Personne d'autre que le vétérinaire officiel ne peut accomplir cette tâche. Celle-ci ne peut être accomplie que lorsque « les contrôles officiels n'ont décelé aucune des irrégularités susceptibles de rendre la viande impropre à la consommation humaine ». Ce critère « pondéré en une double négation » correspond à l'objectif global fixé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 178/2002 qui est « d'assurer, en ce qui concerne les denrées alimentaires, un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs ». Il se peut que la viande reste une « denrée alimentaire » même après que le vétérinaire officiel a décidé de ne pas apposer une marque de salubrité, mais, à la suite de cela, elle ne peut pas être destinée légalement à la consommation humaine.

4) Les qualifications et l'expérience requises du vétérinaire officiel sont précisées avec soin pour assurer qu'il est dûment qualifié pour assumer ce rôle décisionnel (avec l'assistance que les règlements autorisent). Il serait incompatible avec les prescriptions du règlement n° 854/2004 qu'une personne ou entité qui n'est pas le vétérinaire officiel visé à l'article 5, point 2, [du règlement n° 854/2004] et qui ne dispose pas de ces qualifications et de cette expérience, tel un juge de paix agissant en application de l'article 9 de la loi de 1990, décide si une carcasse doit se voir apposer une marque de salubrité, même si ce juge de paix statue en ayant recours aux avis techniques d'experts présentés par chacune des parties.

5) L'article 17 de la Charte (de même que l'article 1^{er} du premier protocole de la CEDH) autorise le contrôle de l'usage des biens lorsqu'il s'agit d'un moyen proportionné pour atteindre un objectif légitime (voir arrêt du 10 juillet 2003, Booker Aquaculture et Hydro Seafood, C-20/00 et C-64/00, EU:C:2003:397). L'objectif susmentionné est indubitablement légitime et le moyen choisi est proportionné. L'article 17 n'exige pas d'instaurer un droit de contester l'imposition de tels contrôles.

6) Si l'existence d'un droit de recours constitue une obligation en ce qui concerne la décision d'un vétérinaire officiel prise dans le cadre de l'article 5, point 2, du règlement n° 854/2004, il y est satisfait par la possibilité du contrôle juridictionnel tel qu'exposé plus haut. Le contrôle juridictionnel remplit également toute exigence visée à l'article 17 de la Charte (ou à l'article 1^{er} du premier protocole de la CEDH) d'une possibilité de contrôle judiciaire des mesures prises par un vétérinaire officiel.

Conclusion

22. Aux fins du présent renvoi préjudiciel, il est demandé à la Cour de justice de l'Union européenne de supposer que l'interprétation que les parties requérantes donnent de l'article 9 de la loi de 1990 est exacte, et qu'un juge de paix est compétent pour rendre une décision pouvant entraîner l'octroi d'une indemnité si ce juge de paix considère qu'une marque de salubrité aurait dû **[Or. 14]** se voir apposer sur une carcasse. Pour statuer sur le présent recours, la juridiction de céans soumet les questions suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

(1) Les règlements n° 854/2004 et n° 882/2004 s'opposent-ils à une procédure par laquelle, en vertu de l'article 9 de la loi de 1990, un juge de paix décide sur le fond et sur la base des avis techniques d'experts commis par chacune des parties si une carcasse ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires ?

(2) Le règlement n° 882/2004 exige-t-il l'instauration d'un droit de recours contre une décision d'un vétérinaire officiel, prise en application de l'article 5, point 2, du règlement n° 854/2004, déclarant la viande d'une carcasse impropre à la consommation humaine et, dans l'affirmative, quelle approche doit être adoptée lors de l'examen du bien-fondé de la décision prise par le vétérinaire officiel dans le cadre d'un recours dans un tel cas ?