

Affaire C-51/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 janvier 2021

Juridiction de renvoi :

Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie)

Date de la décision de renvoi :

28 janvier 2021

Partie requérante :

Aktsiaselts M.V.WOOL

Partie défenderesse :

Põllumajandus- ja Toiduamet (Office de l'agriculture et de l'alimentation) [anciennement Veterinaar- ja Toiduamet (Office vétérinaire et alimentaire)]

ORDONNANCE

[OMISSIS] Le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn)

[OMISSIS]

**Numéro de la
procédure
administrative** 3-19-2199

Affaire administrative Demande d'annulation de la décision n° 1 du Põllumajandus- ja Toiduamet (Office de l'agriculture et de l'alimentation) adressée le 7 août 2019 à AS M.V.Wool dans les conclusions du rapport d'inspection n° 01-54-19/049 ; demande afin qu'il soit constaté que la décision n° 10.1-1/33084 du 25 novembre 2019 est nulle et non avenue ; à titre subsidiaire, demande d'annulation de la décision

n° 10.1-1/33084

[OMISSIS]

DISPOSITIF

1. Les questions préjudicielles suivantes sont déférées à la Cour :

- 1) L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2073/2005, et le second critère microbiologique, « *absence dans 25 g* », prévu au point 1.2 du tableau du chapitre 1 de l'annexe I de ce même règlement, doivent-ils être interprétés, au regard de l'objectif de protection de la santé publique et des objectifs poursuivis par ce règlement, ainsi que par les règlements n° 178/2002 et n° 882/2004, en ce sens que, lorsque l'exploitant du secteur alimentaire n'a pas été en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que les denrées alimentaires prêtes à être consommées permettant le développement de *L. monocytogenes*, autres que celles destinées aux nourrissons ou à des fins médicales spéciales, ne [Or. 2] dépasseront pas, pendant la durée de conservation, la limite de 100 ufc/g, le critère microbiologique susmentionné, « *absence dans 25 g* », s'applique alors en tout état de cause également aux produits mis sur le marché pendant leur durée de conservation ?
- 2) En cas de réponse négative à la première question, le second critère microbiologique, « *absence dans 25 g* », prévu au point 1.2 du tableau du chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, doit-il être interprété, au regard de l'objectif de protection de la santé publique et des objectifs poursuivis par ce règlement, ainsi que par les règlements n° 178/2002 et n° 882/2004, en ce sens que, indépendamment du point de savoir si l'exploitant du secteur alimentaire est en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que la denrée alimentaire ne dépassera pas, pendant la durée de conservation, la limite de 100 ufc/g, deux critères microbiologiques s'appliquent de manière alternative à cette denrée alimentaire : 1) tant que la denrée alimentaire reste sous le contrôle de l'opérateur qui l'a fabriquée, c'est le critère « *absence dans 25 g* » qui s'applique, et 2) après que la denrée alimentaire a quitté le contrôle immédiat de l'opérateur qui l'a fabriquée, c'est le critère « *100 ufc/g* » qui s'applique ?

[OMISSIS] [sursis à statuer]

[OMISSIS] [dispositions procédurales internes, procédures de recours]

LES FAITS ET LA PROCÉDURE

Les antécédents de la procédure :

1. Dans les conclusions d'un rapport d'inspection du 7 août 2019, le Veterinaar- ja Toiduamet (Office vétérinaire et alimentaire, ci-après le « VTA ») a pris une décision (ci-après également la « *décision n° 1* ») ordonnant à Aktsiaselts M.W.Wool (ci-après également « M.V.Wool ») de suspendre le traitement de sa production (saumon en tranches fumé à froid, à consommer jusqu'au 19 août 2019, et truite salée en tranches, à consommer jusqu'au 10 août 2019), de rappeler tous les lots et d'informer les consommateurs du rappel des denrées alimentaires non conformes. Cette décision reposait principalement sur les motifs suivants :

1.1. Le 2 août 2019, des employés de l'agence du VTA de Harjumaa ont prélevé dans le magasin Maxima XXX [OMISSIS] des échantillons alimentaires sur quatre produits fabriqués par M.V.Wool, sur son site industriel du secteur de la pêche de Harku : 1) truite arc-en-ciel fumée (truite fumée à froid, à consommer jusqu'au 6 août 2019) ; truite arc-en-ciel salée [Or. 3] (truite gravlax, à consommer jusqu'au 6 août 2019) ; 3) saumon fumé (saumon en tranches fumé à froid, à consommer jusqu'au 19 août 2019) ; 4) truite arc-en-ciel salée (truite salée en tranches, à consommer jusqu'au 10 août 2019 [OMISSIS]). L'analyse des échantillons a révélé (compte rendu d'essai [OMISSIS] du Veterinaar- ja Toidulaboratoorium du 6 août 2019) la présence de *Listeria monocytogenes* (ci-après « *L.m* ») dans trois sous-échantillons de truite fumée à froid (à consommer jusqu'au 6 août 2019) et dans cinq sous-échantillons de saumon en tranches fumé à froid (à consommer jusqu'au 19 août 2019), ainsi que dans un sous-échantillon de truite salée en tranches (à consommer jusqu'au 10 août 2019).

1.2. M.V.Wool s'était précédemment vu imposer l'obligation, dans les conclusions d'un rapport d'inspection du 18 mars 2018 [OMISSIS], de vérifier dans chaque lot de produit (un pour le poisson fumé et un pour le poisson salé) l'absence de *L.m* (absence dans 25 g, dans cinq sous-échantillons), avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de l'opérateur. En cas de résultat positif, il était interdit de faire sortir les lots de l'entreprise (exigence dite « de tolérance zéro »). La requérante n'a pas contesté les décisions sur lesquelles l'exigence susmentionnée était fondée.

1.3. Dès lors que la requérante n'a pas été en mesure de démontrer à la satisfaction du VTA que la *L.m* présente dans ses produits ne dépasserait pas 100 ufc/g à la fin de la période de conservation, il est possible d'appliquer uniquement le second critère, prévu au point 1.2 du chapitre 1 de l'annexe I du règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission, du 15 novembre 2005, relatif aux critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires (ci-après le « *règlement n° 2073/2005* »), à savoir l'absence de *L.m*. dans cinq sous-échantillons de 25 grammes. La requérante, en mettant sur le marché des

produits ne répondant pas aux critères de sécurité alimentaire, a manqué à l'obligation d'autocontrôle qui lui incombe en tant qu'exploitant.

2. Le **25 novembre 2019**, le VTA a pris à l'encontre de M.V.Wool une décision [OMISSIS] (ci-après la « *décision n° 2* ») dans laquelle il ordonnait à la requérante de suspendre complètement son activité (y compris la production, le négoce, le stockage, l'importation de matières premières, l'exportation de matières premières et de marchandises [OMISSIS] sur les sites industriels du secteur des produits de la pêche [OMISSIS] de Harku, numéro d'identification 564 [OMISSIS] (point 2.1 du dispositif de la décision) et [OMISSIS] de Vihterpalu, numéro d'identification 423 [OMISSIS] (point 2.2 du dispositif de la décision). Le dispositif de cette décision prévoit également l'obligation, dans l'hypothèse où le plan d'action de M.V.Wool pour remédier à la situation inclurait la production d'un lot échantillon, d'en informer le VTA et de lui soumettre le plan d'action correspondant pour approbation (point 2.3 du dispositif de la décision). En outre, la décision imposait l'obligation d'informer le VTA de l'état des stocks à la date du 25 novembre 2019 dans les unités d'exploitation correspondant aux numéros d'identification 423 et 564, à savoir les produits transformés et les matières premières qui ne sont plus considérés comme étant destinés à la consommation humaine, mais comme des sous-produits animaux de catégorie 2, conformément à l'article 9, sous h) du règlement (CE) n° 1069/2009, ainsi que d'indiquer où et de quelle manière les sous-produits animaux de catégorie 2 devant être éliminés dans l'entreprise seraient traités (incinération en tant que déchets, revalorisation ou élimination par coïncinération, transformation [stérilisation sous pression ou par une autre méthode citée à l'article 24, paragraphe 1, sous a)], ensilage, compostage ou conversion en biogaz ou utilisation comme combustibles, dans une entreprise possédant un permis d'exploitation à cet effet (point 2.4 du dispositif de la décision). Les points 2.1 et 2.2 du dispositif de la décision étaient exécutoires dès la signification (point 3 du dispositif de la décision). Cette suspension s'applique jusqu'à ce que M.V.Wool ait **[Or. 4]** apporté au Veterinaar- ja Toidumet la preuve de l'éradication de la souche de *Listeria monocytogenes* ST1247 de ses sites d'activité, en ait fait la notification par courrier électronique à cette autorité [OMISSIS] et que celle-ci en ait reçu confirmation sous la forme de résultats d'analyse d'échantillons d'éponge prélevés dans le cadre d'une inspection menée par l'État (point 4 du dispositif de la décision). Les principaux motifs de la décision peuvent être résumés comme suit :

2.1. Sur les sites industriels du secteur des produits de la pêche M.V.Wool de Harku et de Vihterpalu, ainsi que dans les produits transformés sur ces sites, l'analyse d'échantillons prélevés dans le cadre d'inspections du VTA a mis en évidence, pour le site de Harku, la présence de *L.m* dans six échantillons prélevés dans les locaux de transformation, dans un échantillon prélevé dans les locaux d'entreposage, et dans six échantillons prélevés dans le magasin du distributeur. Sur le site industriel de Vihterpalu, la présence de *L.m* a été détectée dans quatre échantillons prélevés dans les locaux de transformation.

2.2. Les restrictions imposées précédemment n'ont pas porté leurs fruits. M.V.Wool s'était vu imposer l'obligation (décisions du 26 mars 2019, du 27 juin 2019, du 2 juillet 2019, du 9 juillet 2019, du 7 août 2019, du 23 août 2019, du 9 octobre 2019, du 31 octobre 2019) de retirer du marché et de rappeler les produits contaminés par la *L.m* qui avaient été transformés sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Harku et dans lesquels la présence de *L.m* avait été détectée. À titre complémentaire, le VTA a constaté des défauts de conformité des produits et a attiré l'attention de M.V.Wool sur ce point, en exigeant une mise au point ; à la suite de cela, l'exploitant a lui-même retiré les produits du marché, ou n'a pas autorisé leur mise sur le marché.

2.3. Le VTA a attiré l'attention de l'entreprise sur les résultats positifs constatés dans la production du site industriel du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu, en exigeant une mise au point ; à la suite de cela, l'exploitant a lui-même retiré les produits du marché, ou n'a pas autorisé leur mise sur le marché. Lors des inspections, l'attention a également été attirée, à plusieurs reprises, sur la contamination croisée sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu.

2.4. Le séquençage a permis d'isoler la souche de *L.m* ST1247 dans des produits et échantillons d'éponge de M.V.Wool.

2.5. Le 15 octobre 2019, M.V.Wool a informé le VTA qu'elle prévoyait de procéder à une stérilisation complète sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Harku, les 17 et 18 octobre 2019, afin d'éradiquer la souche de *L.m* ST1247. Elle indiquait également qu'elle envisageait, pour les produits qui ne contiennent pas d'agents conservateurs inhibiteurs de *L.m*, de réduire considérablement les durées de conservation. Toutefois, malgré le grand nettoyage et la désinfection effectués par M.V.Wool, la présence de *L.m* a été constatée tant sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Harku que sur celui de Vihterpalu, et aussi bien dans les échantillons d'éponge que dans la production.

2.6. La souche ST1247 présente un risque pour le public.

2.7. M.V.Wool a enfreint la législation relative aux denrées alimentaires et commis un manquement au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 882/2004, si bien qu'il convient d'appliquer, conformément à l'article 54, paragraphe 1, de ce même règlement, la mesure prévue au paragraphe 2, sous e), en l'occurrence, la suspension totale de l'activité sur les sites industriels du secteur des produits de la pêche de Harku et de Vihterpalu. Il y a également lieu de suspendre les autorisations d'activité (numéro d'identification 423 et 564) en vertu de l'article 43, paragraphe 1, point 1, de la majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (loi portant partie générale du code des activités économiques), étant donné que l'entreprise a violé de manière caractérisée les exigences applicables à son activité économique, faisant ainsi naître **[Or. 5]** un danger important pour la santé publique. Les mesures applicables à M.V.Wool sont légales, appropriées, nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi, en ce

sens qu'elles sont nécessaires pour protéger la vie et la santé humaines. La durée de conservation fixée par l'entreprise n'est pas suffisante pour garantir la sécurité des produits jusqu'à la fin de leur période de conservation.

3. Le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) a été saisi le **5 septembre 2019** d'un recours d'Aktsiaselts M.V.WOOL (ci-après la « requérante ») en annulation de la décision n° 1 du VTA incluse dans les conclusions du rapport d'inspection du 7 août 2019 et, le **26 novembre 2019**, d'un recours d'Aktsiaselts M.V.WOOL visant à ce que la décision du VTA soit déclarée nulle et non avenue ou, à titre subsidiaire, à l'annulation de la décision et à la suspension partielle de son application pendant la durée de la présente procédure devant la juridiction administrative. Les deux recours ont été considérés comme étant recevables et sont traités conjointement [omissis].

LES ARGUMENTS DE LA PARTIE REQUÉRANTE

4. Les observations de la partie requérante peuvent être résumées de la manière suivante :

4.1. Décision du 7 août 2019 (décision n° 1)

4.1.1. La requérante conclut à l'annulation de la décision n° 1, qui a été rendue par le VTA le 7 août 2019.

4.1.2. La requérante estime que la question principale est de savoir si la partie défenderesse était en droit d'interdire la vente de denrées alimentaires dont la dangerosité n'a pas été démontrée en vertu du point 1.2 du chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005 et d'obliger la requérante à rappeler ces denrées alimentaires. La décision est illégale et doit être annulée parce que : 1) la partie défenderesse n'était pas autorisée à analyser les échantillons prélevés dans un magasin sur la base du critère de « tolérance zéro » (absence de *L.m* dans 25 g) ; 2) la teneur en *L.m* des produits halieutiques ne ressort pas du rapport d'inspection de la partie défenderesse ; 3) la partie défenderesse a interdit la vente de produits halieutiques dont la dangerosité n'a pas été établie et elle a donc mal interprété les critères de sécurité alimentaire prévus par le règlement n° 2073/2005 ; 4) les vices de la décision ne permettent pas à la partie défenderesse d'interdire de vendre des denrées alimentaires qui sont conformes aux critères de sécurité alimentaire énoncés par le règlement n° 2073/2005.

4.2. Décision du 5 novembre 2019 (décision n° 2)

4.2.1. La requérante conclut à ce que la décision soit déclarée nulle et non avenue ; à titre subsidiaire, elle conclut à son annulation.

4.2.2. La décision est nulle et non avenue [article 63, paragraphe 2, point 3, de la haldusmenetluse seadus (loi relative à la procédure administrative ; ci-après la « HMS »)]. L'acte administratif qui a pour effet de suspendre entièrement

l'activité de la requérante a été pris sous la forme d'une décision du directeur général de la partie défenderesse, mais il ressort de l'article 49, paragraphes 4 et 5, de la *Toiduseadus* (loi sur les denrées alimentaires) (ci-après la « *ToiduS* ») que l'activité de l'entreprise peut être suspendue par un arrêté du directeur général de la partie défenderesse en combinaison avec un arrêté du ministre des affaires rurales. L'objectif de cette disposition est de garantir que l'imposition d'une mesure aussi radicale ne relève pas de la seule décision du directeur général de la partie défenderesse.

4.2.3. Même si le juge devait estimer que la décision n'est pas nulle et non avenue, force est de constater que celle-ci est en tout état de cause illégale. La suspension totale des activités de l'établissement pourrait être indiquée en cas de nécessité de lutter contre un fléau mettant en danger la santé publique. Or, il ressort du considérant 60 de la décision que, au moment où celle-ci a été prise, il n'existait pas d'épidémie liée à la souche ST1247 en Estonie. Ces éléments ont **[Or. 6]** d'ailleurs été confirmés publiquement par les représentants du VTA et le Terviseamet (Office de la santé). Il s'ensuit que cette décision a imposé une mesure disproportionnée.

4.2.4. Ainsi qu'il ressort du point 4 du dispositif de la décision n° 2, cet acte administratif vise à faire respecter les exigences en matière d'hygiène de production dans l'entreprise de la requérante. Le règlement n° 2073/2005 distingue très clairement les critères de sécurité des denrées alimentaires (c'est-à-dire la question de la conformité des denrées alimentaires aux exigences applicables, ou de leur sécurité) de ceux concernant l'hygiène de production (c'est-à-dire la question de la propreté des surfaces de production). En cas de méconnaissance des exigences d'hygiène de production (qui peut être démontrée par des échantillons de surface et des échantillons d'éponge), l'organe de contrôle peut appliquer des mesures visant à améliorer l'hygiène ou la sélection des matières premières. En cas de non-respect des exigences d'hygiène de production, il n'est pas possible d'appliquer les mesures qui sont prévues en cas de constatation de la non-conformité d'une denrée alimentaire.

4.2.5. Il convient d'appliquer le critère prévu au point 1.2 du chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, à savoir que le produit est sûr si sa teneur en *L.m* reste inférieure à 100 ufc/g pendant la durée de conservation. Il ne ressort pas de l'acte administratif litigieux que la requérante ait mis sur le marché une denrée alimentaire qui dépasse la limite, fixée dans le règlement n° 2073/2005 en tant que critère de sécurité alimentaire, de 100 ufc/g pendant la durée de conservation. Une teneur en *L.m* excédant cette limite n'a jamais été constatée sur les échantillons prélevés sur les produits de la requérante.

4.2.6. La partie défenderesse a imposé les obligations suivantes à la requérante, par décision du 18 mars 2019 pour ce qui concerne son usine de Harku et par décision du 5 novembre 2019 pour ce qui concerne celle de Vihterpalu : « L'entreprise doit effectuer la détection de *L. monocytogenes* dans chaque lot de produit (présence dans 25 grammes, dans cinq sous-échantillons) avant que la

denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de l'opérateur qui l'a fabriquée (exigence dite de « tolérance zéro »). En cas de résultat positif, les lots ne sont pas autorisés à quitter l'entreprise ». La requérante s'est conformée à ces obligations et l'acte administratif attaqué ne fait pas apparaître la raison pour laquelle cette mesure n'est pas suffisante pour garantir la sécurité alimentaire. La présence de la souche ST1247 n'a été constatée dans aucun des échantillons de produits prélevés dans l'usine de Vihterpalu en 2019.

4.2.7. La partie défenderesse ne se fonde que sur des échantillons positifs analysés par le Veterinaar- ja Toidulabor (laboratoire vétérinaire et alimentaire) (ci-après le « VTL »), alors que, pour les mêmes lots et surfaces, deux laboratoires agréés par l'État, le laboratoire du Terviseamet (Office de la santé) et le laboratoire IcoSagen, ont produit des résultats négatifs. La partie défenderesse a rejeté la demande de la requérante aux fins de la désignation, dans une telle situation, d'un troisième laboratoire indépendant. Ce comportement est contraire à l'article 11, paragraphe 5, du règlement n° 882/2004. Il s'agit d'un vice de procédure substantiel qui entraîne l'illégalité de la décision.

4.2.8. Le principal argument de la décision de la partie défenderesse est que le grand nettoyage qui a été effectué dans l'usine de Harku entre le 18 et le 20 octobre 2019 n'a pas porté ses fruits, étant donné que la présence de *L.m* a été détectée dans des échantillons prélevés le 23 octobre 2019 sur les surfaces de production de cette usine au cours du processus de production et que le VTA a « des motifs légitimes de supposer que la *L.m* dont la présence a été détectée dans les échantillons d'éponge et également dans les échantillons de produits après le nettoyage opéré correspond encore à la souche ST1247 ». Parallèlement, M.V.Wool a présenté à la partie défenderesse des échantillons d'éponge et de produits prélevés après le grand nettoyage [Or. 7] dans lesquels la présence de *L.m* n'a pas été détectée, et qui prouvent donc que le nettoyage a été efficace. Alors que les échantillons postérieurs au nettoyage doivent être prélevés avant le redémarrage de la production, la partie défenderesse a prélevé les échantillons le troisième jour après ce redémarrage. Au moment où les échantillons ont été prélevés, du poisson frais présentant de la *L.m* était traité sur la chaîne, ce qui explique que de la *L.m* ait été détectée sur cette même chaîne. La partie défenderesse a illégalement ignoré cette circonstance. Par conséquent, la partie défenderesse n'a pas apporté la preuve que le nettoyage massif effectué au sein de l'entreprise n'a pas éliminé la souche ST1247. La présence de la souche ST1247 ne saurait être présumée mais doit être établie par une enquête en bonne et due forme.

4.2.9. Cette décision ordonne que les produits qui se trouvent dans les entrepôts de la requérante soient considérés comme des sous-produits animaux de catégorie 2 et détruits. L'entrepôt renferme des marchandises d'une valeur de 2 millions d'euros, dont une grande partie est constituée de matières premières congelées (harengs, filets de harengs, maquereaux, merlu, anguilles, tilapia, filets de pangasius, sébaste, filets de sandre, filets de plie, crevettes et autres). Tous ces produits sont arrivés du fournisseur à l'entrepôt dans un emballage d'origine

fermé. Ces biens se trouvent dans l'entrepôt logistique de M.V.Wool, sans aucun contact avec les surfaces de production, et il n'existe aucune possibilité de contamination croisée.

4.2.10 L'exigence dite de tolérance zéro (absence de *L.m* dans 25 grammes avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle de l'opérateur) ne s'étend pas aux denrées alimentaires qui se trouvent dans le circuit de vente au détail. La requérante a effectué des analyses de tous les lots de produits dans des laboratoires agréés afin de déterminer la teneur en *L.m* dans 25 g. Les produits ont été expédiés pour la vente à partir de l'usine uniquement dans le cas où les résultats étaient égaux à zéro pour 25 grammes pour la totalité des cinq sous-échantillons. Il ressort de l'annexe I du règlement n° 2073/2005 (interprétation des résultats des analyses) qu'un résultat d'échantillon égal à zéro est satisfaisant. En vertu du point 1.1. de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, pour les denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées aux nourrissons et denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées à des fins médicales spéciales, la limite en ce qui concerne la teneur en *L.m* est la tolérance zéro, autrement dit, « absence dans 25 g, dans cinq sous-échantillons ». Ce critère est appliqué au stade des « Produits mis sur le marché pendant leur durée de conservation ». En vertu du point 1.2. de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, pour les autres denrées alimentaires prêtes à être consommées, ce critère de tolérance zéro, autrement dit, « absence dans 25 g, dans cinq sous-échantillons », s'applique au stade défini comme se situant « avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de l'opérateur qui l'a fabriquée ». Cette comparaison montre clairement que le législateur a prévu des stades d'application différents pour le critère de tolérance zéro en ce qui concerne la teneur en *L.m*.

4.2.11. C'est à tort que le VTA considère que, si la souche ST1247 est détectée, la denrée alimentaire est dangereuse même si la teneur en *L.m* n'excède pas 100 cfu/g. Le règlement n° 2073/2005 ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour certaines souches par rapport à d'autres, car, lors de la fixation du critère, il a été tenu compte, dans l'intérêt de la santé publique, des souches les plus pathogènes et les plus virulentes.

4.2.12. L'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 178/2002 ne permet pas de considérer comme étant dangereuses les denrées alimentaires qui sont conformes aux exigences microbiologiques communautaires. Le document d'orientation relatif à l'interprétation du règlement n° 882/2004, qui constitue la base juridique de la décision litigieuse, énonce à la sous-section « Absence de critères communautaires » : « En l'absence de critères microbiologiques communautaires, l'évaluation de la denrée alimentaire peut être effectuée conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 178/2002, qui dispose qu'une denrée alimentaire dangereuse ne peut être mise sur le marché. [Or. 8] Selon le guide d'application du règlement n° 178/2002, l'article 14, paragraphe 8, dudit règlement vise le cas dans lequel une denrée alimentaire contient un morceau de verre ou une substance chimique dangereuse non répertoriée dans la législation sur les polluants alimentaires. Même en admettant que l'article 14, paragraphe 8, du

règlement n° 178/2002 permette de considérer une denrée alimentaire qui est conforme aux exigences microbiologiques comme étant dangereuse, la seule mesure possible serait, dans ce cas, des restrictions concernant la mise sur le marché de la denrée alimentaire en question, ainsi que son retrait du marché, et non la suspension des activités de l'entreprise.

4.2.13. Selon le dispositif de la décision litigieuse, la denrée alimentaire n'est pas conforme aux exigences microbiologiques prévues par le règlement n° 2073/2005. Selon le considérant 36 de cette décision, la denrée alimentaire est dangereuse même si [elle] est conforme aux exigences microbiologiques (article 14, paragraphe 8, du règlement n° 178/2002). Par conséquent, selon le VTA, les denrées alimentaires sont en même temps conformes et non conformes. La décision litigieuse ne permet pas de savoir si les denrées alimentaires ne sont pas conformes aux exigences microbiologiques ou si elles sont dangereuses en dépit du fait qu'elles sont conformes à ces exigences.

4.2.14. L'autorité administrative, par la décision n° 2, a eu illégalement recours à des mesures visant à répondre à une menace afin de prévenir un danger potentiel. Selon cette décision, les risques pour la santé sont transfrontaliers. En vertu de l'article 9 de la [décision] n° 1082/2013, une menace transfrontalière grave sur la santé doit remplir l'ensemble des critères suivants : (a) la menace est inhabituelle ou imprévue au lieu et au moment considérés, ou elle entraîne ou peut entraîner une morbidité ou une mortalité importante chez l'homme, ou elle se développe ou peut se développer rapidement, ou elle dépasse ou risque de dépasser les capacités de réaction nationales ; et (b) la menace concerne ou peut concerner plus d'un État membre. La décision litigieuse ne fait pas état d'une menace présentant de telles caractéristiques, laquelle, d'ailleurs, n'existait pas.

4.2.15. Le caractère disproportionné de la décision n° 2 est également confirmé par l'absence de prise en considération de la possibilité de recourir à des mesures différenciées en fonction des activités concernées (importation des matières premières, stockage, transformation, expédition, négoce) (telles que, par exemple, suspension temporaire de la vente de produits qui n'ont pas été chauffés, étant donné que la *L.m* est détruite par l'action de la chaleur ; rappel des produits ; raccourcissement de la durée de conservation des produits par voie de décision administrative, etc.). Dans la mesure où le règlement n° 2073/2005 n'impose des exigences microbiologiques que pour les denrées alimentaires prêtes à être consommées, une interdiction d'importer et de stocker les matières premières est illégale. La dangerosité des matières premières importées ou des denrées alimentaires stockées n'est pas établie.

4.2.16. Le VTA a déduit la dangerosité des denrées alimentaires du fait que la présence de *L.m* a été détectée sur les surfaces de production. Cette conclusion est erronée. Aucune limite de *L.m* n'a été fixée pour l'environnement de production.

4.2.17. La véracité de l'affirmation du VTA selon laquelle la souche ST1247 serait plus dangereuse que les autres n'est pas démontrée. Tous les types de *Listeria monocytogènes* ont été déclarés pathogènes par le groupe scientifique établi auprès de l'Union européenne. L'application de toute mesure spécifique est fondée, selon le droit de l'Union et le droit national, sur la non-conformité d'une denrée alimentaire aux critères de sécurité des denrées alimentaires, ce qui, en l'occurrence, est évalué en fonction de la teneur en *L.m* dans le produit et non en fonction de la souche. C'est donc à tort que la partie défenderesse **[Or. 9]** soutient que, en cas de présence de la souche ST1247, il n'y a pas lieu de suivre les critères de sécurité des denrées alimentaires prévus par le règlement n° 2073/2005. Ainsi, la partie défenderesse ne tient pas compte du fait que la *L.m* ne peut être préjudiciable à la santé humaine que dans des proportions dépassant les critères de sécurité alimentaire.

LA POSITION DE LA PARTIE DÉFENDERESSE

5. Le VTA s'oppose au recours et les motifs qu'il fait valoir à cet égard peuvent être résumés comme suit :

5.1. Décision du 7 août 2019 (décision n° 1)

Dès lors que la requérante n'a pas été en mesure de démontrer à la satisfaction du VTA que la *L.m* présente dans ses produits ne dépasserait pas 100 ufc/g à la fin de la période de conservation, il est possible d'appliquer uniquement le second critère, prévu au point 1.2 du chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, à savoir l'absence de *L.m* dans cinq sous-échantillons de 25 grammes. La requérante n'a pas été en mesure d'effectuer les tests de vieillissement et de croissance microbiologique conformes aux exigences qui montreraient que la quantité de *L.m* dans les produits ne dépasserait pas la limite de 100 ufc/g à la fin de la période de commercialisation. La requérante, en mettant sur le marché des produits ne répondant pas aux critères de sécurité alimentaire, a manqué à l'obligation d'autocontrôle qui lui incombe en tant qu'exploitant.

5.2. Décision du 25 novembre 2019 (décision n° 2)

5.2.1. La décision n'est pas nulle et non avenue. L'article 49, paragraphes 4 et 5, de la ToiduS, n'est pas applicable dans une situation dans laquelle une mesure est imposée à un exploitant concret du secteur alimentaire en raison d'un manquement aux prescriptions de la législation alimentaire. C'est la raison pour laquelle la décision du 25 novembre 2019 n'a pas été envoyée au ministre en vue de l'adoption d'un arrêté. L'article 49, paragraphes 4 et 5, de la ToiduS ne suppose pas, à la différence de ce que prévoit l'article 54 du règlement n° 882/2004, qu'un exploitant du secteur alimentaire ait commis un manquement, mais uniquement qu'il y ait des raisons de penser qu'une denrée alimentaire déterminée peut être dangereuse.

5.2.2. La décision est légale, parce que la requérante a commis un manquement à la législation alimentaire. Aux termes de l'article 2, point 10, du règlement n° 882/2004, on entend, par « manquement à la législation », 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. Aux termes de l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 882/2004, lorsque l'autorité compétente relève un manquement, elle prend les mesures nécessaires pour que l'exploitant remédie à cette situation. Lorsqu'elle détermine les mesures à prendre, l'autorité compétente tient compte de la nature du manquement et des antécédents de cet exploitant en matière de manquements. Dès lors, l'application de la mesure est subordonnée à la condition que l'exploitant ait enfreint la législation alimentaire et pas uniquement, comme le soutient la requérante, les critères de sécurité des denrées alimentaires applicables à la denrée alimentaire en question. La législation alimentaire comprend également les exigences prévues par d'autres dispositions pertinentes en matière de denrées alimentaires.

5.2.3. Le point 1.2 du tableau figurant au chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005 fixe, pour les produits fabriqués par la requérante permettant le développement de *L.m*, deux critères en ce qui concerne la présence de *L.m*. S'agissant du premier critère, à savoir les limites, il est expliqué, sous le tableau : *Ce critère [Or. 10] est applicable lorsque le fabricant est en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que le produit respectera la limite de 100 ufc/g pendant la durée de conservation.* Le VTA explique que la requérante ne lui a pas démontré, par des tests de vieillissement et de croissance microbiologique, que la quantité de *L.m* dans les produits ne dépasserait pas 100 ufc/g pendant la durée de conservation. Par ailleurs, à la page 8 du rapport de l'ECDC-EFSA, il est indiqué que, au cours de la période comprise entre le mois de janvier 2016 et le mois d'avril 2019, la requérante a réalisé au total 589 tests concernant la durée de conservation, dont 55, soit 9 %, dépassaient la limite de 100 ufc/g.

5.2.4. Conformément à la décision n° 3, incluse dans le rapport d'inspection du 27 mars 2019, la requérante devait contrôler la présence de *L.m* pour chaque lot de produits, c'est-à-dire effectuer un contrôle par lots (exigence dite de « tolérance zéro ») sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Harku et, à partir du 23 octobre 2019, également sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu. Malgré cette mesure de tolérance zéro, le VTA a dû retirer du marché les produits de la requérante dans lesquels la présence de *L.m* avait été détectée, et il s'est par la suite avéré que ces produits contenaient la souche ST1247.

5.2.5. Après le nettoyage effectué dans les sites industriels du secteur des produits de la pêche de Harku et de Vihterpalu en octobre 2019, le VTA a prélevé de nouveaux échantillons (le 23 octobre 2019 à Harku et le 30 octobre 2019 à Vihterpalu). La présence de *L.m* a été mise en évidence dans ces échantillons, et il s'est avéré que la *L.m* détectée début octobre sur le site industriel du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu appartenait à la souche ST1247. La présence de

L.m a été détectée dans les échantillons prélevés le 23 octobre 2019, dans du saumon salé, ainsi que dans ceux prélevés le 30 octobre 2019, dans des filets de hareng fumé à froid, et ces produits avaient également quitté les sites de production ; autrement dit, la présence de *L.m* a été détectée aussi bien dans la production du site de Harku et que dans celle du site de Vihterpalu. À cet égard, au considérant 65 de la décision du 25 novembre 2019, il est expliqué que, s'agissant de la *L.m* trouvée dans le produit de l'industrie de la pêche de Vihterpalu (filets de hareng), la requérante avait soit manqué à son obligation de prélever des sous-échantillons sur chaque lot, qui lui avait été imposée par la décision du 5 novembre 2019, soit manqué à son obligation de procéder au rappel de la totalité du lot non conforme. En vertu de l'article 22, paragraphe 1, de la ToiduS, l'exploitant répond de la conformité, par rapport aux exigences applicables, des denrées alimentaires qu'il transforme et du processus de transformation, et il a l'obligation d'utiliser toutes les possibilités afin de garantir cette conformité. Selon ce même article 22, paragraphe 3, l'exploitant ne peut pas réceptionner, transformer ou fournir des denrées alimentaires non conformes.

5.2.6. À ce jour, la requérante n'a pas identifié de source d'infection et, même après le nettoyage réalisé au mois d'octobre sur les sites industriels du secteur des produits de la pêche, l'analyse d'échantillons d'éponge a encore mis en évidence la présence de *L.m* dont il s'est avéré, au début du mois de décembre, qu'elle appartenait de nouveau à la souche ST1247. Le VTA avait raison de supposer que le nettoyage de quelques jours effectué par la requérante ne permettrait pas d'éliminer la *L.m* de souche ST1247. La souche ST1247 présente un risque important pour la santé publique, qu'il n'est pas possible d'éliminer définitivement tant que la *L.m* de souche ST1247 n'a pas été éradiquée.

5.2.7. Aux termes de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 178/2002, la conformité d'une denrée alimentaire à des dispositions spécifiques applicables à cette denrée n'interdit pas aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées pour imposer des restrictions à sa mise sur le marché ou pour exiger son retrait du marché s'il existe des raisons de soupçonner que, malgré cette conformité, cette denrée alimentaire est dangereuse. Par conséquent, le VTA a le droit de soumettre la production de la requérante à des restrictions, étant donné que de la **[Or. 11]** *L.m* de souche ST1247 a été détectée à plusieurs reprises sur les sites industriels du secteur des produits de la pêche de la requérante de Vihterpalu et de Harku, y compris dans leur production, et que la présence de *L.m* avait même été précédemment détectée dans la production du site de Vihterpalu.

5.2.8. Les analyses effectuées par le VTA sont conformes aux exigences en vigueur. Si la présence de *L.m* n'était pas identifiée dans les échantillons prélevés sur les produits et l'environnement de production de la requérante, une telle souche de *L.m* ne pourrait pas non plus être détectée. Les griefs tirés de ce que les résultats d'analyses des laboratoires seraient différents sont dénués de fondement. Un seul et même échantillon ne peut pas être analysé par deux laboratoires différents, de sorte qu'il ne saurait être soutenu que les résultats d'analyse diffèrent.

5.2.9. La décision est proportionnée et la partie défenderesse y a également indiqué les raisons pour lesquelles une suspension d'activité différenciée selon les activités concrètement concernées n'était pas possible.

5.2.10. La requérante a manqué à l'obligation, qui lui incombe en tant qu'exploitant du secteur alimentaire, de garantir qu'une denrée alimentaire sûre parvienne au consommateur. Dès 2013, la présence de *L.m* avait été détectée dans la production de la requérante, et il s'est ensuite avéré qu'elle appartenait à la souche ST1247, mais il ressort des faits que la requérante ne s'est pas penchée en temps utile sur ce problème et qu'elle n'a pas prêté une attention suffisante à l'hygiène de production pour garantir qu'une denrée alimentaire sûre parvienne au consommateur. Il est donc justifié de conclure que, de ce fait, la souche de la bactérie est devenue plus virulente et résistante dans l'environnement de production de la requérante, entraînant ensuite une épidémie internationale de listériose. Plusieurs cas de maladie et de décès ont été associés à la souche ST1247 en Estonie et en Europe au cours des années 2014 à 2019 et les résultats des échantillons prélevés au stade de la vente au détail ont montré que l'on retrouvait la production de la requérante comme facteur de propagation commun de l'épidémie.

5.2.11. La requérante a elle-même reconnu, avant l'adoption de la décision du 25 novembre 2019, que les sites industriels du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu et de Harku étaient contaminés par la souche de *L.m* ST1247. En effet, dans sa lettre de réponse du 13 novembre 2019 [OMISSIS], la requérante indique qu'elle projette de déployer, dans les sites industriels du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu et de Harku, un plan d'action qu'elle expose dans un document joint en annexe 3 à cette lettre. D'après ce plan d'action : « *L'objectif du plan d'action est l'élimination complète de la bactérie Listeria Monocytogenes (L.m) de souche ST1247 de l'usine de poissons de Harku [OMISSIS] et de celle de Vihterpalu [OMISSIS].* » Par conséquent, la requérante a elle-même reconnu que ses sites industriels du secteur des produits de la pêche de Vihterpalu et de Harku étaient tous les deux contaminés par la souche de *L.m* ST1247. La requérante souhaitait toutefois poursuivre ses activités durant la période des fêtes et ne procéder à un nettoyage qu'au début de l'année 2020, ce qui n'est guère le comportement d'une entreprise responsable.

5.2.12. C'est à tort que la requérante fait valoir que les souches de *L.m* sont toutes aussi virulentes les unes que les autres. Il est exact que la *L.m* est une bactérie dangereuse et qu'elle peut provoquer une listériose, maladie dont l'issue peut être fatale, et qu'il n'est donc pas possible d'affirmer qu'il existerait une souche que l'on pourrait qualifier d'inoffensive. Cependant, le VTA, dans le cadre de la procédure, a produit des éléments de preuve et des déclarations d'experts démontrant que certaines souches de *L.m* sont plus pathogènes que les autres, ce que viennent précisément confirmer les cas de maladie et de décès liés à la souche ST1247 en Estonie et ailleurs en Europe.

5.2.13. Au point 1.2 du tableau figurant au chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, deux critères sont prévus en ce qui concerne la présence de *L.m.* (i) absence (zéro) dans 25 g et (ii) 100 ufc/g, et ce second * critère, d'après le règlement, est applicable [Or. 12] dès lors que l'exploitant n'a pas démontré au VTA que le produit respecterait la limite de 100 ufc/g pendant la durée de conservation. La requérante n'a pas apporté cette preuve. Si la production de l'exploitant se voit appliquer le critère 0/25 g (comme cela a été fait en l'espèce en ce qui concerne la production de la requérante), ce critère s'applique alors indépendamment de la question de savoir si le produit se trouve encore dans l'enceinte du site de production de la requérante, ou s'il est déjà dans le circuit de la vente au détail. Cette approche est confirmée par la pratique d'autres États et, par exemple, par le Codex Alimentarius, qui constitue un guide de référence. Dans le cas contraire, on ne comprend pas quel serait le but de ce critère si la présence de *L.m.* justifiait d'exiger le retrait du produit du marché lorsqu'elle est détectée avant que le produit quitte l'entrepôt de la requérante, mais n'empêchait pas la requérante de commercialiser quand même le produit dès lors qu'elle serait détectée immédiatement après que le produit ait quitté l'entrepôt. Les *L.m.* ne peuvent pas apparaître d'elles-mêmes dans le produit de la requérante après avoir quitté l'entrepôt de celle-ci, de sorte que, par exemple, la détection de la bactérie *L.m.* dans un échantillon prélevé dans un point de vente au détail signifie que celle-ci s'y trouvait nécessairement déjà avant de quitter l'entrepôt.

DISPOSITIONS PERTINENTES

6. Le règlement n° 2073/2005

Considérants 1 à 3 et 5 :

(1) *L'obtention d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et de la santé animale est l'un des objectifs fondamentaux de la législation alimentaire, comme l'énonce le 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. Les risques microbiologiques liés aux denrées alimentaires constituent une source majeure de maladies d'origine alimentaire chez l'homme.*

(2) *Les denrées alimentaires ne doivent pas contenir de micro-organismes ni leurs toxines ou métabolites dans des quantités qui présentent un risque inacceptable pour la santé humaine.*

(3) *Le règlement (CE) n° 178/2002 établit des prescriptions générales relatives à la sécurité des denrées alimentaires, prévoyant qu'aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse. Les exploitants du secteur*

* Ndt. : il convient probablement de lire « le premier de ces critères » (absence dans 25 g).

alimentaire sont tenus de retirer du marché les denrées alimentaires dangereuses. Pour contribuer à la protection de la santé publique et éviter les interprétations différentes, il convient de définir des critères de sécurité harmonisés relatifs à l'acceptabilité des denrées alimentaires, notamment en ce qui concerne la présence de certains micro-organismes pathogènes.

(5) La sécurité des denrées alimentaires est principalement assurée par une approche préventive telle que la mise en œuvre de bonnes pratiques d'hygiène et de fabrication et l'application des principes HACCP (analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise). Les critères microbiologiques peuvent servir pour la validation et la vérification des procédures fondées sur les principes HACCP et des autres mesures de contrôle de l'hygiène. Il convient donc d'établir des critères microbiologiques définissant l'acceptabilité de ces procédés, ainsi que des critères de sécurité microbiologique fixant une limite au-delà de laquelle on doit considérer qu'une denrée alimentaire est contaminée de manière inacceptable par les micro-organismes pour lesquels les critères sont établis.

[Or. 13]

Définitions de l'article 2 :

b) « critère microbiologique » un critère définissant l'acceptabilité d'un produit, d'un lot de denrées alimentaires ou d'un procédé, sur la base de l'absence, de la présence ou du nombre de micro-organismes, et/ou de la quantité de leurs toxines/métabolites, par unité(s) de masse, volume, surface ou lot ;

c) « critère de sécurité des denrées alimentaires » un critère définissant l'acceptabilité d'un produit ou d'un lot de denrées alimentaires, applicable aux produits mis sur le marché ;

f) « durée de conservation » la période précédant la date limite de consommation des produits ou la date de durabilité minimale, telles que définies respectivement aux articles 9 et 10 de la directive 2000/13/CE ;

g) « denrées alimentaires prêtes à être consommées » les denrées alimentaires que le producteur ou le fabricant destine à la consommation humaine directe, ne nécessitant pas une cuisson ou une autre transformation efficace pour éliminer ou pour réduire à un niveau acceptable les micro-organismes dangereux ;

l) « respect des critères microbiologiques » l'obtention des résultats satisfaisants ou acceptables visés à l'annexe I lors d'essais fondés sur les valeurs fixées pour ces critères par le prélèvement d'échantillons, la conduite d'analyses et la mise en œuvre de mesures correctives, conformément à la législation sur les denrées alimentaires et aux instructions données par l'autorité compétente.

Article 3, paragraphe 1, en vertu duquel les exploitants du secteur alimentaire veillent à ce que les denrées alimentaires respectent les critères microbiologiques pertinents établis à l'annexe I [; à] cette fin, à tous les stades de la production, de

la transformation et de la distribution de denrées alimentaires, y compris la vente au détail, ils prennent des mesures, dans le cadre de leurs procédures fondées sur les principes HACCP ainsi que de leurs bonnes pratiques d'hygiène, afin que :

a) la fourniture, la manipulation et la transformation de matières premières et de denrées alimentaires relevant de leur contrôle s'effectuent de façon à ce que les critères d'hygiène des procédés soient respectés ;

b) les critères de sécurité des denrées alimentaires applicables pendant toute la durée de conservation des produits soient respectés dans des conditions de distribution, d'entreposage et d'utilisation raisonnablement prévisibles.

Tableau explicatif figurant au chapitre 1 de l'annexe I :

1.1 Denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées aux nourrissons et denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées à des fins médicales spéciales (4)	Listeria monocytogenes	10	0	Absence dans 25 g	EN/ISO 11290-1	Produits mis sur le marché pendant leur durée de conservation
1.2 [Or. 14] Denrées alimentaires prêtes à être consommées permettant le développement de L. monocytogenes, autres que celles destinées aux nourrissons ou à des fins médicales spéciales	Listeria monocytogenes	5	0	100 cfu/g ⁽⁵⁾	EN/ISO 11290-2 ⁽⁶⁾	Produits mis sur le marché pendant leur durée de conservation
		5	0	Absence dans 25 g ⁽⁷⁾	EN/ISO 11290-1	Avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de l'exploitant du secteur alimentaire qui l'a fabriquée

Les notes 5 et 7 concernant les critères énoncés à la ligne 1.2 du tableau du chapitre 1 de l'annexe I :

- en vertu de la note 5, le critère « 100 cfu/g » est applicable lorsque le fabricant est en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que le produit respectera la limite de 100 ufc/g pendant la durée de conservation. L'exploitant peut fixer, pendant le procédé, des valeurs intermédiaires suffisamment basses pour garantir que la limite de 100 ufc/g ne sera pas dépassée au terme de la durée de conservation ;*
- en vertu de la note 7, le critère « absence dans 25 g » est applicable aux produits avant qu'ils ne quittent le contrôle immédiat de l'exploitant du secteur alimentaire, lorsque celui-ci n'est pas en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que le produit respectera la limite de 100 ufc/g pendant toute la durée de conservation.*

7. Le règlement n° 178/2002

Considérants 2, 8, 10 et 12.

(2) Il importe d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines dans l'exécution des politiques communautaires.

(8) La Communauté a choisi un niveau élevé de protection de la santé comme principe pour l'élaboration de la législation alimentaire qu'elle applique de manière non discriminatoire aux échanges tant nationaux qu'internationaux de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.

[Or. 15] (10) L'expérience a montré qu'il est nécessaire d'adopter des mesures visant à garantir que des denrées alimentaires dangereuses ne soient pas mises sur le marché et qu'il existe des systèmes permettant d'identifier les problèmes de sécurité des denrées alimentaires et d'y faire face, dans le but d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et de protéger la santé humaine. Il conviendrait d'aborder les mêmes questions en ce qui concerne la sécurité des aliments pour animaux.

(12) Pour assurer la sécurité des denrées alimentaires, il convient de prendre en considération tous les aspects de la chaîne de production alimentaire dans sa continuité, à partir de la production primaire et de la production d'aliments pour animaux et jusqu'à la vente ou à la fourniture des denrées alimentaires au consommateur, étant donné que chaque élément peut avoir un impact potentiel sur la sécurité des denrées alimentaires.

Article 5, paragraphe 1, en vertu duquel la législation alimentaire poursuit un ou plusieurs des objectifs généraux de la protection de la vie et de la santé des personnes, de la protection des intérêts des consommateurs, y compris les pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires, en tenant

compte, le cas échéant, de la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement.

Article 7, paragraphe 1, en vertu duquel, dans des cas particuliers où une évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adoptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque.

Article 14, paragraphes 1 et 2, selon lesquels aucune denrée alimentaire n'est mise sur le marché si elle est dangereuse ; une denrée alimentaire est dite dangereuse si elle est considérée comme préjudiciable à la santé (a) ; impropre à la consommation humaine (b).

Article 14, paragraphe 3, qui prévoit que, pour déterminer si une denrée alimentaire est dangereuse, il est tenu compte :

a) des conditions d'utilisation normales de la denrée alimentaire par le consommateur à chaque étape de la production, du traitement et de la distribution ; et

b) de l'information fournie au consommateur, y compris des informations figurant sur l'étiquette, ou d'autres informations généralement à la disposition du consommateur, concernant la prévention d'effets préjudiciables à la santé propres à une denrée alimentaire particulière ou à une catégorie particulière de denrées alimentaires.

Article 14, paragraphe 5, qui prévoit que, pour déterminer si une denrée alimentaire est impropre à la consommation humaine, il est tenu compte de la question de savoir si cette denrée alimentaire est inacceptable pour la consommation humaine compte tenu de l'utilisation prévue, pour des raisons de contamination, d'origine externe ou autre, ou par putréfaction, détérioration ou décomposition.

8. Le règlement n° 882/2004

Considérants 1, 4 et 6 :

(1) Les aliments pour animaux et les denrées alimentaires devraient être sûrs et sains [; l]a législation communautaire comprend un ensemble de règles visant à faire en sorte que cet objectif soit atteint [; c]es règles s'appliquent également à la production et à la mise sur le marché des aliments pour animaux et des denrées alimentaires.

(4) La législation communautaire relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires part du principe que les exploitants du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire à tous les stades de la

production, de la transformation et [Or. 16] de la distribution sont chargés de veiller, dans les limites des activités dont ils ont le contrôle, à ce que les aliments pour animaux et les denrées alimentaires satisfassent aux dispositions de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires applicables à leurs activités.

(6) Les États membres devraient assurer l'application de la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires, ainsi que des dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, et contrôler et vérifier le respect par les exploitants du secteur des prescriptions applicables en la matière à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution [; d]es contrôles officiels devraient être organisés à cette fin.

Article 3, paragraphe 3, en vertu duquel les contrôles officiels sont réalisés à n'importe quel stade de la production, de la transformation et de la distribution des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires et des animaux et des produits d'origine animale. Ils comprennent des contrôles des entreprises du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire, de l'utilisation d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires, de leur stockage ou de tout processus, matériel, substance, activité ou opération, y compris le transport, faisant intervenir des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires, et d'animaux vivants, requis en vue d'atteindre les objectifs du présent règlement.

MOTIFS

9. Le principal point de litige entre les parties porte sur la question de savoir si le prélèvement d'échantillons en magasin pour établir l'absence de *L.m* dans 25 grammes est autorisé ou non (voir références aux échantillons prélevés aux points 1.1 et 2.1 de la présente demande de décision préjudicielle). La réponse à cette question est également déterminante en ce qui concerne le bien-fondé du grief de la requérante tiré de ce que la partie défenderesse aurait interdit la vente de produits de poissons dont la dangerosité pour le consommateur n'a pas été démontrée. Il s'agit d'une question qui a une incidence directe sur la légalité des deux décisions attaquées. Pour résumer, les parties s'opposent sur la manière dont il convient de comprendre le stade d'application du critère auquel fait référence la note 5 sous le tableau figurant au chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005.

10. D'après la requérante, il convient de distinguer deux stades différents, l'un correspondant à la période où les produits sont mis sur le marché pendant leur durée de conservation (1), l'autre se situant avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de l'exploitant du secteur alimentaire qui l'a fabriquée (2). Dans le premier cas, c'est la limite « 100 cfu/g » qui s'applique et, dans le second cas, c'est l'« absence dans 25 g ».

11. Le point de vue de la requérante est corroboré par une interprétation tenant compte de l'économie du règlement. En effet, il ressort de la lecture du règlement que, chaque fois le législateur a voulu imposer comme limite « absence dans 25 g », il l'a fait expressément. C'est ce qu'il a d'ailleurs fait en ce qui concerne les denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées aux nourrissons et les denrées alimentaires prêtes à être consommées destinées à des fins médicales spéciales, à la première case du tableau 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005. L'interprétation de la requérante est corroborée par l'argument tiré de l'économie du règlement. Il ressort de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-443/13 qu'il a été voulu que le critère « absence dans 25 g » se rapporte aux produits mis sur le marché pendant la période de conservation.

12. Si l'interprétation de la partie requérante est correcte, c'est après avoir appliqué à la requérante une mauvaise méthode (le VTA n'ayant pas quantifié la *L.m* présente dans l'échantillon prélevé en magasin) et en retenant à son encontre une mauvaise limite (en exigeant l'absence de *L.m*, dans ces produits, dans 25 grammes, dans cinq sous-échantillons) que la partie défenderesse a conclu dans chacun des deux actes administratifs [Or. 17] que ladite requérante avait mis sur le marché un produit dangereux pour la santé des consommateurs. Dans cette hypothèse, c'est à juste titre que la requérante soutient que l'on ne saurait conclure à la dangerosité d'une denrée alimentaire sans quantifier la *L.m*.

13. La partie défenderesse estime, en revanche, qu'il ne s'agit pas de critères applicables en même temps, mais qu'un critère spécifique ne peut être appliqué que si les conditions prévues par le règlement n° 2073/2005 sont remplies. Aux termes de la note 5 figurant sous le tableau du chapitre 1 de l'annexe I du règlement n° 2073/2005, l'application du premier critère est subordonnée à la condition suivante : ce critère est applicable lorsque le fabricant est en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que le produit respectera la limite de 100 ufc/g pendant toute la durée de conservation. Le rapport d'inspection du 27 mars 2019 précisait d'ailleurs que les produits de la requérante étaient soumis à la limite dite « de tolérance zéro » (absence de *L.m* dans 25 grammes, dans cinq sous-échantillons, avant que la denrée alimentaire n'ait quitté le contrôle immédiat de la requérante) tant que celle-ci ne serait pas en mesure d'effectuer des tests de vieillissement et de croissance microbiologique conformes aux exigences démontrant que les produits ne dépasseraient pas la limite de 100 ufc/g au terme de la période de commercialisation. La requérante n'a pas démontré au VTA que les produits ne dépasseraient pas la limite de 100 ufc/g pendant la durée de conservation.

14. Une interprétation téléologique du règlement vient étayer le point de vue du VTA. L'article 3 du règlement n° 2073/2005 énonce les exigences générales en vertu desquelles les exploitants du secteur alimentaire veillent à ce que les denrées alimentaires respectent les critères microbiologiques pertinents établis à l'annexe I. À cette fin, à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires, y compris la vente au détail, ils prennent des mesures, dans le cadre de leurs procédures fondées sur les principes

HACCP ainsi que de leurs bonnes pratiques d'hygiène, afin que : 1) la fourniture, la manipulation et la transformation de matières premières et de denrées alimentaires relevant de leur contrôle s'effectuent de façon à ce que les critères d'hygiène des procédés soient respectés ; 2) les critères de sécurité des denrées alimentaires applicables pendant toute la durée de conservation des produits soient respectés dans des conditions de distribution, d'entreposage et d'utilisation raisonnablement prévisibles. Le cas échéant, les exploitants du secteur alimentaire responsables de la fabrication du produit conduisent des études conformément à l'annexe II afin d'examiner si les critères sont respectés pendant toute la durée de conservation. Cette disposition s'applique notamment aux denrées alimentaires prêtes à être consommées permettant le développement de *Listeria monocytogenes* et susceptibles de présenter un risque pour la santé publique lié à *Listeria monocytogenes*. Il ressort de ce qui précède que le règlement a pour objectif de garantir la sécurité des denrées alimentaires à chaque étape pendant toute la durée de conservation et qu'il porte, à cet égard, une attention particulière au risque lié à *L.m.* De même, l'interprétation de la partie défenderesse est corroborée par le fait que, en ce qui concerne le premier critère, à savoir la limite maximale, il est précisé sous le tableau que le critère s'applique lorsque le fabricant est en mesure de démontrer, à la satisfaction de l'autorité compétente, que le produit respectera la limite de 100 ufc/g pendant la durée de conservation. L'interprétation de la partie défenderesse est également conforme à l'objectif, énoncé dans les considérants du règlement n° 178/2002, d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines, et de faire en sorte que les aliments et les denrées alimentaires soient sûrs et sains. Compte tenu de l'article 5, paragraphe 1, de l'article 7, paragraphe 1, de l'article 14, paragraphes 1 et 2, 3 et 5, du règlement n° 178/2002, un niveau élevé de protection de la santé humaine peut être assuré, notamment par une mesure de gestion des risques qui [Or. 18] assure le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté. L'interprétation défendue par la partie défenderesse contribue à renforcer ce niveau élevé de protection et elle est confortée, notamment, par les considérants 1, 4 et 6, et l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 882/2004, qui font précisément référence au stade de la mise sur le marché.

15. Si le point de vue de la partie défenderesse est exact, cela signifie que la requérante, en faisant parvenir sur le marché une denrée alimentaire contenant de la *L.m.*, a violé l'obligation qui lui incombe de garantir la sécurité des produits. En d'autres termes, l'exigence d'une absence de *L.m.* dans 25 grammes, dans cinq sous-échantillons, n'est pas respectée.

16. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du règlement litigieux peuvent faire l'objet d'interprétations différentes, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être considérées comme claires (*acte clair*) et qu'il n'existe pas de jurisprudence pertinente fournissant des indications interprétatives appropriées (*acte éclairé*). S'agissant d'un règlement directement applicable de l'Union européenne, le juge est tenu, dans une telle situation, de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle. La juridiction de céans tient également compte, à cet égard, du fait que, lors de l'audience qui s'est tenue le 12 août 2020, la partie

défenderesse a indiqué qu'il était envisagé, au niveau de l'Union européenne, de modifier les dispositions correspondantes du règlement n° 2073/2005 de manière à ce que l'interprétation de la disposition retenue par la partie défenderesse ressorte plus clairement de son libellé. Cela renforce la conviction de la juridiction quant à la nécessité d'une demande de décision préjudicielle.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Or. 19]

[OMISSIS] [répétition des questions préjudicielles]

[OMISSIS] [procédure interne]

[OMISSIS] [omissis : signatures des juges]

DOCUMENT DE TRAVAIL