Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 11 février 2021 [1]

Affaire C-579/19

R, à la demande de Association of Independent Meat Suppliers and another
contre
The Food Standards Agency

[demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement (CE) nº 854/2004 – Règlement (CE) nº 882/2004 – Contrôles officiels des denrées alimentaires d'origine animale – Droit à un contrôle juridictionnel d'une décision d'un vétérinaire officiel – Principes d'équivalence et d'effectivité – Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) porte essentiellement sur l'interprétation de l'article 5, point 2, du règlement (CE) nº 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 [2], ainsi que sur l'interprétation de l'article 54, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 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 [3]. L'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 concerne l'apposition par les vétérinaires officiels de marques de salubrité lorsqu'ils jugent que la viande est propre à la consommation humaine, tandis que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 concerne les informations sur les droits de recours contre les décisions prises par les autorités compétentes des États membres à la suite de ces contrôles officiels.

1 Langue originale : l'anglais.

2 JO 2004, L 139, p. 206.

3 JO 2004, L 165, p. 1.

2. Les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 s'inscrivent dans le cadre juridique qui régit la sécurité alimentaire dans l'Union européenne [4]. Globalement, ces règlements établissent des règles harmonisées en matière de contrôles officiels effectués par les autorités compétentes des États membres pour assurer que les exploitants du secteur alimentaire respectent leurs obligations découlant du droit de l'Union. Dans ce contexte, les vétérinaires officiels sont des personnes spécialement qualifiées qui, avec l'assistance d'auxiliaires officiels, effectuent des tâches pour le compte de ces autorités dans le système des contrôles officiels concernant la viande.

3. Dans la présente affaire, la Cour est invitée à se prononcer sur ce qui découle du « droit de recours contre les décisions prises par l'autorité compétente à la suite des contrôles officiels », qui est énoncé au considérant 43 du règlement nº 882/2004 et davantage précisé à l'article 54, paragraphe 3, de ce règlement.

4. Premièrement, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la compatibilité, avec les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004, d'un régime juridique qui existait dans le droit du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avant l'entrée en vigueur de ces règlements, à savoir l'article 9 de la Food Safety Act 1990 (loi sur la sécurité des aliments de 1990, ci-après la « loi de 1990 ») [5]. Elle le fait dans le cadre d'un litige qui oppose les requérantes dans la procédure au principal, la Cleveland Meat Company (ci-après la « CMC ») et l'Association of Independent Meat Suppliers, à la défenderesse, la Food Standards Agency (agence des normes alimentaires, Royaume-Uni, ci-après la « FSA »), sur la question de savoir quelle voie de recours, existant en droit national pour l'appréciation juridictionnelle d'une décision prise par un vétérinaire officiel de ne pas apposer une marque de salubrité sur une viande jugée impropre à la consommation humaine, est compatible avec le droit de l'Union. L'article 9 de la loi de 1990, qui implique une procédure devant un Justice of the Peace (juge siégeant dans un tribunal d'instance, ci-après « juge de paix ») comportant un contrôle sur le fond de l'affaire, constitue-t-il la seule voie qui satisfait au droit de recours susmentionné prescrit par le droit de l'Union, comme le prétendent les requérantes, ou une demande de contrôle juridictionnel selon le droit du Royaume-Uni (ci-après la « demande de contrôle juridictionnel »), qui implique une procédure devant une juridiction ne comportant pas un contrôle sur le fond de l'affaire, offre-t-elle un moyen effectif et approprié pour faire respecter les prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires des règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 et, plus spécifiquement, le refus du vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité, comme le prétend la FSA ? Cette question nécessite un examen de la jurisprudence de la Cour relative à l'autonomie procédurale dont les États membres disposent pour établir les règles régissant les recours destinés à assurer la sauvegarde des droits de l'Union, sous réserve des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que du droit à un recours effectif tel que le garantit l'article 47, premier alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

5. Deuxièmement, la juridiction de renvoi demande si, pour se conformer à ces règlements et, de manière plus générale, au droit de l'Union, le règlement nº 882/2004 prévoit un recours contre la décision d'un vétérinaire officiel refusant d'apposer une marque de salubrité, prise au titre de

[4] Ce cadre englobe également : le règlement (CE) nº 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 (JO 2002, L 31, p. 1), le règlement (CE) nº 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO 2004, L 139, p. 1), le règlement (CE) nº 853/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO 2004, L 139, p. 55), et le règlement (CE) nº 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) nº 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux) (JO 2009, L 300, p. 1). Voir, plus loin, points 39 à 43 des présentes conclusions.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16.

l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, qui inclut un contrôle juridictionnel sur le fond. Cette question doit recevoir, elle aussi, une réponse à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour sur l'article 47, premier alinéa, de la Charte, puisqu'elle concerne l'étendue du contrôle juridictionnel.

6. En conséquence, cette affaire soulève des questions nouvelles concernant la protection juridictionnelle effective des particuliers dans le cadre du droit de l'Union sur les denrées alimentaires et concernant le rapport qui existe, à cet égard, entre le règlement nº 854/2004 et le règlement nº 882/2004. En outre, elle est susceptible d'avoir des implications plus générales pour le développement de la jurisprudence de la Cour sur le contrôle juridictionnel de décisions administratives, par les juridictions nationales, au titre de l'article 47 de la Charte.

II. Le cadre juridique

7. L'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 prévoit :

« Le marquage de salubrité des carcasses d'ongulés domestiques, de gibier d'élevage, mammifère, autre que les lagomorphes, et de gros gibier sauvage ainsi que les demi-carcasses, les quartiers et les découpes produites en découpant les demi-carcasses en trois gros morceaux s'effectue en abattoir et dans des établissements de traitement du gibier conformément à l'annexe I, chapitre III, section I. 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. »

8. Aux termes du considérant 43 du règlement nº 882/2004 :

« 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. »

9. L'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 prévoit :

« L'autorité compétente transmet à l'exploitant concerné ou à son représentant :

a) une notification écrite de sa décision concernant les mesures à prendre en vertu du paragraphe 1, ainsi que la motivation de sa décision ; et

b) des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables. »

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

10. Le 11 septembre 2014, CMC a acheté un taureau vivant pour une somme d'environ 1 400 livres sterling (GBP) (approximativement 1 700 euros). Le vétérinaire officiel affecté à l'abattoir de CMC l'a déclaré propre à être abattu. Un auxiliaire officiel, qualifié d'inspecteur de l'hygiène des viandes, a procédé à l'inspection post mortem de la carcasse ainsi que des abats et il a décelé

la présence de trois abcès dans ces abats [6]. 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 que les abcès laissaient suspecter que le taureau souffrait d'une pyohémie, une forme de septicémie [7]. Partant, le vétérinaire officiel n'a pas apposé, sur la carcasse, la marque de salubrité qui aurait certifié qu'elle était propre à la consommation humaine. De ce fait, 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)] [8], il était interdit à CMC de vendre la carcasse.

11. CMC a demandé l'avis d'un autre vétérinaire et a contesté l'avis du vétérinaire officiel. Elle a fait valoir que, en cas de contestation et de refus de sa part de remettre volontairement la carcasse, le vétérinaire officiel aurait à procéder à la saisie de celle-ci et à porter l'affaire devant un juge de paix, et ce en application de l'article 9 de la loi de 1990, pour qu'il soit statué sur la question de savoir si cette carcasse doit ou non être déclarée impropre à la consommation. La FSA, qui est l'autorité compétente aux fins de la législation nationale et de l'Union dans le domaine de la sécurité des aliments et qui est responsable des contrôles officiels dans les abattoirs, a estimé qu'il n'était pas nécessaire de faire usage de cette procédure et que, puisqu'elle avait été déclarée impropre à la consommation humaine par le vétérinaire officiel, la carcasse devait être éliminée en tant que sous-produit animal.

12. 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 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)] [9] et du règlement nº 1069/2009. Cet avis d'élimination précisait 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 mois à compter du jour où le motif justifiant le recours est apparu. »

13. CMC et l'Association of Independent Meat Suppliers (ci-après, conjointement, les « requérantes ») ont effectivement saisi la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench, Royaume-Uni] d'une demande de contrôle juridictionnel, afin de contester l'affirmation de la FSA selon laquelle celle-ci n'avait pas à employer la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 et, à titre subsidiaire, afin de faire valoir qu'il incombe au Royaume-Uni de prévoir des moyens de recours contre une décision d'un vétérinaire officiel sur le caractère propre ou non à la consommation humaine de la viande. Cette juridiction a rejeté la demande de contrôle juridictionnel [10] et la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Cour d'appel

6 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, le mot « carcasse » est employé au sens du terme « carcasse » qui est défini, au point 1.9 de l'annexe I du règlement nº 853/2004, comme signifiant « le corps d'un animal de boucherie après l'abattage et l'habillage », tandis que le mot « abats » signifie, aux termes du point 1.11 de ce règlement, « les viandes fraîches autres que celles de la carcasse, y compris les viscères et le sang ».

7 La pyohémie est une infection du sang (septicémie) provoquée par la diffusion dans la circulation sanguine de bactéries provenant d'un abcès qui forment du pus.

8 UK Statutory Instruments 2013/2996. Comme il apparaît des informations produites devant la Cour, ces dispositions réglementaires assurent, en Angleterre, la mise en œuvre et le contrôle de l'application des règlements nº 178/2002, nº 852/2004, nº 853/2004 et nº 854/2004.

9 UK Statutory Instruments 2013/2952.

10 *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) v Food Standards Agency* [2015] EWHC 1896 (Admin).

(Angleterre et pays de Galles) (division civile), Royaume-Uni] en a fait de même [11], de sorte que les requérantes ont formé un recours devant la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni).

14. La juridiction de renvoi a indiqué, entre autres, que 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 d'un vétérinaire officiel sur le caractère propre ou non à la consommation humaine d'une viande. Cette procédure permet à un agent habilité d'une autorité des aliments ou d'une autorité de contrôle, telle la FSA, s'il lui semble qu'une denrée alimentaire destinée à la consommation humaine ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires, de saisir la denrée alimentaire afin qu'un juge de paix du ressort territorial se prononce, ce juge de paix étant un juge non juriste ou un juge de district juriste de formation, qui est accessible à toute heure sans difficulté. S'il considère, sur la base d'éléments de preuve qu'il juge appropriés, que la denrée alimentaire ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires, le juge de paix la déclarera impropre à la consommation et ordonnera sa destruction aux frais du propriétaire, tandis que si le juge de paix refuse de la déclarer impropre, l'autorité de contrôle concernée doit indemniser le propriétaire de toute dépréciation due à l'action de l'agent.

15. À cet égard, la juridiction de renvoi a souligné que, selon les requérantes, la procédure établie à l'article 9 de la loi de 1990, qui fait partie du droit du Royaume-Uni depuis le XIX^{e} siècle et qui continue de s'appliquer dans le cadre du régime du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires, prévoit une possibilité, à la fois, de faire exécuter une décision d'un vétérinaire officiel sur le caractère propre ou non à la consommation humaine de la viande et, pour ce qui est des exploitants, de soumettre cette décision à un examen judiciaire et de demander au juge de paix de décider si la carcasse satisfaisait en fait aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Les requérantes admettent que le juge de paix ne peut pas ordonner à un vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité, mais elles soutiennent que, d'une part, l'on peut s'attendre à ce qu'un vétérinaire officiel s'incline devant la décision de ce juge et qu'il applique une marque de salubrité en conséquence et que, d'autre part, une indemnisation peut être accordée. La FSA, au contraire, n'admet pas 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 propre ou non à la consommation humaine, car le juge de paix ne dispose pas du pouvoir d'ordonner à un vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité ni d'un pouvoir autre que celui de déclarer une carcasse qui ne porterait pas cette marque comme étant impropre à la consommation pour qu'elle soit détruite. La juridiction de renvoi demande à la Cour de supposer que l'interprétation des requérantes est exacte et qu'un juge de paix est compétent pour rendre une décision pouvant entraîner l'octroi d'une indemnité si ce juge considère qu'une marque de salubrité aurait dû être apposée sur une carcasse.

16. La juridiction de renvoi observe, en outre, qu'un exploitant d'abattoir, tel que CMC, a la possibilité d'introduire une demande de contrôle juridictionnel soit pour contester une décision d'un vétérinaire officiel selon laquelle la viande est impropre à la consommation humaine, décision comportant donc le refus d'apposer une marque de salubrité, soit pour faire annuler un avis d'élimination, tel celui qui a été notifié à CMC le 23 septembre 2014, comme mentionné au point 12 des présentes conclusions. Dans pareille procédure, la juridiction saisie de la demande peut annuler la décision susmentionnée pour tout motif qui la rend illégale, y compris le cas où le vétérinaire agit dans un but autre que celui qui lui permet d'exercer ses pouvoirs, le cas où il n'applique pas le critère juridique adéquat ou le cas où il aboutit à une décision sans fondement

[11] *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers & Anor) v Food Standards Agency* [2017] EWCA Civ 431.

ou non étayée par des éléments de preuve suffisants. De plus, ladite juridiction recourt occasionnellement à une procédure orale, elle ordonne des mesures obligatoires et elle dispose du pouvoir d'accorder des dommages et intérêts pour violation des droits découlant de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »). Toutefois, la juridiction de renvoi a indiqué qu'une demande de contrôle juridictionnel ne constitue pas un recours sur le fond quant à la décision prise.

17. C'est dans ces circonstances que la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le règlement [nº 854/2004] et le règlement [nº 882/2004] 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 [nº 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 [nº 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 ? »

IV. La procédure devant la Cour

18. Des observations écrites ont été déposées devant la Cour par les requérantes, le Royaume-Uni et la Commission européenne. Ces parties ont également répondu aux questions écrites que la Cour leur a posées.

19. Pendant que l'affaire était encore pendante devant la Cour, le Royaume-Uni a quitté l'Union le 31 janvier 2020. Conformément à l'article 86, paragraphe 2, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique [12], la Cour demeure compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les demandes des juridictions du Royaume-Uni présentées avant que la période de transition définie à l'article 126 de cet accord prenne fin, à savoir, en principe, le 31 décembre 2020. En outre, en application de l'article 89, paragraphe 1, dudit accord, l'arrêt de la Cour, qu'il soit prononcé avant le terme de la période de transition ou à une date ultérieure, a force obligatoire dans tous ses éléments pour le Royaume-Uni et au Royaume-Uni.

20. Par conséquent, puisque la présente demande de décision préjudicielle a été présentée le 31 juillet 2019, la Cour demeure compétente pour statuer sur celle-ci et la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) est liée par l'arrêt qui sera prononcé par la Cour dans le cadre de la présente procédure.

[12] JO 2020, L 29, p. 7. Conformément à l'article 86, paragraphe 3, de cet accord, une demande de décision préjudicielle est considérée comme ayant été présentée au moment où l'acte introductif d'instance a été enregistré par le greffe de la Cour. En l'espèce, la demande a été enregistrée au greffe de la Cour le 31 juillet 2019.

V. Résumé des observations des parties

21. Les requérantes soutiennent qu'il y a lieu de répondre par la négative à la première question préjudicielle, parce que les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 ne s'opposent pas à une procédure telle que celle de l'article 9 de la loi de 1990. Selon elles, le fait que, en application de l'article 5 du règlement nº 854/2004 lu conjointement avec l'annexe I de ce règlement, le vétérinaire officiel prend des décisions relatives au marquage de salubrité de la viande sur la base de sa formation et de ses qualifications ne fait pas obstacle à un contrôle juridictionnel effectif sur le fond de ces décisions. En effet, rien dans cette législation n'exclut un droit de contester lesdites décisions dans le cadre des procédures nationales.

22. Les requérantes soutiennent qu'il convient de répondre à la seconde question préjudicielle en ce sens que le règlement nº 882/2004 donne lieu à un droit de recours contre une décision d'un vétérinaire officiel, prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, selon laquelle la viande d'une carcasse était impropre à la consommation humaine et que, dans l'examen du bien-fondé de cette décision, une juridiction de recours doit procéder à un examen complet de toutes les questions pertinentes de fait et de droit se rapportant à cette décision et décider, sur le fond et sur la base des éléments de preuve, y compris des avis techniques d'experts commis par chacune des parties, si la viande d'une carcasse ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Selon elles, le règlement nº 854/2004 s'applique dans le cadre du règlement nº 882/2004 et l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec le considérant 43 de ce dernier règlement, établit un droit de recours général applicable à cette décision. Elles contestent que l'article 54 du règlement nº 882/2004 s'applique uniquement aux tâches du vétérinaire officiel visées à l'article 4 du règlement nº 854/2004 et non à celles visées à l'article 5 de ce dernier règlement, en particulier parce que cela ne concorderait pas avec la définition des termes « manquement à la législation » contenus à l'article 2 du règlement nº 882/2004 et avec les types de mesures visant à remédier aux manquements que l'article 54, paragraphe 2, du règlement nº 882/2004 prévoit.

23. Les requérantes font valoir qu'une demande de contrôle juridictionnel n'offre pas un contrôle sur le fond et elles invoquent l'article 47 de la Charte ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour sur le droit à un recours effectif[13]. Selon elles, le droit d'un exploitant d'abattoir de contester le bien-fondé d'une décision prise par un vétérinaire officiel au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 est prévu par l'article 17 de la Charte, lu conjointement avec l'article 47 de celle-ci. Elles affirment que la destruction d'une carcasse en tant que sous-produit animal constitue une ingérence injustifiée dans le droit de propriété de l'exploitant au regard de l'article 17 de la Charte, qui, compte tenu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») relative à l'article 1er du premier protocole de la CEDH[14], impose aux États membres des obligations procédurales d'assurer que l'exploitant peut effectivement contester la mesure concernée. Elles soulignent, d'une part, que la procédure doit être rapide et accessible, comme l'est celle de l'article 9 de la loi de 1990, puisque le litige se rapporte à la question de savoir si une viande est propre à la consommation humaine et, d'autre part, qu'une demande de contrôle juridictionnel est extrêmement coûteuse. Elles ajoutent que la solution administrative possible mentionnée dans les observations du Royaume-Uni est sans

[13] Les requérantes se réfèrent, entre autres, aux arrêts du 6 novembre 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684), et du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Les requérantes se réfèrent aux arrêts de la Cour EDH du 1er avril 2010, Denisova et Moiseyeva c. Russie (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), et du 28 juin 2018, G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

intérêt, puisqu'elle est postérieure au litige dans l'affaire au principal et que, en tout état de cause, elle ne constitue pas un recours effectif, en particulier parce qu'elle n'a aucune force obligatoire en droit et qu'elle n'implique pas une procédure contradictoire.

24. Le Royaume-Uni soutient que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, parce que le règlement nº 854/2004 s'oppose à une procédure, telle celle de l'article 9 de la loi de 1990, pour contester sur le fond la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, de ce règlement. Selon lui, le régime qui est établi par les dispositions conjointes de l'article 5 du règlement nº 854/2004 et de l'annexe I de ce règlement – article 5 qui, à la différence de l'article 4 du même règlement, ne se rapporte pas au redressement de cas de manquements – confie la décision sur le caractère propre ou non à la consommation humaine de la viande au vétérinaire officiel, compte tenu de son expérience professionnelle et de son jugement qualifié, et ce régime exige que cette décision soit définitive. Recourir à l'article 9 de la loi de 1990 va à l'encontre de ce règlement, car alors la décision susmentionnée ne serait pas définitive et le pouvoir décisionnel dont le vétérinaire officiel est investi serait transféré à un juge de paix, qui est dépourvu de qualifications spécifiques et qui devrait s'en remettre à des avis d'experts. Le Royaume-Uni affirme que le règlement nº 882/2004 ne saurait établir une procédure de recours qui est incompatible avec le règlement nº 854/2004, étant donné que ce règlement est une lex specialis à laquelle le règlement nº 882/2004 ne peut pas déroger.

25. Le Royaume-Uni soutient que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative, parce que le règlement nº 882/2004 ne donne pas lieu à un droit de recours contre la décision prise par un vétérinaire officiel au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et qu'aucune approche permettant un recours sur le fond de cette décision n'est compatible avec le règlement nº 854/2004. Le Royaume-Uni estime, d'une part, que l'article 54 du règlement nº 882/2004 ne s'applique pas à une décision prise par un vétérinaire officiel d'apposer ou non une marque de salubrité, et ce parce qu'il n'implique pas de mesures coercitives contre les exploitants identifiés comme ne respectant pas la législation sur les aliments, et, d'autre part, que le paragraphe 3 de cet article 54 se limite à exiger que des informations soient données à l'opérateur concerné sur les droits de recours. Le Royaume-Uni fait valoir qu'une demande de contrôle juridictionnel offre à un exploitant d'abattoir un recours adéquat qui est compatible avec le règlement nº 854/2004 et avec les droits fondamentaux. Il explique que la procédure d'une telle demande de contrôle juridictionnel permet à certaines juridictions nationales de déclarer toute décision d'un organisme public illégale, d'annuler cette décision ainsi que de décider quelles mesures doivent être prises à sa place et, à supposer que le vétérinaire officiel a commis une erreur de droit, a abouti à une décision sans fondement ou n'a pas tenu compte d'éléments de preuve importants, la juridiction saisie pourrait annuler cette décision et ordonner qu'une nouvelle décision soit prise.

26. Le Royaume-Uni soutient qu'est compatible avec le droit de propriété d'un exploitant d'abattoir visé à l'article 17 de la Charte et avec le droit analogue prévu à l'article 1er du premier protocole de la CEDH une interprétation des règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 en ce sens que n'est pas susceptible d'un recours sur le fond la décision d'un vétérinaire officiel qui refuse le marquage de salubrité. Le Royaume-Uni considère que toute ingérence de cet ordre dans le droit de propriété est proportionnée et est justifiée par l'intérêt général qu'il y a à protéger la santé publique et que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour EDH concernant l'article 1er du premier protocole de la CEDH[15], elle n'exige aucun droit de recours allant au-delà d'une demande de contrôle juridictionnel.

[15] Le Royaume-Uni se réfère, entre autres, aux arrêts de la Cour EDH du 24 octobre 1986, AGOSI c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), et du 4 mars 2014, Microintelect OOD c. Bulgarie (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

27. Le Royaume-Uni ajoute que, depuis le mois de janvier 2018, la FSA a adopté une solution administrative possible [16], qui permet à un exploitant, s'il n'est pas d'accord avec la première appréciation du vétérinaire officiel selon laquelle la viande est impropre à la consommation humaine, de demander l'avis d'un autre vétérinaire compétent, tandis que le vétérinaire officiel peut également demander l'avis de collègues expérimentés. Le vétérinaire officiel peut alors tenir compte de ces avis avant de prendre la décision relative au marquage de salubrité. Selon le Royaume-Uni, ce processus renforce une demande de contrôle juridictionnel, puisqu'il permet à l'exploitant d'exiger que le vétérinaire officiel tienne compte des objections que suscite son avis initial, créant par là des fondements supplémentaires pour demander le contrôle juridictionnel d'une décision éventuelle de refus d'une marque de salubrité.

28. La Commission, qui aborde les questions préjudicielles en ordre inverse, soutient qu'il y a lieu de répondre à la seconde de ces questions en ce sens que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et à la lumière de l'article 47 de la Charte, impose aux États membres de prévoir une procédure de recours contre la décision d'un vétérinaire officiel de ne pas apposer une marque de salubrité, recours dont les modalités ainsi que la portée relèvent de l'ordre juridique de chaque État membre dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité. Elle affirme que, en l'absence de dispositions spécifiques dans le règlement nº 854/2004, les dispositions générales du règlement nº 882/2004 sont applicables et qu'une décision prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 par un vétérinaire officiel relève du champ d'application de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, étant donné que cette décision concerne une situation de manquement et que le vétérinaire officiel agit pour le compte de l'autorité compétente. Selon elle, l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu à la lumière du considérant 43 du même règlement, exige des États membres de prévoir un droit de recours contre cette décision.

29. La Commission fait valoir que, en l'espèce, les États membres ne sont pas tenus de prévoir une procédure de recours comportant un contrôle complet sur le fond, eu égard au libellé de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 et à l'objectif de protéger la santé publique que poursuivent les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004. Elle estime également essentiel de tenir compte du rôle que le vétérinaire officiel joue pour assurer cet objectif dans l'exercice de ses fonctions au titre du règlement nº 854/2004, qui impliquent plusieurs constatations factuelles très spécifiques en ce qui concerne les inspections et le marquage de salubrité.

30. La Commission soutient qu'il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle en ce sens que les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 ne s'opposent pas à une procédure, telle celle de l'article 9 de la loi de 1990, qui comporte une décision sur le fond quant à la question de savoir si une carcasse ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Il appartient à la juridiction de renvoi, qui est seule compétente pour interpréter le droit national, de déterminer si et dans quelle mesure cette procédure satisfait aux exigences exposées dans la réponse à la seconde question, en particulier aux principes d'équivalence et d'effectivité.

[16] FSA, « Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection », consultable sur son site Internet : https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

VI. Analyse

31. Par la première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande à la Cour, en substance, de lui indiquer si les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 font obstacle à une procédure nationale, comme celle que prévoit l'article 9 de la loi de 1990, pour contester une décision d'un vétérinaire officiel refusant d'apposer une marque de salubrité sur une viande jugée impropre à la consommation humaine. Cette question a trait à la jurisprudence de la Cour sur l'autonomie procédurale des États membres dans la désignation des juridictions compétentes pour connaître des recours fondés sur le droit de l'Union, sous réserve des principes d'équivalence et d'effectivité. Elle concerne également le droit d'accès à un tribunal, qui constitue l'un des éléments du droit à un recours effectif inscrit à l'article 47, premier alinéa, de la Charte.

32. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, exige des États membres de prévoir un droit de recours, sur le fond, contre la décision d'un vétérinaire officiel refusant l'apposition d'une marque de salubrité sur une viande jugée impropre à la consommation humaine ou si la portée plus restreinte de la contestation de cette décision par la voie d'une demande de contrôle juridictionnel suffit pour se conformer à ces règlements. Cette question porte sur l'étendue du contrôle juridictionnel tel qu'exigé par l'article 47, premier alinéa, de la Charte et se rattache aussi au droit d'accès à un tribunal. Il convient, également, d'examiner la jurisprudence pertinente de la Cour sur les principes d'équivalence et d'effectivité.

33. Je souligne que les questions que la présente affaire soulève n'ont pas encore été examinées par la Cour. Afin d'y répondre, il y a lieu d'énoncer, tout d'abord, quelques observations préliminaires sur le lien entre l'article 47 de la Charte et l'affaire au principal, ainsi que sur le régime du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires et sur le rôle du vétérinaire officiel dans ce cadre (section A). Pour des raisons logiques et juridiques, j'examinerai alors les questions préjudicielles dans l'ordre inverse, en commençant par la seconde question (section B) et en abordant ensuite la première question (section C), étant donné que l'interprétation du cadre juridique établi par les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004, qui est nécessaire pour la seconde question, est pertinente pour la première question.

34. Sur la base de cette analyse, je suis parvenu à la conclusion, en ce qui concerne la première question préjudicielle, que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004, lus conjointement avec le principe d'effectivité et l'article 47 de la Charte, s'opposent à une procédure nationale telle que celle de l'article 9 de la loi de 1990. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, j'ai conclu que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 impose aux États membres de prévoir un droit de recours contre une décision prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 par un vétérinaire officiel et que ces dispositions, lues au regard de l'article 47 de la Charte, ne s'opposent pas à une procédure établie par le droit national, telle que celle d'une demande de contrôle juridictionnel, dans le cadre de laquelle la juridiction nationale qui procède au contrôle juridictionnel d'une telle décision n'est pas autorisée à examiner cette décision sur le fond.

A. Observations préliminaires

1. L'article 47 de la Charte et la procédure au principal

35. Il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, l'Union européenne est une Union de droit dans laquelle les justiciables ont le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union [17]. Il incombe aux juridictions des États membres, en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, l'article 19, paragraphe 1, TUE imposant, par ailleurs, aux États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Cette obligation faite aux États membres correspond au droit à un recours effectif consacré à l'article 47 de la Charte, qui constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective [18]. Conformément à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal, dans le respect des conditions prévues à cet article [19].

36. Ainsi qu'il ressort de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union [20]. Les droits fondamentaux garantis par la Charte ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union et ils doivent, ainsi, notamment être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application de ce droit [21].

37. En outre, ainsi que la Cour l'a jugé [22], le droit à un recours effectif est invocable sur la seule base de l'article 47 de la Charte, sans que le contenu de celui-ci doive être précisé par d'autres dispositions du droit de l'Union ou par des dispositions du droit interne des États membres. La reconnaissance de ce droit, dans un cas d'espèce donné, suppose que la personne qui l'invoque se prévale de droits ou de libertés garantis par le droit de l'Union. À cet égard, la protection des personnes physiques et morales contre des interventions de la puissance publique dans leur sphère d'activité privée, qui seraient arbitraires ou disproportionnées, constitue un principe général du droit de l'Union qui peut être invoqué par ces personnes en tant que droit garanti par le droit de l'Union, au sens de l'article 47 de la Charte, en vue de contester en justice un acte leur faisant grief.

38. Dans la procédure au principal, l'exploitant d'un abattoir tente de contester la décision d'un vétérinaire officiel refusant, en application de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, d'apposer une marque de salubrité à une viande jugée impropre à la consommation humaine. Il est constant que le vétérinaire officiel a pris cette décision pour le compte de l'autorité compétente, en l'occurrence la FSA, au titre de dispositions du droit de l'Union. Selon moi, dans ces circonstances, la Charte est de toute évidence applicable. Par ailleurs, dans le cadre de l'application du règlement nº 854/2004, une personne à qui cette décision fait grief, tel

17 Voir arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 31).

18 Voir arrêt du 29 janvier 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, points 32 et 33).

19 Voir arrêt du 6 octobre 2020, Bank Refah Kargaran/Conseil (C-134/19 P, EU:C:2020:793, point 36).

20 Voir arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur) (C-66/18, EU:C:2020:792, point 212).

21 Voir arrêt du 24 septembre 2020, YS (Pensions d'entreprise de personnel cadre) (C-223/19, EU:C:2020:753, point 78).

22 Voir arrêt du 6 octobre 2020, État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale) (C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795, points 54 à 59).

l'exploitant d'un abattoir dont la viande n'a pas obtenu une marque de salubrité parce qu'elle a été jugée impropre à la consommation humaine, est en droit de se prévaloir devant un tribunal de l'article 47 de la Charte.

2. Le régime du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires

39. Comme précisé dans mes remarques introductives, les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 sont des instruments juridiques clés sur les contrôles officiels dans le cadre du régime du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires, régime qui comporte certaines règles générales applicables à toutes les denrées alimentaires, ainsi que des règles spécifiques d'hygiène des aliments [23].

40. Le règlement nº 178/2002 établit les principes de base de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux, et en particulier à la sécurité des denrées alimentaires, dans les États membres et au niveau de l'Union [24], garantissant un niveau élevé de protection de la santé des personnes et des intérêts des consommateurs en ce qui concerne les produits alimentaires [25]. Les prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires figurent à l'article 14 du règlement nº 178/2002, qui, entre autres, interdit la mise sur le marché d'une denrée alimentaire dangereuse, y compris une denrée alimentaire impropre à la consommation humaine [26]. En outre, conformément à l'article 17 de ce règlement, c'est sur les exploitants du secteur alimentaire que repose la responsabilité primaire de veiller à ce que les denrées alimentaires soient sûres [27]. Les États membres sont tenus de contrôler et de vérifier que ces exploitants respectent les prescriptions du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et, à cette fin, d'assurer le fonctionnement d'un système de contrôles officiels [28].

41. Le règlement nº 882/2004 établit des règles générales pour les contrôles officiels effectués sur tous les types de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux [29]. L'objectif de ce règlement, ainsi qu'il ressort de son article 1er, est, entre autres, de prévenir ou d'éliminer les risques pour les êtres humains et les animaux ou de les réduire à un niveau acceptable, et ce par la réalisation de contrôles officiels [30]. À cette fin, selon l'article 2, point 1, et l'article 3 dudit règlement, lus à la lumière de ses considérants 4 et 6, il incombe aux États membres d'effectuer des contrôles officiels pour vérifier que les exploitants observent la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires à tous les stades de la production, de la transformation et de la distribution [31]. Ainsi que l'a admis la Cour, l'exigence d'efficacité des contrôles officiels, qui est

[23] Pour une analyse générale, voir van der Meulen, B. M. J., « The Structure of European Food Law », *Laws*, vol. 2, 2013, p. 69 à 98.

[24] Voir règlement nº 178/2002, article 1er, paragraphe 2, ainsi que considérants 3 à 5, 10 à 12. Voir, par ailleurs, document de travail des services de la Commission, Évaluation REFIT de la législation alimentaire générale (règlement nº 178/2002) [SWD(2018) 38 final, partie 1], 15 janvier 2018, en particulier points 1.2 et 2.

[25] Voir règlement nº 178/2002, article 1er, paragraphe 1, article 5, paragraphe 1, article 6, paragraphe 1, article 7, paragraphe 1, et article 8, ainsi que considérants 2 et 8.

[26] Voir règlement nº 178/2002, article 14, paragraphes 1 et 2. Voir, également, arrêt du 11 avril 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, point 34).

[27] Voir règlement nº 178/2002, article 17, paragraphe 1, ainsi que considérant 30.

[28] Voir règlement nº 178/2002, article 17, paragraphe 2.

[29] Voir règlement nº 882/2004, article 1er, paragraphe 1, ainsi que considérants 6, 7 et 45. Pour la définition de la notion de « contrôle officiel », voir article 2, point 1, de ce règlement. Voir, en outre, rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 23 mars 2012 sur le fonctionnement global des contrôles officiels de la sécurité alimentaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la santé des végétaux dans les États membres [COM (2012) 122 final].

[30] Voir arrêt du 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, point 37).

[31] Voir arrêt du 12 septembre 2019, Pollo del Campo e.a. (C-199/18, C-200/18 et C-343/18, EU:C:2019:718, point 33).

itérativement mentionnée dans les dispositions du règlement nº 882/2004, constitue une préoccupation centrale du législateur de l'Union, qui dépend au premier chef de la qualité des travaux d'inspection effectués par les vétérinaires officiels et les auxiliaires officiels [32].

42. Parallèlement au règlement nº 882/2004, des règles sur les contrôles officiels figurent dans le règlement nº 854/2004, qui fait partie du « paquet "hygiène des denrées alimentaires" » du droit de l'Union – lequel comprend également les règlements nº 852/2004 et nº 853/2004 – en vue de conforter, de simplifier et d'actualiser la législation de l'Union relative aux prescriptions en matière d'hygiène des denrées alimentaires [33]. Le règlement nº 852/2004 concerne les règles générales relatives à l'hygiène des denrées alimentaires [34], tandis que le règlement nº 853/2004 établit des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale [35], l'objectif principal de ces deux règlements étant d'assurer un niveau élevé de protection du consommateur quant à la sécurité des denrées alimentaires [36]. L'article 5 du règlement nº 853/2004 revêt une importance particulière dans ce cadre, étant donné qu'il interdit de manière générale aux exploitants de mettre sur le marché un produit d'origine animale, comme de la viande, s'il ne porte pas une marque de salubrité apposée conformément au règlement nº 854/2004 [37]. Ce règlement fixe les règles spécifiques pour les contrôles officiels concernant la viande et autres produits d'origine animale [38]. Comme l'indique son considérant 4, l'un des objectifs principaux du règlement nº 854/2004 est d'assurer la protection de la santé publique et, comme le précisent les considérants 8 et 9 de ce règlement, les contrôles officiels des viandes sont nécessaires pour vérifier que les exploitants respectent les règles d'hygiène et c'est aux vétérinaires officiels, eu égard aux compétences spécialisées dont ils disposent, d'exécuter les inspections et autres tâches dans les abattoirs [39].

43. En ce qui concerne les modifications du droit de l'Union postérieures aux faits de l'affaire au principal mais pertinentes pour celle-ci, il convient d'observer que le règlement (UE) 2017/625 [40] intègre les règles de l'Union s'appliquant aux contrôles officiels dans un cadre législatif unique [41],

[32] Voir arrêt du 19 décembre 2019, Exportslachterij J. Gosschalk e.a. (C-477/18 et C-478/18, EU:C:2019:1126, points 57 et 60).

[33] Voir rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 28 juillet 2009 concernant l'expérience acquise dans l'application des règlements (CE) nº 852/2004, nº 853/2004 et nº 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatifs à l'hygiène des denrées alimentaires [COM (2009) 403 final], en particulier point 2.

[34] Voir règlement nº 852/2004, article 1er, paragraphe 1, ainsi que considérant 8.

[35] Voir règlement nº 853/2004, article 1er, paragraphe 1, ainsi que considérant 2.

[36] Voir règlement nº 852/2004, considérant 7 ; règlement nº 853/2004, considérants 9 et 10. Voir, également, arrêts du 2 mai 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, point 44), et du 12 septembre 2019, A e.a. (C-347/17, EU:C:2019:720, point 43).

[37] Ou, le cas échéant, une marque d'identification. Voir règlement nº 853/2004, article 5, paragraphe 1, ainsi que considérant 15. Les définitions des termes « produits d'origine animale » et des termes liés à la viande figurent dans l'annexe I de ce règlement, points 1 et 8.

[38] Voir règlement nº 854/2004, article 1er, paragraphe 1, et considérant 2.

[39] Voir arrêt du 5 novembre 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, point 17).

[40] Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 999/2001, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1107/2009, (UE) nº 1151/2012, (UE) nº 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) nº 1/2005 et (CE) nº 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) nº 854/2004 et (CE) nº 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels) (JO 2017, L 95, p. 1).

[41] Voir règlement 2017/625, article 1er, ainsi que considérants 19, 20, 43 et 92. En vertu de son article 167, ce règlement s'applique, à certaines exceptions près, à compter du 14 décembre 2019.

remplaçant ainsi, entre autres, les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004. En outre, le règlement d'exécution (UE) 2019/627 de la Commission [42] contient des dispositions analogues à celles du règlement nº 854/2004 en cause en l'espèce.

3. Le rôle du vétérinaire officiel

44. Il y a lieu d'observer également, comme déjà indiqué, que le vétérinaire officiel joue un rôle essentiel dans le système des contrôles officiels de la viande [43], rôle qui est établi dans le règlement nº 854/2004 et dans les annexes qui l'accompagnent. Le règlement nº 854/2004 définit le « vétérinaire officiel » comme étant un vétérinaire habilité, en vertu de ce règlement, à agir en cette capacité et nommé par l'autorité compétente [44]. L'annexe I, section III, chapitre IV du règlement nº 854/2004 précise les qualifications professionnelles auxquelles il doit satisfaire sur le plan des connaissances et formations spécialisées. En raison de sa qualité et de son expérience professionnelle, le vétérinaire officiel peut être considéré comme la personne la mieux qualifiée pour effectuer des inspections dans les États membres et il offre donc des garanties appropriées de compétence et d'uniformité dans les exigences sanitaires concernant les viandes [45].

45. À cet égard, les articles 4 et 5 du règlement nº 854/2004, lus conjointement avec l'annexe I, section I, de ce règlement, définissent les tâches qui se rapportent, de manière générale, aux audits, aux inspections ante mortem et post mortem, ainsi qu'au marquage de salubrité, que réalise le vétérinaire officiel, lequel peut être assisté par d'autres personnes telles que des auxiliaires officiels, qui sont eux aussi formés spécialement [46]. L'article 5, point 2, dudit règlement prévoit que le vétérinaire officiel doit veiller à ce qu'une marque de salubrité soit apposée sur une viande « dès lors que les contrôles officiels n'ont décelé aucune des irrégularités susceptibles de rendre la viande impropre à la consommation humaine » [47]. De surcroît, l'annexe I, section II, chapitre V, du règlement nº 854/2004 énumère les décisions concernant la viande que le vétérinaire officiel prend à la suite des contrôles officiels, ce qui représente une liste de 21 motifs au titre desquels la viande doit être déclarée impropre à la consommation humaine, y compris le cas, comme en l'espèce, d'une viande qui provient d'animaux atteints d'une maladie généralisée – telle la pyohémie –, le cas d'une viande qui, selon l'avis du vétérinaire officiel, après examen de toutes les informations pertinentes, peut constituer un risque pour la santé publique ou animale, ou le cas d'une viande qui est, pour tout autre motif, impropre à la consommation humaine [48].

46. Partant, il s'avère des dispositions du règlement nº 854/2004 que le législateur de l'Union a confié au vétérinaire officiel la responsabilité de veiller à ce que la viande mise sur le marché soit propre à la consommation humaine et, ainsi, d'assurer l'objectif de santé publique poursuivi par ce

[42] Règlement d'exécution du 15 mars 2019 établissant des modalités uniformes pour la réalisation des contrôles officiels en ce qui concerne les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine conformément au règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil et modifiant le règlement (CE) nº 2074/2005 de la Commission en ce qui concerne les contrôles officiels (JO 2019, L 131, p. 51). En vertu de son article 75, ce règlement est applicable à partir du 14 décembre 2019.

[43] Voir proposition de la Commission du 11 juillet 2002 de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine [COM (2002) 377 final] (ci-après la « proposition de règlement »), exposé des motifs, points 5 et 8. Voir, également, points 41 et 42 des présentes conclusions.

[44] Voir règlement nº 854/2004, article 2, paragraphe 1, sous f). Pour la définition d'« autorité compétente », voir article 2, paragraphe 1, sous c), de ce règlement, ainsi que règlement nº 882/2004, article 2, point 4.

[45] Voir, par analogie, arrêt du 15 avril 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, points 35 et 36).

[46] Voir règlement nº 854/2004, article 5, points 4 à 7, ainsi qu'annexe I, section III. Voir, également, arrêts du 5 novembre 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, point 19), et du 17 mars 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, point 29).

[47] Voir, également, règlement nº 854/2004, annexe I, section I, chapitre III, point 2, sous a).

[48] Voir règlement nº 854/2004, annexe I, section II, chapitre V, point 1, sous f) et u).

règlement [49], ainsi que, de manière générale, par le régime du droit de l'Union en matière de sécurité des denrées alimentaires [50]. Qui plus est, le vétérinaire officiel dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le cadre du règlement nº 854/2004 [51], fondé sur son expertise spécifique, aux fins de prendre les décisions quant au caractère propre ou non à la consommation humaine de la viande. C'est dans ce cadre que les questions soulevées par la présente affaire doivent être examinées.

B. Sur la seconde question préjudicielle

47. Comme indiqué au point 32 des présentes conclusions, la seconde question qui est posée à Cour est celle de savoir si l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, exige que les États membres prévoient un droit de recours, sur le fond, contre une décision du vétérinaire officiel de refuser d'apposer une marque de salubrité sur une viande jugée impropre à la consommation humaine. Je commencerai donc par examiner si l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 est applicable à la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 (section 1). J'examinerai ensuite l'étendue du contrôle juridictionnel de cette décision (section 2).

1. L'applicabilité de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004

48. Selon les arguments avancés par le Royaume-Uni, le paragraphe 3 de l'article 54 du règlement nº 882/2004 n'est pas applicable à la décision d'un vétérinaire officiel, prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 ; ce paragraphe n'exige pas que les États membres prévoient un droit de recours contre les décisions prises par les autorités compétentes en application de l'article 54 du règlement nº 882/2004 ; il impose toutefois simplement à ces autorités de fournir des informations quant à un tel droit dans la mesure où il existe. Les requérantes et la Commission sont d'un autre avis.

49. Je précise, d'emblée, que je suis d'accord avec les requérantes et la Commission que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 prévoit un droit de recours contre la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004. Les raisons pour lesquelles j'aboutis à cette conclusion sont les suivantes.

50. Il y a lieu d'observer que le règlement nº 854/2004 ne contient aucune règle relative à des droits de recours concernant les décisions des vétérinaires officiels. L'article 1er, paragraphe 1 bis, du règlement nº 854/2004 montre clairement que ce règlement s'applique en complément du règlement nº 882/2004 et ce dernier règlement, aux termes de son article 1er, paragraphe 3, n'affecte pas les dispositions spécifiques du droit de l'Union relatives aux contrôles officiels. En l'absence de dispositions spécifiques dans le règlement nº 854/2004 concernant les droits de recours contre les décisions des vétérinaires officiels, il y a donc lieu de se référer aux dispositions générales contenues dans le règlement nº 882/2004.

[49] Voir, par analogie, arrêt du 15 avril 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, point 20).

[50] Voir note en bas de page 25 des présentes conclusions ; voir également, entre autres, règlement nº 852/2004, considérant 1, ainsi qu'arrêt du 13 novembre 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, point 28).

[51] Voir, par analogie, arrêt du 12 septembre 2019, A e.a. (C-347/17, EU:C:2019:720, points 65 à 69), et conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire A e.a. (C-347/17, EU:C:2018:974, points 82 et 83, ainsi que note en bas de page 25).

51. L'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 se rapporte aux mesures que l'autorité compétente doit prendre, en vertu du paragraphe 1 de cet article, pour remédier à la situation en cas de manquement. Il précise que l'autorité compétente doit transmettre à l'exploitant concerné une notification écrite de sa décision concernant les mesures à prendre et la motivation de sa décision, ainsi que « des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables ».

52. À mon sens, une décision d'un vétérinaire officiel refusant, au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, d'apposer une marque de salubrité sur une viande jugée impropre à la consommation humaine implique une situation pouvant être qualifiée de cas de manquement aux fins de l'article 54 du règlement nº 882/2004.

53. À cet égard, il convient de souligner que, à l'article 2, point 10, du règlement nº 882/2004, le terme « manquement » est défini de manière large comme étant « 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 ». En outre, l'article 54, paragraphe 2, sous b), de ce règlement mentionne, en particulier, les mesures qui restreignent ou interdisent la mise sur le marché de denrées alimentaires et cet article 54, paragraphe 2, a également une portée large étant donné que, dans la subdivision h), il est fait référence à « toute autre mesure jugée appropriée par l'autorité compétente ». Conformément à l'article 14 du règlement nº 178/2002 (voir point 40 des présentes conclusions), aucune denrée alimentaire ne peut être mise sur le marché si elle est jugée impropre à la consommation humaine. Il résulte de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 que le refus d'un vétérinaire officiel d'apposer une marque de salubrité a précisément pour effet de déclarer la viande impropre à la consommation humaine et d'empêcher qu'elle soit mise sur le marché. Ainsi que le relève la Commission, il est également constant que la décision du vétérinaire officiel concernant le marquage de salubrité a été prise pour le compte de l'autorité compétente, à savoir, en l'occurrence, la FSA.

54. Contrairement à ce que le Royaume-Uni soutient, il me semble que la situation dont il est question est un cas auquel il faut remédier par une mesure coercitive. En l'occurrence, il s'agit d'éliminer une viande présentant un danger pour la santé publique, et ce par la décision de ne pas lui apposer une marque de salubrité. Comme l'indiquent les requérantes, il n'y a pas de distinction entre les articles 4 et 5 du règlement nº 854/2004 en ce qui concerne les décisions prises par les autorités compétentes qui font l'objet de l'article 54 du règlement nº 882/2004, d'autant plus que cela irait à l'encontre de la notion large de « manquement » définie à l'article 2 du règlement nº 882/2004 et des mesures prévues par l'article 54, paragraphe 2, de ce règlement. L'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 854/2004 précise aussi que les contrôles officiels visés à l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement comprennent ceux définis à l'article 5 dudit règlement.

55. Certes, l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 fait référence à une obligation pour l'autorité compétente de transmettre des informations sur les droits de recours. Néanmoins, le considérant 43 de ce règlement précise que « [l]es 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 »[52]. Sur la base d'une interprétation de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 à la lumière du considérant 43 du même règlement, il

[52] Il y a lieu d'observer que, comme indiqué dans la décision de renvoi, la version en langue allemande du considérant 43 (« Unternehmer sollten [...] Rechtsmittel einlegen können ») et, en particulier, de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 (« sein Widerspruchsrecht ») semble s'écarter de la grande majorité des autres versions linguistiques, qui utilisent une formulation analogue à celle de la version en langue anglaise de ces dispositions : telle, entre autres, la version en langue française tant pour le considérant 43 que pour l'article 54, paragraphe 3 (« des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables »).

faut donc considérer que cet article 54 exige des États membres de prévoir un droit de recours contre les décisions prises par l'autorité compétente, parmi lesquelles celle que prend un vétérinaire officiel au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004.

56. Cette analyse paraît conforme à la genèse des règlements nº 854/2004 et nº 882/2004. Il y a lieu d'observer, en particulier, que, même si la proposition élaborée par la Commission pour le règlement nº 854/2004 ne contenait aucune disposition concernant des droits de recours [53], le Parlement européen a proposé d'insérer, lors de sa première lecture, une disposition précisant que « [l]es États membres veillent à ce que des possibilités d'appel suffisantes soient offertes aux exploitants du secteur alimentaire. Le recours à ces possibilités d'appel ne saurait avoir pour effet de retarder ou de différer l'application des mesures arrêtées par le présent règlement » [54]. La justification était la suivante : « Les exploitants doivent avoir la possibilité de faire appel contre des décisions qu'ils jugent injustifiées. » [55]. De même, le Conseil a ajouté au texte proposé une disposition pratiquement identique à celle de l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 [56]. La Commission a alors considéré que les droits de recours devaient être abordés dans la proposition de règlement relatif aux contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires [57], qui a donné lieu au règlement nº 882/2004. C'est ainsi que les dispositions proposées sur les droits de recours n'ont pas été reprises dans le texte final du règlement nº 854/2004 tel qu'adopté.

57. L'accord visant à exclure du texte du règlement nº 854/2004 les dispositions proposées sur les droits de recours afin de retenir les dispositions qui figurent dans le règlement nº 882/2004 permet donc de déduire que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 s'appliquerait aux décisions de l'autorité compétente dans le cadre du règlement nº 854/2004. Il ressort également de la proposition du Parlement qu'une telle disposition ne se rapportait pas simplement à un droit de recevoir des informations mais visait bien à assurer que les exploitants disposent d'un droit de recours contre les décisions de l'autorité compétente qui leur font grief.

58. Il convient d'ajouter que cette analyse semble conforme au règlement 2017/625 et au règlement d'exécution 2019/627, qui ont remplacé les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 (voir point 43 des présentes conclusions). Outre des dispositions correspondant à l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 [58], ainsi qu'à l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 et au considérant 43 de ce dernier règlement [59], le règlement 2017/625 contient une disposition spécifique, à savoir l'article 7, qui est intitulé « Droit de recours » et qui prévoit, d'une part, que les décisions prises par les autorités compétentes qui y sont mentionnées concernant les personnes physiques ou morales doivent être soumises au droit de recours de ces personnes conformément au droit national et, d'autre part, qu'un tel droit ne porte pas atteinte à l'obligation qui incombe aux autorités compétentes de réagir rapidement en application de ce règlement. L'article 45 du règlement d'exécution 2019/627 indique aussi expressément que les

53 Voir proposition de règlement, cité en note en bas de page 43 des présentes conclusions.

54 Voir position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 5 juin 2003 en vue de l'adoption du règlement (CE) nº .../2003, annexe I, chapitre 1, section II.A, projet de point 5.

55 Voir rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement, A5-0156/2003, 7 mai 2003, amendement 70.

56 Voir, entre autres, Doc 11104/03 ADD 3, 11 juillet 2003, p. 15 ; position commune (CE) nº 3/2004, du 27 octobre 2003 arrêtée par le Conseil, [sur la proposition de règlement] (JO 2004, C 48 E, p. 82), projet d'article 9, paragraphe 3, et exposé des motifs du Conseil, partie III.B.

57 Voir, à cet égard, proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine présentée par la Commission le 21 octobre 2003 [COM (2003) 577 final], exposé des motifs, point 11.

58 Voir règlement 2017/625, article 18, paragraphe 4 ; voir également article 3, point 51, et article 18, paragraphe 5, du même règlement ; règlement d'exécution 2019/627, article 1, sous d), et article 48, paragraphe 2, sous a), ainsi que considérant 17.

59 Voir règlement 2017/625, article 138, paragraphe 3, ainsi que considérant 30.

« [m]esures en cas de *non-respect* des exigences concernant les viandes fraîches » désignent les mesures se rapportant aux motifs divers au titre desquels le vétérinaire officiel déclare des viandes impropres à la consommation humaine, tel le cas où la viande provient d'animaux atteints de la pyohémie [60].

59. C'est pourquoi je considère que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 est applicable à une décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004. En tout état de cause, si la Cour devait juger que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 n'est pas applicable à une telle décision, cela ne remettrait nullement en cause le droit de recours contre cette décision dont un exploitant d'abattoir dispose, dans ces circonstances, au titre de l'article 47 de la Charte (voir point 38 des présentes conclusions).

2. L'étendue du contrôle juridictionnel

60. Ainsi qu'il s'avère de leurs observations, les requérantes et le Royaume-Uni sont en désaccord sur l'étendue du contrôle juridictionnel de la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004. En substance, les requérantes soutiennent que, pour que leur droit à un recours effectif soit respecté, ce contrôle doit porter sur le bien-fondé de cette décision, tel que prévu à l'article 9 de la loi de 1990, alors que le Royaume-Uni fait valoir que ce type de contrôle n'est pas autorisé par le règlement nº 854/2004 et qu'une demande de contrôle juridictionnel est suffisante. Pour sa part, la Commission soutient, en substance, que le contrôle juridictionnel sur le fond n'est pas exigé par l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et au regard de l'article 47 de la Charte, et que cet aspect relève de la compétence des États membres, sous réserve des principes d'équivalence et d'effectivité.

61. Par conséquent, j'observe que la question à l'examen devant la Cour concerne non pas le point de savoir s'il existe ou non le moindre droit de recours pour un exploitant d'un abattoir dans les présentes circonstances, mais plutôt l'effectivité de la voie de recours dont cet opérateur dispose en vertu du droit national pour contester devant une juridiction nationale la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, c'est-à-dire le point de savoir si cette voie de recours doit entraîner un contrôle juridictionnel du bien-fondé de cette décision pour être conforme aux exigences du droit de l'Union.

62. Je suis arrivé à la conclusion que c'est le contrôle d'une portée plus restreinte, par une juridiction nationale, d'une décision d'un vétérinaire officiel refusant d'apposer une marque de salubrité à des viandes jugées impropres à la consommation humaine, tel celui visé par une demande de contrôle juridictionnel, qui est conforme à l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et au regard de l'article 47 de la Charte, et qu'un contrôle juridictionnel du bien-fondé de cette décision n'est pas requis. Les raisons qui me conduisent à conclure en ce sens sont les suivantes.

63. Il convient d'observer que, comme précisé au point 9 des présentes conclusions, l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 ne contient aucune règle relative à l'exercice du droit de recours qui y est mentionné.

[60] Voir règlement d'exécution 2019/627, article 45, sous f). Mise en italique par mes soins.

64. Selon une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre, en vertu du principe d'autonomie procédurale, de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. Toutefois, ces modalités ne peuvent pas être moins favorables que celles régissant des situations internes similaires (principe d'équivalence) et ne peuvent pas rendre impossible ou excessivement difficile en pratique l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) [61]. Par ailleurs, comme l'a admis la Cour, malgré l'absence de règles du droit de l'Union relatives aux modalités des recours devant les juridictions nationales, et afin de déterminer l'intensité du contrôle juridictionnel des décisions nationales adoptées en application d'un acte du droit de l'Union, il convient de tenir compte de la finalité de celui-ci et de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à son efficacité [62].

65. À cet égard, la Cour a examiné des questions concernant l'étendue du contrôle juridictionnel de décisions administratives par des juridictions nationales dans le cadre de sa jurisprudence relative aux principes d'équivalence et d'effectivité. Ainsi, l'arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council [63], concernait un renvoi préjudiciel d'une juridiction du Royaume-Uni sur la question de savoir si était incompatible avec une directive de l'Union relative au droit d'accès aux informations environnementales le fait que le caractère raisonnable de la redevance pour la fourniture de ces informations fasse l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel restreint tel que prévu par le droit du Royaume-Uni.

66. Dans son arrêt [64], la Cour a répondu à la question par la négative. En particulier, elle a souligné que la directive en question ne déterminait pas l'étendue du contrôle administratif et juridictionnel requis et que c'était donc au droit national de déterminer cette étendue, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité [65]. En ce qui concerne le principe d'effectivité, la Cour a observé, en outre, que le droit national restreint le contrôle juridictionnel à la question de savoir si la décision prise par l'autorité publique concernée était irrationnelle, illégale ou injuste, avec une possibilité limitée de contrôler les conclusions de fait pertinentes auxquelles est parvenue cette autorité [66]. Se fondant sur une jurisprudence antérieure, la Cour a jugé qu'une procédure de contrôle juridictionnel de décisions d'autorités administratives qui est limitée en ce qui concerne l'appréciation de certaines questions factuelles ne va pas à l'encontre du principe d'effectivité, à condition qu'elle permette à la juridiction saisie d'un recours en annulation d'une telle décision d'appliquer effectivement, dans le cadre du contrôle de la légalité de celle-ci, les principes et les règles du droit de l'Union pertinents [67].

67. Dans sa jurisprudence, la Cour a aussi examiné des règles procédurales nationales relatives à l'étendue du contrôle juridictionnel de décisions administratives au regard du droit à une protection juridictionnelle effective garanti à l'article 47 de la Charte, et ce dans divers

[61] Voir arrêts du 9 juillet 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, point 39), et du 6 octobre 2020, La Quadrature du Net e.a. (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791, point 223).

[62] Voir arrêt du 26 juin 2019, Craeynest e.a. (C-723/17, EU:C:2019:533, point 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, points 17 à 26 et 46.

[64] Voir arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, point 61).

[65] Voir arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, points 50, 51 et 53).

[66] Voir arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, point 57).

[67] Voir arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, point 58), qui se réfère aux arrêts du 21 janvier 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, points 30, 35 et 36), et du 9 juin 2005, HLH Warenvertrieb et Orthica (C-211/03, C-299/03 et C-316/03 à C-318/03, EU:C:2005:370, points 75 à 77 et 79).

contextes [68]. En effet, les affaires qui, comme celle qui nous occupe, impliquent des voies de recours conférées aux personnes demandant une protection juridictionnelle effective de leurs droits au titre du droit de l'Union se rapportent directement à l'article 47 de la Charte et une concordance avec la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH ainsi qu'à l'article 13 de cette convention est de la plus haute importance [69].

68. Selon la jurisprudence de la Cour, le droit à une protection juridictionnelle effective inscrit à l'article 47 de la Charte est constitué de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter [70]. En ce qui concerne, en particulier, le droit d'accès aux tribunaux au titre du premier alinéa de l'article 47 de la Charte, la Cour a jugé que, pour qu'une juridiction puisse décider d'une contestation sur des droits et obligations découlant du droit de l'Union, il faut qu'elle ait compétence pour examiner toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont elle se trouve saisie [71]. En outre, la Cour a décidé que le respect du deuxième alinéa de l'article 47 de la Charte implique que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions d'indépendance et d'impartialité subisse le contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel qui doit, notamment, avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions pertinentes [72].

69. Néanmoins, il résulte de la jurisprudence de la Cour que le respect du droit à une protection juridictionnelle effective au titre de l'article 47 de la Charte doit être apprécié en fonction des circonstances propres à l'espèce, notamment de la nature de l'acte en cause, du contexte de son adoption et des règles juridiques régissant la matière concernée [73]. Partant, comme l'observent certains auteurs, dans les affaires impliquant l'article 47 de la Charte, il n'existe pas un niveau uniforme unique pour le contrôle juridictionnel des décisions administratives par les juridictions nationales [74].

[68] Voir, entre autres, arrêts du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, points 75 à 89), du 12 juillet 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, points 42 à 52), et du 24 novembre 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 et C-226/19, EU:C:2020:951, points 40 à 56). Pour une analyse plus approfondie de l'interaction entre le principe d'effectivité et la protection juridictionnelle effective au titre de l'article 47 de la Charte, voir, entre autres, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, points 99 à 103), et conclusions de l'avocat général Saugmandsgaard Øe dans l'affaire Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, points 66 à 69).

[69] Voir, à cet égard, Prechal, S., et Widdershoven, R., « Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection », *Review of European Administrative Law*, vol. 4, 2011, p. 31-50, en particulier p. 47 et 48 ; Widdershoven, R., « National Procedural Autonomy and General EU Law Limits », *Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, p. 5 à 34, en particulier p. 21 à 27.

[70] Voir arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, point 32).

[71] Voir arrêt du 6 novembre 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, point 49). Ainsi que la Cour l'a jugé, il s'agit d'un aspect du contenu essentiel du droit à un recours effectif consacré à l'article 47 de la Charte aux fins de l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci : voir arrêt du 6 octobre 2020, État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale) (C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795, point 66).

[72] Voir arrêt du 13 décembre 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, point 39). À cet égard, la Cour a jugé que les déclarations et les constatations des autorités administratives ne sauraient lier les juridictions : voir arrêt du 16 octobre 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, points 65 à 69).

[73] Voir arrêt du 26 juillet 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, point 41) ; voir, également, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, points 104 à 107).

[74] Voir, à cet égard, Widdershoven, R., « The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review », in de Poorter, J., et al. (éds.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, p. 39 à 62, en particulier p. 49 à 53 et 58.

70. D'autres éléments d'orientation peuvent être tirés de la jurisprudence de la Cour EDH sur l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH ainsi que sur l'article 13 de cette convention, au regard desquels l'article 47 de la Charte doit être interprété [75]. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, en particulier, la Cour EDH a jugé que l'exigence selon laquelle une juridiction doit disposer de la « plénitude de juridiction » est satisfaite lorsqu'elle est dotée de compétences d'une « étendue suffisante » ou exerce un « contrôle juridictionnel suffisant » pour traiter l'affaire en cause. Cela met en évidence que, fréquemment, dans les systèmes de contrôle des décisions administratives en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'étendue du contrôle juridictionnel de l'établissement des faits est limitée et la nature même des procédures de contrôle implique que les autorités compétentes se bornent à vérifier les procédures antérieures au lieu de prendre de nouvelles décisions d'ordre factuel. Ainsi, le rôle de l'article 6 de la CEDH n'est pas, en principe, de garantir l'accès à un tribunal qui pourrait substituer sa propre appréciation ou son propre avis à ceux des autorités administratives et la Cour EDH a en particulier souligné le respect dû aux décisions prises par l'administration sur des questions d'opportunité qui souvent ont trait à des domaines spécialisés du droit [76].

71. Pour apprécier si l'étendue du contrôle opéré par une juridiction est suffisante, la Cour EDH tient compte des pouvoirs de l'organe juridictionnel dont il s'agit, ainsi que de facteurs tels que : 1) l'objet de la décision attaquée et, en particulier, la question de savoir s'il s'agissait ou non d'une question spécialisée requérant des connaissances ou une expérience professionnelles et s'il supposait l'exercice d'un pouvoir d'appréciation administratif et, dans l'affirmative, de l'étendue de ce pouvoir ; 2) la méthode suivie pour parvenir à cette décision, en particulier, les garanties procédurales disponibles dans la procédure devant l'organe compétent ; et 3) la teneur du litige, y compris les moyens d'appel, tant souhaités que réels [77]. Le point de savoir si un contrôle juridictionnel d'une étendue suffisante a été effectué dépend donc des circonstances de chaque affaire [78]. Le principe de pleine juridiction a reçu une interprétation souple, notamment dans les affaires de droit administratif où la compétence de la juridiction était restreinte en raison de la nature technique de l'objet du litige [79].

72. Ainsi, en appliquant ces facteurs, la Cour EDH n'a retenu aucune violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH dans des circonstances où la juridiction ne pouvait pas substituer sa propre décision à celle de l'autorité administrative et sa compétence pour juger les faits était limitée, même si elle aurait pu annuler la décision pour différents motifs, et où l'objet de la décision attaquée relevait d'« un exercice classique d'un pouvoir discrétionnaire administratif » dans un domaine juridique spécialisé aux fins d'assurer l'établissement de normes et le respect de la législation et des réglementations pertinentes conformément à des objectifs d'intérêt public [80].

[75] Voir arrêt du 30 juin 2016, Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, points 40 et 41). Dans les Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, l'explication ad article 47 précise que la protection du premier alinéa de cette disposition est plus étendue que celle de l'article 13 de la CEDH, puisqu'elle garantit un droit à un recours effectif devant un juge, et que le deuxième alinéa de cette disposition ne s'applique pas seulement à des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil, par rapport à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH.

[76] Voir Cour EDH, 6 novembre 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 176 à 178).

[77] Voir Cour EDH, 20 octobre 2015, Fazia Ali c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[78] Voir Cour EDH, 6 novembre 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá c. Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

[79] Voir Cour EDH, 21 juin 2016, Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[80] Voir Cour EDH, 21 juillet 2011, Sigma Radio Television Ltd c. Chypre (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 158 à 169, en particulier § 159 et 161).

Qui plus est, la Cour EDH a jugé à plusieurs reprises que la voie de recours du contrôle juridictionnel prévu par le droit du Royaume-Uni constituait un contrôle suffisant dans le cadre de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH [81].

73. En revanche, la Cour EDH a constaté des violations de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH lorsque la juridiction s'était considérée liée par des constatations antérieures de l'autorité administrative, qui étaient déterminantes pour l'issue de l'affaire, sans examiner les questions de manière indépendante [82], ou lorsque cette juridiction ne pouvait pas se prononcer sur la question au cœur du litige qui constituait une simple question de fait ne nécessitant pas la moindre connaissance ou expérience professionnelle ni l'exercice d'un pouvoir administratif discrétionnaire au titre d'objectifs politiques plus vastes, et qui pouvait donc être tranchée par une juridiction non spécialisée [83].

74. Sur cette base, j'observe, en particulier, que la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH permet un contrôle restreint du bien-fondé des décisions administratives par les juridictions nationales qui correspond à l'examen des recours administratifs dans les États membres. En outre, cette jurisprudence tient compte de l'expertise et du pouvoir d'appréciation spécifiques de l'autorité administrative concernée. J'estime que ces éléments doivent être pris en considération dans l'interprétation de l'article 47 de la Charte et son application dans les circonstances de la présente affaire.

75. Eu égard à son libellé, l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 n'impose pas aux États membres de prévoir un contrôle juridictionnel du bien-fondé des décisions de l'autorité compétente. Il s'ensuit que cet aspect relève de la compétence des États membres, pour autant que ceux-ci respectent leurs obligations découlant du droit de l'Union et, notamment, les exigences résultant des principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que du droit à une protection juridictionnelle effective au titre de l'article 47 de la Charte. Il me semble donc que les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 ne paraissent pas, en principe, s'opposer à ce qu'un État membre instaure des règles procédurales qui prévoient le contrôle par une juridiction nationale du bien-fondé de la décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, comme celui visé à l'article 9 de la loi de 1990, ou qui prévoient la portée plus restreinte de la contestation de cette décision, comme celle qu'implique une demande de contrôle juridictionnel.

76. En ce qui concerne le principe d'effectivité, un contrôle juridictionnel du bien-fondé de cette décision ne paraît pas nécessaire, eu égard à la jurisprudence de la Cour mentionnée aux points 64 à 66 des présentes conclusions, pour garantir les objectifs et l'effectivité des règlements nº 854/2004 et nº 882/2004. Au contraire, à mon sens, c'est la portée plus restreinte de la contestation de cette décision, comme celle qu'implique une demande de contrôle juridictionnel, qui préserverait l'expertise spécifique du vétérinaire officiel dans la prise de décisions, au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, sur le point de savoir si la viande est ou non propre à la consommation humaine aux fins d'assurer qu'une viande impropre n'est pas mise sur le marché et de contribuer ainsi à un niveau élevé de protection de la santé publique, objectif que poursuit ce règlement (voir point 42 des présentes conclusions). Rien dans les informations dont la Cour

[81] Voir Cour EDH, 27 octobre 2009, Crompton c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, § 72, 79 et 80). En ce qui concerne l'article 13 de la CEDH, voir Cour EDH, 30 octobre 1991, Vilvarajah e.a. c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 122 à 127).

[82] Voir Cour EDH, 21 juillet 2011, Sigma Radio Television Ltd c. Chypre (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

[83] Voir Cour EDH, 14 novembre 2006, Tsfayo c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, § 46 à 49, en particulier § 46).

dispose n'indique non plus qu'une demande de contrôle juridictionnel empêcherait la juridiction nationale, lors du contrôle de cette décision, d'appliquer les principes et règles pertinents du droit de l'Union.

77. En ce qui concerne le droit à une protection juridictionnelle effective en vertu de l'article 47 de la Charte, il apparaît que, dans le cas de l'affaire au principal, une décision d'un vétérinaire officiel au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 ne peut pas faire l'objet d'un contrôle sur le fond, que ce soit devant une autorité administrative ou devant une juridiction. À la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH (voir points 70 à 73 des présentes conclusions), cette situation peut être considérée comme se situant dans la ligne de ce qui existe dans les systèmes juridiques des États membres dans la mesure où le contrôle par une juridiction nationale sur le fond des décisions administratives peut être limité et qu'il n'existe aucun droit d'accès à un degré de juridiction susceptible de substituer son avis à celui de l'autorité compétente, en particulier dans des situations impliquant une expertise spécifique ainsi que l'exercice par cette autorité d'un pouvoir discrétionnaire. À mon sens, tel est le cas, en l'occurrence, en ce qui concerne une décision relative au marquage de salubrité d'une viande jugée impropre à la consommation humaine, qui est prise sur la base d'une inspection approfondie de cette viande ainsi que des vastes connaissances et formations professionnelles du vétérinaire officiel comme prévues dans le règlement nº 854/2004 (voir points 44 à 46 des présentes conclusions).

78. Il convient également de souligner que, comme indiqué dans la décision de renvoi (voir point 16 des présentes conclusions), dans le cadre d'une demande de contrôle juridictionnel, la juridiction peut examiner si les constatations du vétérinaire officiel sont corroborées par des éléments de preuve et elle peut infirmer la décision qui a été adoptée. Ainsi, il apparaît que la juridiction peut procéder à une appréciation indépendante sans être liée par les constatations antérieures du vétérinaire officiel et qu'elle a le pouvoir d'annuler la décision du vétérinaire officiel pour plusieurs motifs.

79. Pour ce qui est de la solution administrative possible à laquelle le Royaume-Uni a fait référence dans ses observations (voir point 27 des présentes conclusions), elle est exposée dans un texte publié par la FSA et s'avère être une pratique administrative. Il est constant qu'elle n'a pas été mise en œuvre dans le cadre du litige de l'affaire au principal, puisque la FSA l'a adoptée postérieurement à ce litige. Il n'en est pas moins vrai que ce processus permet à un vétérinaire officiel, avant qu'il ne prenne la décision au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, de reconsidérer, à la lumière d'avis d'autres vétérinaires compétents, son appréciation selon laquelle la viande est impropre à la consommation humaine. En cela, il me semble que ce processus, même s'il peut revêtir une importance aux fins d'intenter un recours contre cette décision lorsqu'il a été mis en œuvre, ne constitue pas un moyen de contrôle juridictionnel de ladite décision et ne suffit pas, en soi, pour assurer une protection juridictionnelle effective au sens de l'article 47 de la Charte.

80. Il y a lieu d'ajouter que les arguments avancés par les requérantes sur les obligations procédurales incombant aux États membres dans le cadre du droit de propriété protégé par l'article 17 de la Charte n'infirment pas l'analyse qui précède. Au regard de la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 1er du premier protocole de la CEDH [84], dont il faut tenir compte pour interpréter l'article 17 de la Charte [85], la portée plus restreinte de la contestation d'une décision

[84] Voir Cour EDH, 3 avril 2012, Kotov c. Russie (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114), et Cour EDH, 12 juillet 2016, Vrzić c. Croatie (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Voir arrêt du 21 mai 2019, Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles) (C-235/17, EU:C:2019:432, point 72).

d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 854/2004, comme celle qu'implique une demande de contrôle juridictionnel, peut être considérée, à mon sens, comme offrant à un exploitant d'abattoir une possibilité raisonnable de saisir une juridiction aux fins de contester effectivement cette décision, dans la mesure où son droit de propriété au titre de l'article susmentionné est en jeu.

81. Je conclus dès lors que l'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004, lu conjointement avec l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et au regard de l'article 47 de la Charte, ne s'oppose pas à une procédure établie par le droit national, telle que celle d'une demande de contrôle juridictionnel, qui prévoit un contrôle juridictionnel de la décision du vétérinaire officiel refusant d'appliquer une marque de salubrité à des viandes jugées impropres à la consommation humaine dans le cadre duquel il n'est pas permis à la juridiction nationale de contrôler le bien-fondé de cette décision.

C. Sur la première question préjudicielle

82. Par la première question préjudicielle, comme indiqué au point 31 des présentes conclusions, il est demandé à la Cour si les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 s'opposent à une procédure nationale telle celle visée à l'article 9 de la loi de 1990.

83. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, cette question est soulevée dans le cadre d'un litige qui oppose, dans la procédure au principal, les requérantes à la FSA quant à la bonne procédure en droit national pour l'appréciation juridictionnelle d'une décision prise par un vétérinaire officiel au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 et quant à savoir si la FSA a respecté les règles que le droit national prévoit.

84. Je suis arrivé à la conclusion que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, une procédure nationale, telle celle de l'article 9 de la loi de 1990, est incompatible avec les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004, lu conjointement avec le principe d'effectivité et avec l'article 47 de la Charte. Les raisons qui me conduisent à cette conclusion sont les suivantes.

85. Au point 64 des présentes conclusions, il a été rappelé que, selon la jurisprudence de la Cour, en l'absence de réglementation de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque État membre, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, de désigner les juridictions compétentes pour connaître des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les particuliers tirent du droit de l'Union, sous réserve des principes d'équivalence et d'effectivité. En ce qui concerne le principe d'effectivité, il y a lieu de rappeler également que chaque cas où se pose la question de savoir si une modalité procédurale nationale rend impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés aux particuliers par le droit de l'Union doit être analysé en tenant compte, le cas échéant, des principes qui sont à la base du système juridictionnel national concerné, parmi lesquels figure le principe de la sécurité juridique [86]. Par ailleurs, en établissant les modalités procédurales de tels recours, les États membres doivent veiller au respect de l'article 47 de la Charte [87].

[86] Voir arrêt du 8 mars 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, point 37).

[87] Voir arrêts du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, point 65), et du 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, point 142).

86. Il s'ensuit que les mesures nationales désignant les juridictions compétentes pour connaître des recours intentés contre une décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 relèvent du domaine de l'autonomie procédurale des États membres, pour autant que ceux-ci respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, y compris les principes d'équivalence et d'effectivité ainsi que le droit à une protection juridictionnelle effective visé à l'article 47 de la Charte. Ainsi qu'il a été mentionné au point 75 des présentes conclusions, les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004 ne semblent pas, en principe, s'opposer à ce qu'un État membre instaure des règles procédurales qui prévoient soit un contrôle par une juridiction nationale du bien-fondé d'une décision d'un vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, paragraphe 2, du règlement nº 854/2004, à l'instar du contrôle que prévoit l'article 9 de la loi de 1990, soit la portée plus restreinte de la contestation de cette décision, telle celle qu'implique une demande de contrôle juridictionnel.

87. Toutefois, dans le cas de l'affaire au principal, il me paraît que les aspects qui suivent sont particulièrement pertinents.

88. Ainsi que l'indique la juridiction de renvoi (voir point 14 des présentes conclusions), la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 soumet la décision du vétérinaire officiel au contrôle d'un juge de paix, qui, sur la base d'éléments de preuve appropriés, peut considérer que la viande ne satisfait pas aux prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Or, ce n'est pas l'exploitant d'abattoir, dont les intérêts sont affectés par cette décision, qui est en mesure de saisir le juge de paix, mais bien l'agent de la FSA. À mon sens, le fait que cette procédure ne peut pas être mise en œuvre par un exploitant d'abattoir pour faire valoir ses droits fondés sur le droit de l'Union et qu'elle dépend de mesures prises par les autorités nationales, telle la FSA, paraît, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, rendre impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits au titre du droit de l'Union.

89. De même, dans ces conditions, il me semble que la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 ne garantit pas à un exploitant d'abattoir un droit d'accès à un tribunal conformément à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, étant donné que cet exploitant ne dispose pas d'une possibilité réelle d'intenter un recours devant un juge contre cette décision [88].

90. Par ailleurs, le système de contrôle juridictionnel en application du droit du Royaume-Uni paraît problématique pour des raisons de sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a admis, les États membres ont l'obligation de mettre en place un régime juridique suffisamment précis, clair et prévisible pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits et obligations [89]. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, les règles procédurales en cause dans l'affaire au principal ne semblent pas satisfaire à l'exigence de sécurité juridique et ne sont donc pas compatibles avec le principe d'effectivité en raison du manque de clarté quant à savoir si la manière correcte de contester la décision du vétérinaire officiel prise au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004 est celle de la procédure prévue à l'article 9 de la loi de 1990 ou celle d'une demande de contrôle juridictionnel.

[88] Voir arrêt du 12 décembre 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, point 36). Il importe d'observer que, dans sa jurisprudence relative à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, la Cour EDH a jugé que le droit d'accès à un tribunal doit être « concret et effectif » et non « théorique et illusoire » : voir Cour EDH, 5 avril 2018, Zubac c. Croatie (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). Voir, également, à cet égard, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, point 43), et conclusions de l'avocat général Hogan dans les affaires jointes État belge (Regroupement familial – Enfant mineur) (C-133/19, C-136/19 et C-137/19, EU:C:2020:222, point 44).

[89] Voir arrêt du 28 janvier 2010, Commission/Irlande (C-456/08, EU:C:2010:46, point 61).

91. Je conclus donc que, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, les règlements nº 854/2004 et nº 882/2004, lus conjointement avec le principe d'effectivité et l'article 47 de la Charte, s'opposent à une procédure nationale telle que celle de l'article 9 de la loi de 1990.

VII. Conclusion

92. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose que la Cour réponde aux questions préjudicielles posées par la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) de la manière suivante :

1) Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, le règlement (CE) nº 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) nº 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, lus conjointement avec le principe d'effectivité et avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent être interprétés comme s'opposant à une procédure nationale telle que celle de l'article 9 de la Food Safety Act 1990 (loi sur la sécurité des aliments de 1990).

2) L'article 54, paragraphe 3, du règlement nº 882/2004 impose aux États membres de prévoir un droit de recours contre la décision d'un vétérinaire officiel refusant, au titre de l'article 5, point 2, du règlement nº 854/2004, d'appliquer une marque de salubrité à des viandes jugées impropres à la consommation humaine. Ces dispositions, lues au regard de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent pas à une procédure établie par le droit national, telle que celle d'une demande de contrôle juridictionnel, dans le cadre de laquelle la juridiction nationale qui procède au contrôle juridictionnel d'une telle décision n'est pas autorisée à examiner cette décision sur le fond.