



Date de réception : 22/02/2023

Affaire C-7/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

10 janvier 2023

Jurisdiction de renvoi :

Raad van State (Belgique)

Date de la décision de renvoi :

22 décembre 2022

Partie requérante :

Marvesa Rotterdam NV

Partie défenderesse :

Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA)

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VII^{ème} CHAMBRE

A R R Ê T

[OMISSIS]

En cause de :

La SA MARVESA ROTTERDAM

[OMISSIS]

opposée à :

l'AGENCE FÉDÉRALE POUR LA SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE
ALIMENTAIRE (AFSCA)

[OMISSIS]

I. L'objet du recours

1. Le recours, introduit le 21 juin 2018, tend à l'annulation de

1) la décision du 20 avril 2018 par laquelle l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après l'« AFSCA ») a rejeté la demande de la partie requérante tendant à l'importation de 261 674 kg d'huile de poisson originaire de Chine destinée à l'alimentation animale, et ce à la suite d'un contrôle des importations effectué au poste d'inspection frontalier d'Antwerpen (Anvers, Belgique) (première décision attaquée) ;

2) la décision du 24 avril 2018 par laquelle l'AFSCA a rejeté la demande de la partie requérante tendant à l'importation de 258 470 kg d'huile de poisson originaire de Chine destinée à l'alimentation animale, et ce à la suite d'un contrôle des importations effectué au poste d'inspection frontalier d'Antwerpen (Anvers, Belgique) (seconde décision attaquée).

II. Les antécédents de procédure

2. *[Déroulement de la procédure]* [OMISSIS]

III. Les faits

3.1. La partie requérante est un grossiste qui distribue, notamment, de l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale. Dans le cadre de ses activités, elle importe également de l'huile de poisson originaire de Chine.

3.2. Le producteur chinois Fujian High Fortune Bio-Tech Corp. est titulaire, depuis le 17 novembre 2014, d'un agrément de catégorie 3 au sens du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (JO 2009, L 300, p. 1).

3.3. Le 5 janvier 2018, le bureau de Fuzhou, Chine, des autorités chinoises en charge des frontières a émis un certificat sanitaire pour le transport vers Antwerpen (Anvers, Belgique) d'un premier lot de 258 470 kg d'huile de poisson destinée à l'alimentation animale provenant du producteur chinois évoqué ci-dessus.

3.4. Le 25 janvier 2018, les autorités chinoises en charge des frontières ont émis un certificat sanitaire pour le transport vers Antwerpen (Anvers, Belgique) d'un second lot de 261 674 kg d'huile de poisson destinée à l'alimentation animale provenant du producteur chinois évoqué ci-dessus.

3.5. Le 23 février 2018, le poste d'inspection frontalier d'Antwerpen (Anvers, Belgique) a refusé l'entrée dans l'Union des conteneurs.

Dans un courriel adressé à l'agence des douanes, le refus est justifié comme suit :

« Pour ce qui est de la définition des produits de la pêche, que vous tirez du règlement (CE) n° 853/2004 [du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO 2004, L 139, p. 55)], celle-ci vise les produits destinés à la consommation humaine. Ce règlement ne s'applique pas aux produits qui sont importés et ne sont pas destinés à la consommation humaine, tels que, en l'espèce, l'huile de poisson destinée à la confection d'aliments pour les animaux. Vous ne pouvez dès lors pas qualifier cette huile de poisson de produit de la pêche, ce qui la ferait relever de l'exception aux mesures de sauvegarde adoptées à l'égard de la Chine. »

3.6. Le 27 février 2018, la direction générale « contrôle » de l'AFSCA a présenté deux options :

« soit l'huile de poisson est importée en vue d'une consommation humaine (accompagnée d'un certificat attestant qu'elle est propre à une telle consommation) et elle est ensuite exclue, selon une décision irréversible prise par l'exploitant [article 2, paragraphe 1, sous b), i) du règlement n° 1069/2009], de la chaîne alimentaire et est destinée à des fins autres que la consommation humaine ; soit l'on donne à l'huile de poisson une destination autre que l'alimentation animale – dans ce cas, les restrictions de la décision 2002/994/CE [de la Commission, du 20 décembre 2002, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine (JO 2002, L 348, p. 154)] ne s'appliquent pas ».

La requérante et la partie défenderesse ont encore échangé des courriels dans lesquels ils ont présenté leur position respective.

3.7. Le 19 mars 2018, la partie requérante a été entendue. Il a été décidé qu'elle exposerait ses arguments par écrit avec une demande adressée à la Commission européenne d'une autorisation d'importer à titre exceptionnel.

3.8. La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (SANTE) de la Commission a notamment fait valoir que, selon la Commission, l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale originaire de Chine n'est pas autorisée au titre de la décision 2002/994, et ce selon le même raisonnement que celui applicable à la farine de poisson.

La Commission se prononce effectivement sur son site Internet quant à la farine de poisson. Son analyse est similaire à celle que développe l'AFSCA s'agissant de l'huile de poisson.

3.9. Le 23 mars 2018, la partie requérante a de nouveau sollicité une autorisation d'importer, à titre exceptionnel, eu égard à la valeur de la cargaison.

3.10. À la demande de l'AFSCA, les autorités danoises en charge de l'inspection des frontières ont confirmé que l'huile de poisson avait bien été autorisée au Danemark.

Le 9 avril 2018, la question a été examinée par l'« Expert Group in veterinary import Controls » (groupe d'experts en matière de contrôles des importations dans le domaine vétérinaire). Sa conclusion est que l'huile de poisson destinée à une consommation autre qu'humaine ne peut pas être importée de Chine, dès lors que les produits de la pêche visés à l'annexe à la décision 2002/994 ne relèvent pas du champ d'application du règlement n° 1069/2009.

Cette position a été communiqué à la partie requérante : l'importation à titre exceptionnel n'a pas été autorisée.

3.11. La première cargaison d'huile de poisson avait déjà fait l'objet d'un refus définitif le 26 février 2018. L'AFSCA a toutefois fait savoir à l'agence des douanes que c'est le jour de la signature qui compte, c'est-à-dire le 24 avril 2018. Ce refus définitif portant sur la première cargaison constitue la seconde décision attaquée.

3.12. La seconde cargaison d'huile de poisson a fait l'objet d'un refus définitif le 20 avril 2018. Il s'agit de la première décision attaquée.

Les deux décisions indiquent le motif suivant « 4. Produit interdit » et « ne peut faire l'objet d'une entrée en provenance de Chine (mesures de sauvegarde prévues par la décision 2002/994) ».

3.13. Les marchandises ont été renvoyées vers la Chine.

IV. Examen du moyen unique

Les arguments des parties

4. Par un moyen unique, la partie requérante invoque la violation des articles 1^{er} et 2 de la décision 2002/994, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après la « loi relative à la motivation »), de l'article 17 de l'arrêté royal du 28 septembre 2000 relatif aux contrôles vétérinaires des produits importés de pays tiers, et des principes de bonne administration, notamment de l'obligation de motivation formelle et matérielle et du principe de diligence.

Selon la partie requérante, l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale répond à la définition de « produit de la pêche » au sens de la partie I de l'annexe à la décision 2002/994.

Selon elle, l'interprétation avancée par la partie défenderesse n'est pas conforme aux termes clairs utilisés dans la décision [2002/994] qui serait, selon cette dernière, méconnue.

L'article 1^{er} de cette décision indique en effet qu'elle s'applique à « tous les produits d'origine animale importés de Chine et destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale ». D'après l'article 2 de cette décision, l'article 1^{er} s'applique également aux produits énumérés à l'annexe.

La partie requérante avance qu'un argument encore plus convaincant est l'intitulé de la partie I de l'annexe à la décision 2002/994, à savoir :

« Liste des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale et dont l'importation dans la Communauté est autorisée sans analyse préalable ».

Il s'ensuit que les produits énumérés dans la liste – dont les produits de la pêche – peuvent avoir pour destination tant la consommation humaine que l'alimentation animale. Selon elle, cette interprétation est corroborée par les autres produits figurant sur la liste de la partie I de l'annexe, comme la gélatine et les aliments pour animaux de compagnie.

De plus, l'interprétation avancée par la partie défenderesse, selon laquelle seule l'huile de poisson destinée à la consommation humaine relèverait de la notion de « produit de la pêche » au sens de l'annexe à la décision 2002/994, n'est pas conforme à la finalité et à l'économie de cette décision.

La partie requérante renvoie aux considérants 1 et 2 de la décision 2002/994, selon lesquels il convient d'arrêter les mesures nécessaires lorsqu'apparaît ou s'étend toute cause susceptible de constituer un risque grave pour la santé animale ou humaine.

L'objectif est ainsi d'assurer la protection de la santé publique et de la santé animale.

L'article 1^{er} de la décision [2002/994] prévoit que les dispositions de celle-ci s'appliquent aux produits destinés aussi bien à la consommation humaine qu'à l'alimentation animale. Il n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de la décision 2002/994 d'établir une distinction entre l'huile de poisson destinée à la consommation humaine et celle destinée à l'alimentation animale. C'est également contraire à la logique et l'économie du droit de l'Union en matière de sécurité alimentaire, lequel régit de manière plus stricte les denrées destinées à la consommation humaine que celles destinées à l'alimentation animale. L'interprétation avancée par la partie défenderesse a pour conséquence que l'importation d'huile de poisson destinée à la consommation humaine est autorisée, au contraire de celle destinée à l'alimentation animale qui fait l'objet d'une interdiction absolue, même si cette dernière répond à toutes les normes et conditions applicables et qu'il est établi qu'elle ne peut en aucun cas constituer un danger pour la sécurité ou la santé humaine ou animale. À cet égard, la partie requérante rappelle également que le producteur de l'huile de poisson est agréé par l'Union au titre du règlement (CE) n° 854/2004 [du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant les règles spécifiques d'organisation des

contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (JO 2004, L 139, p. 206)] pour la transformation de matières de catégorie 3, c'est-à-dire la catégorie la plus élevée de sous-produits animaux pouvant être utilisés comme matières premières pour l'alimentation animale. Partant, tant le produit que le producteur répondent à la réglementation de l'Union applicable en la matière (importation au Danemark).

La partie requérante indique également que la décision 2002/994 s'inscrit dans une dynamique d'atténuation des mesures prises à l'encontre de la République populaire de Chine dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Elle renvoie aux considérants 4 et 5 de la décision 2002/994 et conclut que celle-ci ne peut faire l'objet d'une interprétation de nature à vider de sa substance l'exemption prévue dans la partie I de l'annexe. L'interprétation avancée par la partie défenderesse a pour conséquence qu'il faudrait refuser tous les produits de la pêche originaires de Chine et destinés à l'alimentation animale, ce qui n'est pas justifié compte tenu de l'économie de la décision [2002/994].

Le considérant 8 de cette dernière indique en outre : « Les produits de la pêche obtenus par d'autres moyens que l'aquaculture ne sont pas concernés par les risques en question plus haut et devraient donc être exemptés de l'application des mesures de surveillance. [...] ».

Enfin, l'interprétation avancée par la partie défenderesse n'est pas justifiée au regard des définitions de la notion de « produit de la pêche » prévues dans la réglementation de l'Union.

La partie requérante s'appuie sur la jurisprudence de la Cour afin de démontrer que les notions de droit de l'Union doivent revêtir une signification autonome et qu'il convient d'interpréter celles-ci de manière cohérente, compte tenu du contexte et de la finalité de la réglementation concernée. Ce contexte ne se limite pas à l'acte qui énonce la réglementation.

De surcroît, la notion de « produit de la pêche » n'est pas définie dans la décision 2002/994. La partie requérante renvoie à la définition figurant au point 3.1 de l'annexe [I] au règlement n° 853/2004, duquel il ressort que tous les produits dérivés du poisson répondent à la définition de « produit de la pêche », le terme « comestible » ne visant pas uniquement la consommation humaine.

La partie requérante renvoie à la définition figurant à l'article 5 du règlement (UE) n° 1379/2013 [du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, modifiant les règlements (CE) n° 1184/2006 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil (JO 2013, L 354, p. 1)]. La lettre f) de l'annexe I indique que l'huile de poisson est un produit de la pêche. Selon la partie requérante, cette définition ne s'applique pas uniquement dans le cadre de l'organisation des marchés mais également dans le cadre de la sécurité alimentaire.

Les définitions énoncées à l'article 2 de la directive 91/493/CEE [du Conseil, du 22 juillet 1991], fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche [JO 1991, L 268, p. 15] ne font pas non plus de distinction selon que les produits de la pêche sont destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale.

Partant, la notion de « produits de la pêche » est définie de manière uniforme en droit de l'Union, lequel n'établit aucune distinction entre les produits de la pêche destinés à la consommation humaine et ceux destinés à l'alimentation animale. L'interprétation avancée par la partie défenderesse n'est donc pas étayée par les définitions que reçoit cette notion dans les autres actes réglementaires de l'Union. Il en est d'autant plus ainsi qu'une autre conclusion aboutirait à la situation inédite dans laquelle l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale ferait l'objet de règles plus strictes que celle destinée à la consommation humaine.

La partie requérante considère en conclusion que c'est en méconnaissance des articles 1^{er} et 2 de la décision 2002/994 et de l'article 17 de l'arrêté royal du 2[8] septembre 2000 que la partie défenderesse a constaté que les lots d'huile de poisson ne satisfont pas aux conditions en matière d'importation. Selon elle, le principe d'égalité a été violé, dès lors qu'elle a fait l'objet, sans raisons objectives, d'un traitement différent de celui réservé aux importateurs d'huile de poisson destinée à la consommation humaine.

5. Dans la seconde branche de son moyen, la partie requérante soutient que l'obligation de motivation formelle et matérielle, ainsi que le principe de diligence, ont été violés.

Selon elle, la motivation « ne peut faire l'objet d'une entrée en provenance de Chine (mesures de sauvegarde prévues par la décision 2002/994) » n'est pas suffisante, eu égard aux échanges de vue qu'elle a eus avec la partie défenderesse. Un lot d'huile de poisson identique destinée à l'alimentation animale a, quant à lui, bien été autorisé au Danemark. Dans ces conditions, la partie défenderesse ne saurait se satisfaire d'une motivation à ce point sommaire. De plus, la base juridique précise ne se dégage pas de cette motivation, laquelle ne fait que renvoyer en termes généraux à la décision 2002/994, sans indiquer les raisons du refus de l'huile de poisson.

La partie requérante considère que le principe de diligence a été violé, dès lors que les volets juridiques du dossier n'ont pas été examinés avec soin.

À titre subsidiaire, la partie requérante propose de poser à la Cour la question suivante à titre préjudiciel :

« La partie I de l'annexe à la décision 2002/994/CE de la Commission, du 20 décembre 2002, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, telle que modifiée en dernier lieu par la décision d'exécution (UE) 2015/1068 de la Commission, du 1^{er} juillet 2015, modifiant la décision 2002/994/CE relative à certaines

mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine (JO 2015, L 174, p. 30), doit-elle être interprétée en ce sens que la notion de “produits de la pêche” vise tant les produits destinés à la consommation humaine que ceux destinés à l'alimentation animale et, partant, que l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale peut être qualifiée de “produit de la pêche” au sens de cette annexe ? ».

6. En réponse à la première branche, la partie défenderesse fait valoir, en substance, que c'est parce que la Commission a constaté la présence de certains résidus et substances dans les produits d'origine animale provenant de Chine susceptibles de présenter un risque pour la santé humaine et animale qu'elle a adopté la décision 2002/994.

Cette décision prévoit une interdiction de principe de l'importation dans l'Union de tout produit d'origine animale en provenance de Chine et destiné à la consommation humaine ou à l'alimentation animale. L'article 2, paragraphe 2, de la décision 2002/994 autorise toutefois l'importation des produits énumérés à l'annexe, dont les produits de la pêche.

La partie défenderesse renvoie, par le truchement de la directive 97/78/CE [du Conseil, du 18 décembre 1997], fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté [JO 1998, L 24, p. 9], au règlement n° 854/2004, lequel renvoie, quant à lui, dans son article 2, paragraphe 2, sous d), au règlement n° 853/2004, qui définit les produits de la pêche comme étant « tous les animaux marins ou d'eau douce (à l'exception des mollusques bivalves vivants, des échinodermes vivants, des tuniciers vivants et des gastéropodes marins vivants et de tous les mammifères marins, reptiles et grenouilles), sauvages ou d'élevage, y compris toutes les formes et parties comestibles de ces animaux » (annexe I, point 3.1).

Selon la partie défenderesse, pour que l'huile de poisson réponde à cette définition, il faut admettre qu'elle « est un produit comestible d'un poisson marin ou d'eau douce ». Selon elle, la notion de « eetbaar » (comestible) emporte clairement une vocation à la consommation humaine, alors que l'huile de poisson qui fait l'objet des décisions attaquées est destinée à être transformée en aliments pour les animaux. Selon la partie défenderesse, cette thèse est corroborée par la traduction du terme « eetbaar » par « comestible », dans la version en langue française du règlement n° 853/2004, ce qui, d'après « le dictionnaire “Trésor de la langue française” qui fait autorité », indiquerait quelque chose « qui peut être mangé par l'homme ».

La partie défenderesse considère que cette interprétation est également étayée par le champ d'application du règlement n° 853/2004, qui instaure des règles spécifiquement pour les denrées alimentaires d'origine animale, et qui définit, par le truchement de l'article 2 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les

prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO 2002, L 31, p. 1), la notion de « denrée alimentaire » comme étant « destiné[e] à être ingéré[e] [...] par l'être humain ».

Selon la partie défenderesse, les autres définitions sont dénuées de pertinence. Il est sans intérêt de s'appuyer sur le règlement n° 1379/2013, dès lors qu'il a pour objet l'organisation du marché intérieur.

La directive 91/493 ne s'appliquant qu'aux produits de la pêche destinés à la consommation humaine, l'on ne saurait non plus se fonder utilement sur celle-ci.

En conclusion, la partie défenderesse fait valoir que, tant dans son champ d'application que dans ses définitions, le droit de l'Union établit une distinction entre les produits destinés à la consommation humaine et ceux destinés à une alimentation autre qu'humaine.

Partant, il est logique, selon elle, que, dans le cadre de la décision 2002/994, la notion de « produit de la pêche » doive être interprétée comme visant un produit destiné exclusivement à la consommation humaine.

La partie défenderesse renvoie également à l'appréciation de la Commission, figurant dans un compte-rendu de la réunion d'un « Expert Group in veterinary import Controls » (groupe d'experts en matière de contrôles des importations dans le domaine vétérinaire), selon laquelle la réglementation de l'Union actuellement applicable n'autorise pas l'importation d'huile de poisson d'origine chinoise destinée à l'alimentation animale.

Toujours selon la partie défenderesse, étant donné qu'elle a agi dans le respect de la décision 2002/994, il ne saurait non plus y avoir de violation de l'article 17 de l'arrêté royal du 28 septembre 2000 relatif aux contrôles vétérinaires des produits importés de pays tiers.

Quant à la violation du principe d'égalité, la partie défenderesse indique qu'il n'y a pas de catégories comparables.

7. S'agissant de la seconde branche, il ne peut, selon la partie défenderesse, être question de violation de l'obligation de motivation formelle, puisque la partie requérante a contesté les décisions attaquées de manière circonstanciée et que celles-ci renvoient à la décision 2002/994.

Il n'y a pas lieu de renvoyer à des éléments déjà connus de la partie requérante.

Le dossier administratif fait ressortir très clairement le raisonnement qui y a été suivi.

Les échanges entre les parties portaient sur les deux décisions.

S'agissant de l'huile de poisson admise au Danemark, la partie défenderesse renvoie à la réponse formulée par la Commission.

Il ressort également du dossier administratif que la partie défenderesse a examiné l'affaire avec soin.

S'agissant de l'obligation de motivation matérielle, la partie défenderesse considère que, compte tenu du caractère infondé de la première branche du moyen, cette obligation n'a pas été enfreinte.

La partie défenderesse souscrit à la question préjudicielle proposée, dans l'hypothèse où la juridiction de céans « considère[rait] qu'il y a lieu, pour trancher le litige en l'espèce, que la Cour se prononce de manière autorisée ».

8. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante, s'agissant de la violation du principe d'égalité, conteste l'idée qu'il n'y aurait pas de catégories comparables. Selon elle, rien ne justifie raisonnablement un traitement différent par lequel l'interdiction d'importation de produits originaires de Chine ne serait atténuée que pour des produits qui sont destinés à la consommation humaine.

Si l'on considère que c'est de la décision 2002/994 elle-même que se dégagent le fondement et la justification de cette différence, il convient alors d'interroger la Cour quant à la validité de cette décision au regard de sa base juridique et du principe de proportionnalité, la partie requérante proposant de ce fait une seconde question préjudicielle.

S'agissant de la directive 97/78 et du règlement n° 854/2004, la partie requérante relève que la partie défenderesse interprète de manière particulièrement sélective la définition de produits d'origine animale figurant à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 97/78. Cette disposition ne renvoie en effet pas qu'au règlement n° 854/2004 mais également à d'autres directives et règlements. Elle renvoie ainsi également au règlement (CE) n° 1774/2002 [du Parlement européen et du Conseil], du 3 octobre 2002, établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine [JO 2002, L 273, p. 1]. L'article 2, paragraphe 1, [de la directive 97/78] renvoie à l'article 2 de la directive 89/662/CEE [du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO 1989, L 395, p. 13)], lequel souligne que les contrôles vétérinaires visent à assurer la protection de la santé publique et animale. Cette même directive évoque également des produits de la pêche destinés à la consommation humaine, ce qui emporte qu'il y ait également des produits de la pêche qui sont destinés à la consommation autre qu'humaine.

La partie requérante considère que l'argument relatif à la version en langue française ne convainc pas, étant donné qu'il y a plusieurs versions et que l'on ne saurait déduire de la version en langue anglaise ou italienne que l'alimentation animale est exclue.

Si l'on considère la définition dans son contexte, force est de constater que, si le règlement n° 854/2004 porte certes sur des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine, il n'en demeure pas moins que, pour ce qui est des définitions, la directive 97/78, qui constitue la base juridique de la décision 2002/994, renvoie non seulement à la réglementation de l'Union relative aux produits destinés à la consommation humaine, mais également à celle portant sur des produits destinés à la consommation autre qu'humaine.

La décision 2002/994 apportant elle-même les précisions nécessaires et s'appliquant à tous les « produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale », il ne peut guère y avoir de doute, selon la partie requérante, sur le fait que les « produits de la pêche » figurant sur la liste relèvent de l'exemption à l'interdiction d'importation.

Le règlement n° 1379/2013 définit les produits de la pêche comme étant tous « les organismes aquatiques résultant d'une activité de pêche ou les produits qui en sont issus [...] ». Si la partie défenderesse rétorque certes que le règlement n° 1379/2013 ne vise pas à protéger la santé publique, il reste qu'il ne s'ensuit nullement, selon la partie requérante, que les considérations relatives à la santé publique n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration de ce règlement.

La partie requérante souligne ensuite la nécessité d'interpréter de manière uniforme une même notion utilisée dans plusieurs actes de l'Union, la charge de la preuve incombant à l'AFSCA de démontrer que la notion de « produit de la pêche » aurait une tout autre signification dans le contexte des contrôles vétérinaires.

En conclusion, la partie requérante considère que l'interprétation avancée par la partie défenderesse va à l'encontre des termes mêmes et de la finalité de la décision 2002/994 et aboutit à donner aux produits de la pêche une définition qui n'est pas cohérente avec celle prévue dans les autres actes réglementaires applicables de l'Union. Selon elle, le seul argument à caractère juridique en faveur de cette interprétation repose en outre sur une lecture discutable du terme « comestible » figurant dans un règlement qui présente un lien lointain, au troisième degré, avec la décision 2002/994, qui n'est nullement étayée dans la jurisprudence ou la réglementation ultérieures, mais qui est uniquement fondée sur la définition qu'en donne un dictionnaire français pris au hasard. De plus, cette interprétation aurait également pour conséquence d'instituer une définition différente des produits de la pêche qui ne s'appliquerait que dans le cadre des contrôles vétérinaires mais non dans le cadre des autres actes réglementaires de l'Union applicables aux produits de la pêche, alors que ces actes renvoient l'un à l'autre.

Par conséquent, selon la partie requérante, les produits de la pêche, au sens de la partie I de l'annexe à la décision 2002/994, peuvent être destinés tant à la consommation humaine qu'à l'alimentation animale, ainsi que l'a également indiqué de manière explicite le législateur de l'Union, notamment dans

l'annexe IV au règlement (CE) n° 1921/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, relatif à l'envoi de données statistiques sur les débarquements de produits de la pêche dans les États membres et abrogeant le règlement (CEE) n° 1382/91 du Conseil (JO 2006, L 403, p. 1), qui évoque des produits de la pêche destinés à la consommation humaine, à des utilisations industrielles et à l'alimentation des animaux.

9. S'agissant de la seconde branche, la partie requérante propose de poser une seconde question préjudicielle à la Cour :

« Au cas où la réponse à la première question serait négative, la partie I de l'annexe à la décision 2002/994/CE de la Commission, du 20 décembre 2002, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, telle que modifiée en dernier lieu par la décision d'exécution (UE) 2015/1068 de la Commission, du 1^{er} juillet 2015, modifiant la décision 2002/994/CE relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, viole-t-elle l'article 22, paragraphe 1, de la directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, lu, le cas échéant, conjointement avec l'article 1^{er} du protocole n° 2 au TFUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, en ce que les produits de la pêche destinés à la consommation humaine originaires de Chine bénéficient d'une exemption à l'interdiction d'importation en vertu de l'article 2 de cette décision, au contraire des produits de la pêche destinés à l'alimentation animale originaires de Chine qui font, eux, l'objet d'une interdiction d'importation ? ».

10. Dans son dernier mémoire, la partie requérante nuance l'affirmation selon laquelle la Commission aurait indiqué d'une manière qui l'engage que l'huile de poisson originaire de Chine ne saurait être autorisée. Selon la partie requérante, la publication sur un site Internet d'une argumentation relative à la farine de poisson qui s'appliquerait par analogie à l'huile de poisson ne constitue pas une communication à caractère juridique qui lie la Commission. On ne voit pas bien comment les déclarations d'un membre du personnel de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (SANTÉ) de la Commission pourraient engager cette dernière.

Examen

Quant à la première branche

11. La décision 2002/994, évoquée à plusieurs reprises ci-dessus, s'applique à tous les produits d'origine animale importés de Chine et destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale.

Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de cette décision, les États membres sont tenus d'interdire l'importation de ces produits. L'article 2, paragraphe 2, prévoit deux dérogations à cette interdiction.

Conformément à la première dérogation, les États membres doivent autoriser l'importation des produits énumérés dans la partie I de l'annexe à ladite décision, dans les conditions de santé animale et de santé publique spécifiques applicables aux produits en question.

La partie I de l'annexe à la décision 2002/994, telle que modifiée par la décision d'exécution (UE) 2015/1068 de la Commission, du 1^{er} juillet 2015, énonce ce qui suit :

« PARTIE I

Liste des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou à l'alimentation animale, dont l'importation est autorisée dans l'Union sans l'attestation prévue à l'article 3 :

- Produits de la pêche, sauf :
 - ceux issus de l'aquaculture,
 - les crevettes décortiquées et/ou transformées,
 - l'écrevisse commune de l'espèce *Procambrus clarkii* capturée dans des eaux fraîches naturelles lors d'activités de pêche,
 - la gélatine,
 - les aliments pour animaux de compagnie soumis au règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil,
 - les substances utilisées comme additifs alimentaires soumis au règlement (CE) n° 1333/2008 du Parlement européen et du Conseil,
 - les substances utilisées comme compléments alimentaires soumis à la directive 2002/46/CE du Parlement européen et du Conseil, ou incorporées à ces compléments,
 - le sulfate de chondroïtine et la glucosamine considérés comme des matières premières pour aliments des animaux soumises au règlement (UE) n° 68/2013 de la Commission,
 - la L-cystéine et la L-cystine considérées comme des additifs alimentaires soumis au règlement (CE) n° 1831/2003 du Parlement européen et du Conseil. »

Le litige porte sur l'interprétation de la notion de « produits de la pêche » telle qu'elle est employée dans la partie I de l'annexe à la décision 2002/994.

La décision 2002/994 ne définit pas la notion de « produit de la pêche ».

La partie requérante interprète la notion de « produits de la pêche » en ce sens que l'huile de poisson doit également être qualifiée de produit de la pêche, indépendamment du point de savoir si cette huile de poisson est destinée à la consommation humaine ou à l'alimentation animale.

La partie défenderesse avance que seule l'huile de poisson destinée à la consommation humaine relève de la notion de « produits de la pêche » au sens de l'annexe évoquée ci-dessus.

La partie requérante s'appuie sur les termes de la décision 2002/994 elle-même, ainsi que sur sa finalité et son économie. Selon elle, l'interprétation avancée par la partie défenderesse n'est pas non plus conforme à la logique de cette décision, dès lors qu'elle a pour conséquence que l'huile de poisson destinée à la consommation humaine ferait l'objet de règles moins strictes que celle destinée à l'alimentation animale. La partie requérante renvoie également aux définitions énoncées dans d'autres actes réglementaires de l'Union.

Rien n'indique que la notion de « produits de la pêche » ne viserait que les produits de la pêche destinés à la consommation humaine.

La partie défenderesse considère toutefois qu'il doit s'agir d'huile de poisson destinée à la consommation humaine, dès lors que le terme « eetbaar » (comestible) figure dans la définition des produits de la pêche énoncée dans l'annexe I au règlement n° 853/2004, ce qui emporterait clairement qu'ils soient destinés à la consommation humaine. C'est ce qui ressortirait principalement de la version en langue française de ce règlement. La partie défenderesse se fonde également sur l'analyse de la Commission.

La partie défenderesse a renvoyé les lots d'huile de poisson en application de l'article 17 de l'arrêté royal du 2[8] septembre 2000 relatif aux contrôles vétérinaires des produits importés de pays tiers.

La question se pose dès lors de savoir s'il convient d'interpréter la notion de « produit de la pêche » en ce sens qu'elle ne vise que les produits destinés à la consommation humaine et si la décision attaquée en application de laquelle les marchandises ont été renvoyées est fondée sur des motifs réguliers. Le caractère régulier des motifs est en effet fonction de l'interprétation de la notion de « produit de la pêche » figurant dans l'annexe à la décision 2002/994. L'interprétation avancée par la partie défenderesse aboutit en outre à traiter la partie requérante différemment des importateurs d'huile de poisson destinée à la consommation humaine.

Il convient dès lors de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« La partie I de l'annexe à la décision 2002/994/CE de la Commission, du 20 décembre 2002, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, telle que modifiée par la décision d'exécution (UE) 2015/1068 de la Commission, du 1^{er} juillet 2015, modifiant la décision 2002/994/CE relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, doit-elle être interprétée en ce sens que la notion de "produits de la pêche" vise tant les produits destinés à la consommation humaine que ceux destinés à l'alimentation animale et, partant, que l'huile de poisson destinée à l'alimentation animale peut être qualifiée de "produit de la pêche" au sens de cette annexe ? ».

Ainsi que le fait observer la partie requérante dans son mémoire en réplique, il est également indiqué de poser la question suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Au cas où la réponse à la première question serait négative, la partie I de l'annexe à la décision 2002/994/CE de la Commission, du 20 décembre 2002, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, telle que modifiée par la décision d'exécution (UE) 2015/1068 de la Commission, du 1^{er} juillet 2015, modifiant la décision 2002/994/CE relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits d'origine animale importés de Chine, viole-t-elle l'article 22, paragraphe 1, de la directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, lu, le cas échéant, conjointement avec l'article 1^{er} du protocole n° 2 au TFUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, en ce que les produits de la pêche destinés à la consommation humaine originaires de Chine bénéficient d'une exemption à l'interdiction d'importation en vertu de l'article 2 de cette décision, au contraire des produits de la pêche destinés à l'alimentation animale originaires de Chine qui font, eux, l'objet d'une interdiction d'importation ? ».

Quant à la seconde branche

12. La décision attaquée est motivée comme suit :

« ne peut faire l'objet d'une entrée en provenance de Chine (mesures de sauvegarde prévues par la décision 2002/994) ».

Afin de répondre à l'obligation de motivation formelle que la partie requérante tire des articles 2 et 3 de la loi relative à la motivation, la motivation formelle de la décision attaquée doit indiquer les considérations de droit et de fait sur lesquelles elle repose. Cette motivation doit être suffisante afin de permettre à l'intéressé de

dûment apprécier s'il est utile de former un recours contre la décision en se fondant sur les moyens qu'il peut tirer du droit.

La partie requérante a contesté de manière circonstanciée les constats et les conclusions de la partie défenderesse, de sorte qu'il est à tout le moins satisfait à la ratio legis de l'obligation de motivation formelle.

L'observation formulée par la partie requérante dans son dernier mémoire selon laquelle l'obligation de motivation formelle constitue une « norme de résultat » *, qui n'affranchit pas l'administration de communiquer à suffisance à la partie requérante les motifs sur lesquels repose une décision donnée, n'énerve en rien ce constat.

La seconde branche, dans la mesure où elle porte sur l'obligation de motivation formelle, ne saurait entraîner l'annulation de la décision attaquée.

La violation alléguée de l'obligation de motivation matérielle et du principe de diligence est tributaire de l'interprétation de la notion de « produits de la pêche ». Ce n'est que lorsque la Cour se sera prononcée sur l'interprétation de la notion de « produit de la pêche » que l'on pourra répondre à cette branche.

DISPOSITIF

[répétition des questions préjudicielles formulées ci-dessus, et autres décisions] [OMISSIS]

[formule de clôture et signatures] [OMISSIS]

* Ndt : La juridiction de renvoi évoque une « doelnorm », littéralement une « norme finalité », l'idée étant que seul compte le résultat à atteindre fixé par la norme, et non les moyens utilisés pour l'atteindre. Il convient donc de vérifier si l'objectif poursuivi par la norme a été atteint, c'est-à-dire si le justiciable a pris connaissance, le cas échéant par une autre voie, des motifs sur lesquels repose la décision.