

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.324 du 23 mars 2022

A. 225.151/XV-3728

A. 225.152/XV-3729

En cause : **la société anonyme QUALIBEEF, anciennement VERBIST VIANDE DE BASTOGNE**, en faillite, instance reprise par M^{es} Frédéric HUART, Jean Charles MOTTET et Nathalie LEQUEUX, curateurs, ayant élu domicile chez M^{es} Patrick HOFSTRÖSSLER et Bart MARTEL, avocats, avenue Louise, 99 1050 Bruxelles,

contre :

l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA), ayant élu domicile chez M^{es} Murielle VAN DER MERSCH et Emmanuel JACUBOWITZ, avocats, rue Ferdinand Lenoir, 76 1090 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 7 mai 2018, la société anonyme Verbist Viande de Bastogne, demande l'annulation de « la décision de l'AFSCA du 7 mars 2018 de retrait des agréments 6/1.1 et 6/1.2 pour les entrepôts frigorifiques et les centres de réemballage (viande) et de l'agrément 1.1.2 pour l'atelier de découpe, notifiée le 8 mars 2018 à VEVIBA » (A. 225.151/XV-3728).

Par une requête introduite le même jour, la société anonyme Verbist Viande de Bastogne, demande l'annulation de « la décision de l'AFSCA du 8 mars 2018 d'interdire l'utilisation des installations pour toutes les activités de la requérante, notifiée le 8 mars 2018 à VEVIBA » (A. 225.152/XV-3729).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport commun aux deux affaires sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par des ordonnances du 20 juillet 2021, les affaires ont été fixées à l'audience du 14 septembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Bart Martel et Marie Ruys, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une société anonyme constituée le 25 juin 1998, sous le nom de « Verbist Viande de Bastogne », en abrégé « Veviba ». Selon la dernière version de ses statuts coordonnés, son objet social est le suivant :

« La société a pour but, tant en Belgique qu'à l'étranger, pour son propre compte, pour le compte de tiers, en tant que représentant, commissionnaire ou intermédiaire :

La société a pour but d'abattre le bétail, atteindre, préparer la viande et les produits de viande, le nettoyage des intestins et un fondoir de graisses.

Le commerce d'animaux en gros et au détail, en produits dérivés de l'abattage d'animaux, le commerce en viande fraîche et congelée et en conserves de viande.

Toutes les activités agricoles dans le sens le plus large du terme.

L'importation et l'exportation de tous produits agricoles et alimentaires, l'importation et l'exportation de machines agrotechnologiques et de technologie alimentaire et l'installation et la réalisation de projets clé sur porte dans l'industrie agricole et alimentaire.

Commerce en gros et au détail de viande et de produits de viande. L'élevage industriel de bovins, de porcs et de chevaux, ainsi que toutes les opérations industrielles, commerciales et transactionnelles d'ordre financier qui sont liées directement ou indirectement à ce but ou qui peuvent favoriser son extension

[...]

Elle a également pour objet la mise en place et le suivi des normes et respects des cahiers de charges de l'HACCP et BRC et d'autres cahiers de charges concernant la production, l'hygiène, la traçabilité et les logos dans le secteur de la viande et des légumes.

[...]. ».

Les établissements de la partie requérante se situaient rue des abattoirs, 6 à Bastogne et comportaient un entrepôt frigorifique de viande, des centres de réemballage et des ateliers de découpe de viande. Pour les deux premières activités, la partie requérante disposait d'un seul grand congélateur, le congélateur KF 887, d'une superficie de 11.000 m² et comprenant 2650 palettes contenant chacune plusieurs produits. Selon la partie requérante, tous les produits entreposés dans ce congélateur ne lui appartenaient pas puisqu'elle stockait également des produits appartenant à ses clients, qu'elle étiquetait parfois. Toujours selon la partie requérante, ses activités étaient exercées en vue d'un traitement ultérieur des produits entreposés par d'autres professionnels.

Pour exercer ses activités, la partie requérante disposait de plusieurs agréments délivrés par la partie adverse :

- Agrément 1.1.5 - 161/1-H : établissement pour la préparation de viandes hachées, de préparations de viandes et de viandes séparées mécaniquement;
- Agrément 6/1.1 - KF887 : entrepôts frigorifiques;
- Agrément 1.1.2- 161/1 : atelier de découpe;
- Agrément 6/1.2 - KF887 : centre de réemballage;
- Agrément 1.2.1 - B887 : établissement pour la fabrication de produits à base de viande.

2. Le 22 septembre 2016, les autorités du Kosovo contrôlent et saisissent un camion de la partie requérante à la frontière kosovare. Ce contrôle indique une possible fraude à l'étiquetage de la viande, sur des viandes abattues notamment le 11 juin 2004 et mises sous vide le 15 juin 2004.

3. Le 27 septembre 2016, les autorités kosovares informent la Belgique d'une possibilité de falsification de denrées alimentaires à la suite de la saisie.

4. Le 3 octobre 2016, après avoir envoyé sur place un membre de son unité spéciale d'enquête, la partie adverse indique que son agent constate un remplacement des étiquettes sur des viandes plus anciennes par des étiquettes avec des dates de congélation plus récentes et qu'il rédige un rapport à ce propos. Le 5 octobre 2016, un deuxième rapport est rédigé. Le 6 octobre 2016, un procès-verbal initial est rédigé et transmis, le 7 octobre, au parquet de Luxembourg, division Neufchâteau, qui décide de mettre l'affaire à l'instruction.

5. Le 28 février 2018, une équipe d'agents des services de la partie adverse participe à une perquisition dans les locaux de la partie requérante. Un procès-verbal initial de notification (PV n° 3311/18/0010/UNE) est immédiatement dressé et il indique notamment ce qui suit :

« [...] Notifions à la personne concernée :

Que le congélateur correspondant au numéro d'agrément KF 887 CE est placé sous saisie en attente d'analyse ultérieure. Les infractions suivantes ont été constatées :

- Présence de centaines de bacs contenant des viandes non protégées et étiquetées au moyen du sigle ovale BE 161/1 CE et donc destinés à la consommation humaine et non conformes.
- Présence de déchets de catégorie 3, comme des panses non blanchies ou de la graisse industrielle conservées sans protection dans le congélateur.
- Présence de viandes congelées dont l'étiquetage est non conforme.
- Présence de viandes provenant d'autres abattoirs dont les dates d'abattage remontent jusqu'en 2001 et non présents dans l'inventaire du KF.

Informons la personne concernée que le congélateur étant sous saisie, les scellés ont été apposés, que les scellés ne peuvent être ôtés que par un membre de l'AFSCA. Nous informons la personne concernée que cette apposition de scellé[s] ne peut être rompue. La rupture des scellés est punissable conformément aux articles 283 à 288 et 507 du Code Pénal du 8 juin 1867 [...].

Notifions à la personne concernée :

Que la personne s'engage à nous fournir, ce jeudi 1^{er} mars 2018, la traçabilité complète des bovins et de leurs produits qui ont été travaillés au sein de l'établissement abattoir-atelier de découpe et centre d'emballage Veviba pour les années 2016 et 2017.

[...] ».

6. Le 1^{er} mars 2018, deuxième jour de la perquisition, les enquêteurs constatent que les scellés posés la veille ont été détruits (PV n° 3311/18/0012/UNE). Un premier procès-verbal de saisie (PV n° 3315/18/0027/UNE) spécifique relatif à la saisie définitive de deux palettes contenant 55 caisses d'un poids de 16 à 20 kg,

d'un produit dénommé « Tartaar B », soit de l'américain préparé, est établi pour les motifs suivants :

« Nous avons constaté la fabrication de ces denrées le 28 février 2018 dans une partie de l'atelier de découpe de Veviba S.A. avec l'incorporation de sous-produits de catégorie 3 (plaies de saignées provenant de l'abattoir), dont l'utilisation dans la consommation humaine est expressément interdite par le Règlement CE 854/2004.

Ces produits ont été conditionnés puis étiquetés avec des étiquettes portant la marque de salubrité 161/1/CE et ne mentionnant pas la présence de matériel de catégorie 3.

[...] ».

Le même jour, l'équipe d'agents des services de la partie adverse établit un deuxième procès-verbal de saisie (PV n° 3311/18/0011/UNE). Celui-ci décrit la situation suivante :

« Nous plaçons sous saisie le congélateur correspondant au numéro d'agrément KF 887 CE. Cette saisie fait suite à la constatation des infractions suivantes :

- Non-correspondance de la traçabilité IN et OUT ainsi que de la traçabilité interne à l'établissement avec les palettes présentes sur place.
- Absence de traçabilité disponible pour certaines palettes de viandes.
- Présence de défauts majeurs dans l'étiquetage : présence de dates de congélation postérieures de plusieurs mois à la date du contrôle de ce jour (dans le futur).
- Présence de viande congelée dans des bacs et non protégées contre les contaminations croisées.
- Présence de viandes préemballées congelées sans date de surgélation.
- Présence de déchets de catégorie 3 étiquetés avec l'estampille ovale BE 161/1 CE destinée à la consommation humaine.
- Présence de denrées congelées depuis 2001 sans traçabilité disponible.
- Présence de viande de poulet congelée périmée.
- Présence de boîtes de viandes comportant deux étiquettes reprenant des informations contradictoires comme « viande d'autruche » sur une étiquette et « viande de sanglier » sur l'autre étiquette.
- Présence de denrées non conformes retournées chez Veviba pour cause de non-conformité, périmées et toujours présentes.
- Présence de produits étiquetés Petfood et mentionnant l'établissement Veviba 161/1 comme lieu de découpe alors que Veviba ne dispose pas de l'agrément pour la fabrication de petfood.
- Présence de viandes emballées dont la boîte porte un étiquetage mentionnant que la viande provient de Belgique, mais scellée au moyen d'une estampille néerlandaise.
- Présence de viandes d'origines étrangères selon l'emballage, portant des étiquettes mentionnant que la viande provient de Veviba.
- Présence de viandes d'origines étrangères selon l'emballage, portant des étiquettes mentionnant que l'animal a été abattu en Belgique et dont l'étiquette reprend les numéros BE 165 CE et BE 161 CE.

[...]

Cette saisie ne pourra être levée qu'après approbation par l'AFSCA d'un plan de mise en conformité établi par Veviba et soumis à l'Unité Locale de Contrôle de l'AFSCA de Libramont. La porte du congélateur est scellée et plombée.

[...] ».

7. Le 2 mars 2018, le responsable de la qualité de la partie requérante demande un accès au congélateur KF 887 aux services de la partie adverse pour sortir des palettes et livrer des clients. La réponse des services de la partie adverse est négative et mentionne les indications suivantes :

« Comme indiqué dans le document de saisie 3311/18/0011/UNE, la saisie ne sera levée qu'après approbation d'un plan de mise en conformité établi par votre part.

Les modalités pratiques de levée de saisie seront discutées et établies après approbation de ce plan ».

8. Le 3 mars 2018, un procès-verbal initial de constat d'infraction (PV n° 3311/18/0012/UNE) est établi par les services de la partie adverse. Dans celui-ci, ceux-ci rappellent le contexte de leur action :

« Dans le cadre d'un dossier judiciaire, l'AFSCA a assisté la police fédérale du Luxembourg lors d'une perquisition effectuée au sein de l'établissement Veviba situé rue des Abattoirs, 6 à 6600 Bastogne. Lors de cette perquisition, de nombreuses infractions relatives aux compétences de l'Agence ont été constatées. Vu le nombre de non-conformités et la nécessité pour la protection de la Santé Publique de prendre des mesures contraignantes à l'égard de cette société, Monsieur le Juge d'Instruction T. M., du Tribunal de Première Instance du Luxembourg, division de Marche-en-Famenne Nous a donné l'autorisation d'utiliser les constatations relevant des compétences de l'Agence pour suites administratives utiles. Le présent procès-verbal est rédigé à cette fin et a pour objet de lister les infractions constatées.

[...]

Concernant le congélateur portant le numéro d'agrément KF 887 :

[...]

1. La société Veviba n'est pas capable de nous fournir l'inventaire détaillé et complet du contenu du congélateur. Des palettes présentes ne figurent pas dans l'inventaire fourni. Sur certaines palettes, le nombre de bacs et/ou le contenu de certaines palettes ne correspond pas à l'inventaire fourni.
2. Nous avons constaté la présence de plusieurs dizaines de palettes de bacs de viandes non protégées contre les contaminations et dont les étiquettes portent l'estampille ovale "Belgique 161/1 CE", estampille correspondant à de la viande destinée à la consommation humaine. Certains morceaux de viande dépassent même de ces bacs via les orifices qui constituent les poignées. Les responsables de l'établissement Nous déclarent qu'il s'agit de déchets de catégorie 3, mais cela n'est mentionné nulle part sur les conditionnements. Si cette viande devait être commercialisée en l'état, et il semble qu'aucun autre étiquetage ne soit prévu, rien ne permet de garantir qu'elle ne rentrera pas dans le circuit comme destinée à la consommation humaine contrairement à ce qui est dit, et Nous estimons que cela constitue un réel danger pour la Santé Publique.

3. Nous avons constaté que sur des denrées alimentaires préemballées au sein de la société Veviba, l'étiquetage présente des dates de surgélation postérieures de plusieurs mois à la date de notre contrôle, soit dans le futur, ce qui ne correspond pas à la réalité.
4. Nous avons constaté la présence de denrées préemballées congelées sans date de surgélation.
5. Nous avons constaté la présence de denrées préemballées et étiquetées comme viande fraîche à conserver entre 0 et 4 °C, mais pourtant congelées sans qu'une date de surgélation ne soit mentionnée nulle part.
6. Nous avons constaté la présence de déchets de catégorie 3 comme des panses de bœuf vertes (non blanchies) ou des os, étiquetés avec l'estampille ovale "Belgique 161/1 CE" correspondant aux produits destinés à la consommation humaine.
7. Nous avons constaté la présence de denrées congelées depuis plusieurs années, certaines datant de 2001 sans traçabilité IN. Le système d'autocontrôle de la société Veviba prévoit que les denrées congelées depuis plus de deux ans sont évacuées comme sous-produits de catégorie 3, ce qui n'a visiblement pas été le cas pour plusieurs palettes de viande.
8. Nous avons constaté la présence de viandes congelées périmées et provenant d'autres établissement[s]. La société Veviba ne dispose pas de procédures concernant la réintroduction de ces viandes périmées dont ils ne sont pas responsables de la fabrication.
9. Nous avons constaté la présence de boîtes contenant des viandes emballées identifiées par un double étiquetage contradictoire. Ces informations contradictoires sont de plusieurs natures. Par exemple, l'une des étiquettes mentionne que le contenu de la boîte est de la "viande d'autruche", et l'autre mentionne qu'il s'agit de "viande de sanglier".
10. Nous avons constaté la présence de bacs de viande comprenant des étiquettes reprenant des mentions contradictoires, par exemple l'une des étiquette[s] mentionne que la viande provient d'un animal abattu au sein de l'établissement portant le numéro BE 165 et découpé au sein de l'établissement portant le numéro BE 165/1, et l'autre étiquette mentionne que la viande provient d'un animal abattu au sein de l'établissement portant le numéro BE 161 et découpé au sein de l'établissement portant le numéro BE 161/1, les deux étiquettes étant apposées l'une à côté de l'autre. La réelle traçabilité de ces viandes est donc impossible à déterminer.
11. Nous avons constaté la présence de viandes retournées chez Veviba car refusées par le destinataire pour cause de non-conformité et périmées.
12. Nous avons constaté la présence de produits étiquetés comme étant du Petfood produit au sein de Veviba alors que Veviba ne dispose pas de l'agrément Petfood. Les responsables de Veviba Nous expliquent qu'il s'agit d'une erreur d'étiquetage et qu'il s'agit de produits destinés au petfood, mais la mention signalant qu'il s'agit de sous-produits de catégorie 3 est toutefois absente.
13. Nous avons constaté la présence de produits comprenant des mentions contradictoires en ce qui concerne l'origine des produits. Les étiquettes portant l'ovale Belgique 161/1 CE mentionnent que ces viandes sont issues d'animaux abattus et découpés en Belgique dans les établissements portant

les numéros 161 ou 165, mais l'étiquetage des boîtes mentionne que ces animaux ont été abattu[s] dans un autre pays, comme par exemple l'Irlande.

14. Nous avons constaté la présence de boîtes scellées par des bandes nylon blanches reprenant un numéro d'agrément néerlandais (mention ovale NL...), mais identifiées au moyen d'étiquettes Veviba comprenant l'estampille Belgique 161/1 CE et mentionnant que le produit contenu provient d'un animal abattu et découpé au sein de Veviba.

Concernant l'atelier de découpe portant le numéro d'agrément 161/1 :

15. Lors du contrôle, mes collègues le Dr Y. M. et M. P. T. ont constaté que les plaies de saignées, découpées la veille du contrôle sur la chaîne d'abattage avant pesée et avant apposition de l'estampille de l'abattoir sur la carcasse, étaient collectées dans des bacs bruns correspondant au code couleur des produits de catégorie 3 au sein de l'établissement.

Lors de l'abattage, après être assommés, les animaux sont saignés. Le coup de couteau réalisé pour effectuer cette saignée traverse la peau et les différents tissus avant de trancher les artères carotides. Cette incision introduit dans les tissus plus profond[s] les bactéries et les souillures présentes sur la peau. Ces bactéries et souillures sont potentiellement dangereuses pour la Santé Publique, et c'est pourquoi le parage de cette zone doit être effectué. Les tissus éliminés lors de ce parage sont des sous-produits de catégorie 3 non destinés à la chaîne alimentaire.

Le Dr Y. M. et M. T. P. ont constaté que ces plaies de saignées étaient arrivées au sein de l'atelier de découpe et mélangées au produit "Tartaar B". La réglementation européenne interdit l'introduction des viandes issues du parage des plaies de saignée dans la chaîne alimentaire. Ces produits issus de la fabrication du 28 février constituant un total de 55 caisses réparties sur 2 palettes ont été tracées par le Dr Y. M. et M. P. T. et ont été placées sous saisie en vue de destruction.

Concernant l'abattoir portant le numéro d'agrément BE 161 :

16. Nous avons constaté que les queues des bovins étaient retirées avant l'expertise vétérinaire, et que ces queues étaient ensuite découpées au sein de l'atelier de découpe. Ceci pose un problème car il arrive que des injections soient effectuées au niveau des queues. Ces queues n'étant pas soumises à l'expertise, elles ne peuvent incorporer la chaîne alimentaire.
17. Nous avons également constaté le retrait des plaies de saignées avant pesée et avant pose de l'estampille. Les plaies de saignées ne peuvent incorporer la chaîne alimentaire conformément au règlement 854/2004/CE.

[...] ».

9. Le 5 mars 2018, la partie requérante adresse un courrier recommandé aux services de la partie adverse, faisant suite aux contrôles des 28 février et 1^{er} mars 2018. Celui-ci rappelle la nécessité d'avoir accès au congélateur KF 887 et indique qu'un accord de principe en ce sens aurait été conclu avec les services de la partie adverse afin de libérer les palettes conformes prévues pour livraison, sous surveillance des services de la partie adverse. Le courrier indique ensuite ce qui suit :

« Ce matin, le vendredi 2 mars 2018, après une tentative infructueuse de la part de notre responsable du service qualité, Dr [M. K.], afin de joindre téléphoniquement Mr [K. M.], chef secteur transformation de l'ULC Lun, nous avons envoyé un courrier électronique à ce dernier à 08h40 (copie en annexe) afin de demander l'autorisation sous la surveillance d'un chargé de mission de l'AFSCA, d'ouvrir notre congélateur KF887CE. Ceci dans le cadre d'un besoin opérationnel de production.

Nous avons eu comme réponse de la part de Mr [K. M.], que la saisie ne sera levée qu'après approbation d'un plan de mise en conformité établi par nos soins (copie en annexe de la réponse).

Nous ne voyons pas d'inconvénient à cette demande. Nous réitérons d'ailleurs que déjà lors de l'inspection nous avons fait preuve d'une totale collaboration avec les services fédéraux et transmis tous les documents demandés. Toutefois pour que nous puissions donner suite à la demande d'établir un plan de mise en conformité complet, comprenant les meilleures actions correctives et préventives possibles, il est impératif de savoir exactement et de manière exhaustive sur quoi porte chacun des éléments relevés dans le Procès-verbal n° 3311/18/0011/UNE, ce qui est naturellement impossible sans avoir un accès au congélateur KF887CE.

Nous aimerions donc clarifier, avec vos services, la situation afin de pouvoir avancer dans les plus brefs délais dans la rédaction ou l'établissement d'un plan de mise en conformité et afin de pouvoir reprendre (partiellement) nos opérations avec le consentement de l'AFSCA. Dans le but susmentionné, nous vous demandons donc de bien vouloir clarifier les modalités d'accès sous le contrôle de l'AFSCA, au congélateur KF887CE.

Nous nous permettons d'insister sur une réponse de votre part ainsi que sur un accès surveillé au congélateur à bref délai et ce afin de tenter de limiter les dommages résultant de la saisie et de l'inaccessibilité totale du congélateur KF887CE.

[...] ».

Par un courrier daté du même jour, elle transmet son plan de mise en conformité faisant suite au procès-verbal de saisie n° 3311/18/0011/UNE du 1^{er} mars 2018.

10. Le 6 mars 2018, compte tenu de l'ampleur des infractions constatées, la partie adverse sollicite et obtient l'autorisation du juge d'instruction en charge du dossier de pouvoir lancer les poursuites administratives.

11. Le 7 mars 2018, une décision ayant pour objet « Retrait d'agrément numéro d'unité d'établissement 2.088.619.836 – numéro d'entreprise 0.463.697.018. Arrêté royal du 16/01/2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'AFSCA », est adoptée par la partie adverse. Cette décision rappelle au préalable les agréments dont disposait la partie requérante, ainsi que l'historique des infractions déjà constatées par le passé dans ses installations par ses services et indique ensuite :

« L'AFSCA a effectué en date du 28 février 2018 un contrôle dans votre établissement. Durant ce contrôle, des non-conformités ont été constatées par rapport aux dispositions légales. Suite aux constatations, un procès-verbal a été dressé le 3 mars 2018 portant le numéro 3311/18/0010/UNE. Ci-dessous, vous trouverez un inventaire de ces infractions : [...] ».

Sont ensuite reprises les constatations détaillées dans le procès-verbal de constat d'infractions, ainsi que les infractions aux dispositions communautaires, légales et réglementaires qui ont été déduites de ces constatations. La décision comporte la motivation suivante :

« Compte tenu des non-conformités précitées, je constate que des produits sont commercialisés à partir de l'établissement alors qu'ils présentent un danger grave pour la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes ou qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une expertise conformément à la réglementation applicable.

En ce qui concerne l'agrément 6/1.1 comme entrepôts frigorifiques pour l'activité entrepôt frigorifique viande [...] et l'agrément 6/1.2 centres de réemballage pour l'activité de réemballage (viande) [...] sous le numéro KF887 toutes les infractions de A à O précitées, à l'exception des infractions G, H et M, entraînent l'application de l'article 15, § 1^{er}, points 6°, 8° et 10° de l'AR du 16 janvier 2006 précité qui stipule :

[...]

En ce qui concerne l'agrément 1.1.2. ateliers de découpe

- Pour l'activité atelier découpe ovins et caprins [...]
- Pour l'activité atelier découpe porcins [...]
- Pour l'activité atelier découpe bovins [...]

Sous le numéro 161/1, toutes les infractions précitées sauf les infractions numérotées J et O entraînent l'application de l'article 15, § 1^{er}, points 6°, 8° et 10° de l'AR du 16 janvier 2006 précité qui stipule :

[...]

En application de l'article 15, § 1^{er}, points 6°, 8° et 10°, précité, et conformément à l'article 16, § 6, du même arrêté, je retire à dater de ce jour les agréments susmentionnés.

Cette mesure s'applique dès la notification de la présente et aucun opérateur ne peut encore exercer l'activité concernée dans ou à partir de votre établissement.

Vous bénéficiez de la possibilité d'introduire un recours contre cette décision devant le Conseil d'État, rue de la Science 33, 1040 Bruxelles dans les 60 jours à compter de la notification de la présente.

[...] ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

12. Le 8 mars 2018, la partie adverse adopte une seconde décision administrative consécutive aux mêmes faits, ayant pour objet l'« application de

l'article 54, 2., e), du règlement (CE) N° 882/2004 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 », par laquelle elle interdit à la partie requérante d'utiliser ses établissements pour toutes ses activités. Cette décision reprend les constatations figurant dans le procès-verbal de constat d'infractions et dans le premier acte attaqué, ainsi que les nombreuses infractions aux dispositions communautaires, légales et réglementaires qui ont été déduites de ces constatations. Après la teneur du premier acte attaqué, cette décision ajoute ce qui suit :

« En complément de cette mesure, et au vu de ce qui précède, nous devons considérer le site de votre établissement dans son ensemble, les viandes circulant dans celui-ci. Les activités frauduleuses liées à la traçabilité des viandes en stock, à la gestion des sous-produits animaux incorporés dans la chaîne alimentaire ainsi qu'à l'étiquetage non conforme des viandes, ainsi que la présence de produits présentant un risque de contamination, ne se limitent pas uniquement aux trois activités soumises à agrément précitées mais touchent l'ensemble des activités de votre établissement sis 6 Rue de l'abattoir à Bastogne avec numéro d'unité d'établissement 2.088.619.836.

Étant donné que cette situation présente un danger grave et imminent pour la santé publique et en vertu de l'article 54, point 2, e) du Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, il vous est interdit, à dater de ce jour, d'utiliser les installations situées à l'adresse nommée ci-avant pour toutes vos activités.

Seule une autorisation écrite de réouverture pourra vous permettre de reprendre vos activités normales. Nous vous invitons donc à reprendre contact par téléphone avec l'ULC de Luxembourg-Namur, en vue de prévoir un recontrôle, dès que toutes les mesures nécessaires auront été prises afin que vos installations satisfassent aux normes d'hygiène en vigueur.

Au cas où vous ne seriez pas d'accord avec la présente décision, vous pouvez introduire contre celle-ci une requête en annulation devant le Conseil d'État (Rue de la Science, 33, 1040 Bruxelles) dans un délai de 60 jours à compter du jour de notification de la présente.

[...] ».

Il s'agit du second acte attaqué.

13. Le 30 avril 2018, la partie requérante introduit une demande de nouvel agrément pour l'atelier de découpe.

14. Le 31 mai 2018, la partie adverse accorde un nouvel agrément conditionnel temporaire, n° F104142, valable 3 mois, et portant sur les activités suivantes:

- Atelier de découpe ovins et caprins (PL5 AC24 PR109);
- Atelier de découpe porcins (PL5 AC24 PR118);
- Atelier de découpe bovins (PL5 AC24 PR40).

15. Par un courrier du 1^{er} juin 2018, la partie requérante sollicite la levée de l'interdiction d'utilisation de ses installations pour toute activité, adoptée dans le deuxième acte attaqué. La partie adverse répond à cette demande par un courrier électronique du 18 juin 2018, enjoignant à la partie requérante de lui renvoyer le formulaire de demande joint complété et signé. Ce courrier électronique reste sans réponse.

16. Le 13 juin 2018, une assemblée générale extraordinaire de la partie requérante modifie sa dénomination en « Qualibeeff ».

17. Le 25 septembre 2018, la partie adverse accorde, à titre définitif, l'agrément n° F104142, à la suite de plusieurs contrôles effectués par ses services, dont le dernier étant favorable.

18. Le 6 novembre 2018, la partie requérante introduit une nouvelle demande d'agrément concernant l'activité d'entrepôt frigorifique.

19. Par un courrier du 17 décembre 2018, la partie adverse répond à cette demande en constatant une série de cinq manquements à la réglementation et en précisant ce qui suit :

« Vu ce qui précède, il apparaît que votre établissement ne répond pas aux conditions fixées par les dispositions légales et réglementaires et/ou par les règlements européens, dont le contrôle relève de la compétence de l'AFSCA. Dès lors, en application de l'article 13, § 1^{er}, de l'AR du 16 janvier 2006 susmentionné j'ai l'intention de refuser l'agrément susmentionné demandé pour votre établissement.

Conformément à l'article 13, § 2, de l'AR du 16 janvier 2006, vous disposez d'un délai de 30 jours calendrier à compter de la notification de la présente pour rencontrer les motifs invoqués. Sur base des améliorations proposées et, le cas échéant, après un contrôle sur place, l'AFSCA prendra une décision finale et vous en informera ».

20. Par un courrier du 21 février 2019, la partie adverse indique ce qui suit :

« À ce jour, l'AFSCA n'a reçu aucune proposition d'amélioration ni aucune preuve de mise en conformité des manquements constatés.

Comme mentionné dans le courrier [du] 17 décembre 2018, l'activité faisant l'objet de la demande ne peut actuellement être exercée du fait de la présence de produits saisis et de la mise sous scellés y afférente. L'établissement est dans l'incapacité de mettre en œuvre les améliorations nécessaires et le cas échéant de résoudre les infractions suivantes :

[...]

Il apparaît donc que votre établissement ne répond actuellement toujours pas aux conditions fixées par les dispositions légales et réglementaires ainsi que par les règlements européens cités ci-dessus et dont le contrôle relève de la compétence de l'AFSCA. Par conséquent, en application de l'article 13, § 1^{er} et § 2 de l'AR du 16 janvier 2006 susmentionné, je refuse l'agrément demandé.

[...] ».

21. Le 20 août 2019, après avoir mis fin de manière anticipée à une procédure de réorganisation judiciaire, le Tribunal de l'entreprise de Liège, division de Neufchâteau, ouvre la faillite de la partie requérante.

IV. Jonction

Les deux recours concernent deux décisions successives prises par la partie adverse dans le cadre d'une même procédure visant la partie requérante. Les moyens développés sont essentiellement les mêmes dans les deux requêtes et les dossiers administratifs sont identiques.

Il est dans l'intérêt d'une bonne justice de joindre les deux causes.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Par une lettre du 17 octobre 2019, l'auditeur rapporteur interroge la partie requérante au sujet de la persistance de son intérêt.

Par une lettre du 12 juin 2020, la partie requérante fait valoir que, malgré sa faillite, elle conserve un intérêt moral et économique à obtenir une décision du Conseil d'État dans les deux dossiers. En ce qui concerne l'intérêt moral, elle estime que les actes attaqués ont gravement endommagé son image et sa réputation et qu'ils ont contribué à son « anéantissement ». Elle cite, à cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle la décision d'interrompre une activité avec effet immédiat crée des soupçons que cette entité a commis des irrégularités, ce qui a un impact sur l'image et la réputation de celle-ci, de sorte qu'il existe un préjudice moral dans son chef. Elle insiste sur les soupçons de fraude qui ont pesé sur elle et sur les critiques qui ont été émises à son sujet par le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale et l'administrateur-délégué de la partie adverse. Elle se réfère également à l'enseignement de l'arrêt n° 240.642 du 1^{er} février 2018 selon lequel lorsqu'un acte

attaqué reçoit des échos dans la presse et qu'il met en cause une question importante en termes d'image publique d'une autorité, celle-ci conserve un intérêt moral à son annulation. En ce qui concerne l'intérêt économique, elle soutient que les actes attaqués ont été le point de départ d'une descente aux enfers. Elle indique qu'outre le dommage à sa réputation, ses clients et fournisseurs l'ont désertée, de même qu'une partie de son personnel et qu'elle a également été menacée d'annulation de crédit, de sorte que sa situation financière s'est dégradée au point que les tentatives de procédure de réorganisation judiciaire ont échoué, menant à l'ouverture de la procédure de faillite.

En réponse au courrier de la partie requérante précité, la partie adverse a également adressé un courrier le 20 octobre 2020 dans lequel elle conteste la persistance d'un intérêt actuel dans le chef de la partie requérante. Elle indique avoir adopté, le 21 février 2019, une décision de refus d'un nouvel agrément pour l'activité d'entrepôt frigorifique qui n'a pas fait l'objet d'un recours. Elle en déduit que la partie requérante est dépourvue d'un intérêt actuel à l'annulation du premier acte attaqué, en ce qui concerne l'activité d'entrepôt frigorifique et les agréments y reliés. Elle arrive à la même conclusion en ce qui concerne l'atelier de découpe et les agréments qui y sont liés, puisqu'un nouvel agrément a été définitivement accordé à la partie requérante à partir du 31 mai 2018. Quant à l'interdiction d'exploitation des installations de la partie requérante décidée par le second acte attaqué, elle considère que la partie requérante ne dispose pas plus d'un intérêt actuel à agir, dans la mesure où celle-ci n'a jamais répondu et renvoyé le formulaire de demande complété et signé. En ce qui concerne l'intérêt moral de la partie requérante, elle fait référence à l'enseignement de l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 qui a jugé qu'une partie requérante qui perd son intérêt au cours de la procédure, pour des raisons qui ne lui sont pas imputables et pour autant que le recours soit recevable au jour de son introduction, ne conserve un intérêt au recours que dans l'hypothèse où une demande d'indemnité réparatrice a été introduite au cours de la procédure en annulation et elle constate que la partie requérante n'a pas introduit une telle demande. Elle considère que cette dernière, qui a cessé ses activités, ne peut se prévaloir d'un intérêt moral à obtenir l'annulation de décisions ayant un impact négatif sur sa réputation, alors même qu'elle n'exerce plus d'activité et que sa réputation n'a, dès lors, plus d'influence sur la gestion ultérieure de ses activités. Elle souligne que la matérialité des constatations réalisées n'est pas contestée et que la partie requérante n'a pas sollicité l'annulation de la nouvelle décision de refus d'agrément de son entrepôt frigorifique. Elle considère que la publicité donnée à des faits incontestés ne saurait justifier la persistance d'un intérêt. Elle ajoute que la partie requérante n'a rien fait pour diminuer le préjudice qu'elle allègue puisqu'elle n'a pas introduit de recours en suspension contre les deux actes attaqués et n'a pas

répondu à l'invitation de la partie adverse d'introduire une nouvelle demande d'autorisation de l'exploitation de ses installations. Elle conteste fermement avoir tenu des propos portant atteinte à la réputation de la partie requérante. Elle considère qu'il est contradictoire d'affirmer qu'elle aurait porté atteinte à sa réputation, tout en admettant, par ailleurs, que les propos tenus dans les médias et devant le Parlement ont servi à rassurer la population. Enfin, elle relève que la partie requérante conteste la fraude mais ne fournit aucune preuve en sens contraire.

Interrogés lors de l'audience du 14 septembre 2021 au sujet de l'existence du siège social et de l'évolution de la procédure pénale ainsi que de la faillite, les conseils de la partie requérante ont répondu, dans le délai qui leur avait été accordé, ce qui suit :

« Premièrement, en ce qui concerne l'état actuel de la procédure de faillite, le collège des curateurs de la SA Qualibeeff nous a fait part des informations suivantes :

a) Liquidation des actifs : le fonds de commerce et les autres biens mobiliers ont été cédés. Il n'y avait pas d'actifs immobiliers;

b) Déclaration de créance : 141 créances ont été déclarées dont 16 font l'objet de contestations pendantes devant le Tribunal de l'entreprise de Liège, division Neufchâteau;

c) Volet social : tout est en ordre;

d) Récupération des créances commerciales : des récupérations sont toujours en cours;

e) Procédures en cours : en dehors des procédures pendantes devant le Conseil d'Etat, quatre procédures sont encore en cours.

i) Qualibeeff Groupe Colruyt

Suite aux événements de mars 2018, Colruyt a mis fin à la relation commerciale entre ses sociétés et les SA Qualibeeff et AMB. En substance, Colruyt invoque une perte totale de confiance envers la famille Verbist et le fait que la SA AMB ne pouvait pas garantir la qualité des produits livrés au regard des exigences réglementaires et légales.

Les demandes des parties peuvent être résumées comme suit :

- La SA Vlevico et la SA Colruyt demandent en ordre principal la résiliation juridique de toutes les conventions de vente conclues avec la SA Qualibeeff et la SA AMB et une indemnité supplémentaire de 84.824,42 EUR (pour la SA Colruyt) et 213.016,02 EUR (pour la SA Vlevico), à majorer des intérêts et des frais.
- En ordre subsidiaire, la SA Vlevico et la SA Etablissementen Franz Colruyt demandent des indemnisations de 832.234,00 EUR (pour la SA Colruyt) et 526.875,00 EUR (pour la SA Vlevico), à majorer des intérêts et des frais et à compenser avec les montants dus par la SA Vlevico et la SA Etablissementen Franz Colruyt à la SA Qualibeeff et la SA AMB.
- La SA Okay demande une indemnité de 150.271,00 EUR.
- La SA Bio-Planet demande une indemnité de 138.332,00 EUR.

- La SA Qualibeeff et la SA AMB ont chacune réclamé la condamnation *in solidum* de la SA Vlevico et de la SA Colruyt au paiement d'une indemnité provisionnelle de 1.250.000,00 EUR pour la terminaison abrupte et unilatérale de la coopération.

Un jugement a été rendu le 27 avril 2021. Ce jugement rejette les demandes du Groupe Colruyt et condamne ce dernier à payer à AMB une indemnité provisoire de 10.000 € pour la résiliation abusive de l'accord de coopération. Il désigne un expert pour estimer le dommage subi par AMB. Cette expertise est en cours, nonobstant l'appel interjeté par Colruyt contre le jugement.

ii. Qualibeeff / ONEM- Chômage économique

Cette procédure est pendante devant le Tribunal du Travail de Neufchâteau.

Dans cette affaire, la SA Qualibeeff conteste le refus de l'ONEM d'accorder des allocations de chômage pour chômage économique à ses travailleurs pour la période du 6 avril 2018 au 11 mai 2018. L'enjeu du litige est le paiement de la rémunération des travailleurs sur cette période. L'affaire est actuellement au rôle, dans l'attente des décisions du Conseil d'État (Nous soulignons que dans cette affaire, l'ONEM base principalement son refus de la demande de chômage pour raisons économiques introduite par la SA Qualibeeff sur le fait que le retrait d'agrément de l'AFSCA ne serait pas un facteur économique. Or, le Conseil d'État se penche précisément sur la régularité du retrait d'agrément AFSCA, raison pour laquelle la SA Qualibeeff demandait au Tribunal du travail de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Conseil d'État).

iii. Qualibeeff / ONEM - Chômage force majeure

Cette procédure est également pendante devant le Tribunal du Travail de Neufchâteau.

Dans cette affaire, la SA Qualibeeff conteste le refus de l'ONEM d'accorder des allocations de chômage pour force majeure à ses travailleurs pour la période du 15 mars 2018 au 31 mai 2018. L'enjeu du litige est le paiement de la rémunération des travailleurs sur cette période.

L'affaire est actuellement au rôle, dans l'attente des décisions du Conseil d'État (Nous soulignons que dans cette affaire, l'ONEM base principalement son refus de la demande de chômage pour force majeure introduite par Qualibeeff sur la soi-disant responsabilité de Qualibeeff dans le fait que son agrément lui ait été retiré. Or, le Conseil d'État se penche précisément sur la régularité du retrait d'agrément AFSCA, raison pour laquelle Qualibeeff demandait au Tribunal du travail de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Conseil d'État).

iv. Qualibeeff/ SPF Finances

Le collège des curateurs de la SA Qualibeeff a contesté par la voie administrative, puis judiciaire, des cotisations à l'impôt des sociétés établies en rectification des impositions des exercices 2014 à 2018, suite au rejet de frais de sous-traitance comme frais déductibles fiscalement.

Ces rectifications fiscales faisaient suite à des contrôles réalisés dans les locaux de la SA Qualibeeff en 2018. Trois de ces dossiers sont fixés pour plaidoiries le 22 mars 2023.

Deuxièmement, en ce qui concerne la procédure pénale en cours, le collège des curateurs de la SA Qualibeeff nous a informés que le juge d'instruction lui a

communiqué, le 12 avril 2021, qu'il transmettait le dossier à l'Office du Procureur du Roi du Parquet du Luxembourg [...].

Troisièmement, en ce qui concerne le siège social de la SA Qualibeeff, le collège des curateurs de la SA Qualibeeff nous a indiqué qu'étant donné que l'activité de la société n'a pas pu être poursuivie et que tous les actifs ont été cédés, il n'y avait plus aucune présence effective à l'adresse du siège social.

C'est la raison pour laquelle l'adresse a été radiée à la BCE. Cependant, le siège statutaire est toujours établi à cette adresse et les curateurs représentent la faillite de plein droit.

Nous espérons ainsi avoir pu fournir les réponses utiles aux questions formulées par Monsieur le conseiller rapporteur.

Nous nous permettons encore de souligner que notre cliente dispose bien de l'intérêt à l'annulation au sens de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui « ne formule aucune exigence en ce qui concerne le maintien de l'intérêt » (C.C., 19 juillet 2020, n° 105/2020, B.12.2.). Il n'est pas contesté que son intérêt existait au moment de l'introduction des recours en annulation. Pour les raisons exposées dans nos derniers mémoires et lors de l'audience qui s'est tenue le 14 septembre 2021, notre cliente n'a pas perdu son intérêt à l'annulation des actes attaqués pour les raisons avancées par la partie adverse et, bien au contraire, elle maintient son intérêt à l'annulation. En effet, une annulation des décisions attaquées peut encore lui procurer un avantage direct et personnel, vu qu'une annulation conduit à ce que les actes administratifs contestés disparaissent de l'ordonnement juridique non seulement *erga omnes* mais, en outre, rétroactivement (cf. aussi C.C., 19 juillet 2020, n° 105/2020, B.11.2. et B.11.1) ».

V.2. *Appréciation*

De manière générale, il doit être rappelé qu'aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit, toutefois, veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste. Par ailleurs, l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Le contentieux soumis au Conseil d'État est objectif et ne vise pas à préciser les droits d'une partie requérante mais bien à déterminer si la décision attaquée est intervenue correctement, c'est-à-dire de la manière prescrite par les lois et règlements, et à éliminer, de l'ordre juridique, les décisions qui sont considérées comme irrégulières. L'existence d'un intérêt moral ne peut, dès lors, être admis que s'il est lié à l'acte attaqué et si la partie requérante bénéficie ainsi directement de la suppression de cet acte de l'ordre juridique. Il ne s'agit, en revanche, que d'un intérêt indirect si l'intérêt moral consiste uniquement à entendre dire que cette partie a raison.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours dans sa requête. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

En l'espèce, il ressort des faits de la cause que les deux actes attaqués ont porté atteinte à la réputation de la partie requérante, celle-ci ayant fait l'objet d'une couverture médiatique négative et prolongée, dans le cadre d'un regain d'attention du public pour les scandales sanitaires. La décision d'ordonner la cessation de l'activité avec effet immédiat a créé dans l'esprit du public une présomption que la partie requérante a commis des irrégularités graves qui nécessitent une telle décision. L'image et la réputation de la partie requérante ont été affectées par la publicité qui a été donnée aux actes attaqués. Elle a au moins un intérêt moral au recours à faire disparaître ces actes de l'ordonnancement juridique.

Même si un nouvel agrément a été définitivement accordé à la partie requérante à partir du 31 mai 2018, en ce qui concerne l'atelier de découpe et les agréments qui y sont liés, celui-ci ne peut s'analyser comme un retrait des actes attaqués et n'a pas fait disparaître l'intérêt moral de la partie requérante à en obtenir l'annulation. De même, la décision ultérieure de refus d'une nouvelle demande d'agrément concernant l'activité d'entrepôt frigorifique n'a pas la même portée, en ce qui concerne la réputation de la requérante, qu'une décision de retrait d'un agrément précédemment octroyé et l'absence de recours contre l'une n'a pas pour effet de faire automatiquement perdre tout intérêt moral à contester l'autre.

Bien que la partie requérante soit actuellement en faillite, il résulte des explications données par ses conseils que deux affaires sont actuellement pendantes devant le Tribunal du travail de Neuchâteau, lequel a décidé de surseoir à statuer dans l'attente du résultat de la décision du Conseil d'État au sujet des présents recours.

Dans ces circonstances, propres à la présente affaire, la partie requérante conserve un intérêt à l'annulation des actes attaqués.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de l'article 159 de la Constitution, de la violation des articles 14 à 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, des articles 3 et 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des actes administratifs, des principes généraux du contradictoire et des droits de la défense et de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et notamment de l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, du principe général de droit *audi alteram partem* et de la formalité substantielle de l'audition préalable.

La partie requérante rappelle le contenu du principe général de droit *audi alteram partem*, dont sa valeur législative, et considère que le retrait d'un agrément est une mesure grave soumise à ce principe. Elle cite la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet. Elle estime, également, qu'une décision défavorable portant atteinte à l'intégrité morale d'une personne implique une audition préalable, et qu'une disposition réglementaire contrevenant à ce principe devrait être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution. Dans le cas d'espèce, elle estime que les actes attaqués sont des mesures graves et irréversibles qui portent atteinte à ses intérêts matériels et moraux. Elle fait valoir qu'elle n'a pas été entendue, ni informée des faits qui lui étaient reprochés préalablement à l'adoption des actes attaqués. Elle considère que ni le procès-verbal du 28 février ni celui du 1^{er} mars 2018 ne lui permettaient de savoir quels faits étaient mis à sa charge, et que ceux-ci pouvaient potentiellement entraîner le retrait de ses agréments. Quant au procès-verbal du 3

mars 2018, elle souligne que celui-ci lui a été remis en main propre le 8 mars 2018, en même temps que le second acte attaqué.

Elle relève, ensuite, qu'il ressort d'un courrier électronique du 2 mars 2018 qu'elle pouvait encore se mettre en conformité à la suite des faits reprochés. Elle indique qu'elle a répondu, dès le 5 mars 2018, pour proposer un plan de mise en conformité de ses installations. Par conséquent, elle affirme ne pas avoir été en mesure de faire valoir ses observations sur les manquements qui lui sont reprochés ni sur les mesures envisagées, et qu'elle ne pouvait pas davantage s'attendre au retrait de ses agréments, de telle sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir demandé à être entendue. Elle estime qu'en l'absence d'audition, la partie adverse a fondé sa décision sur des constatations qui ne sont pas objectives, qui procèdent d'un manque de diligence et qui ne démontrent aucun danger grave pour la santé publique. Elle en déduit que la partie adverse a manifestement manqué à son devoir de prudence et de diligence et agi de manière manifestement disproportionnée en optant pour les mesures les plus sévères en conséquence des faits reprochés. Elle ajoute que la partie adverse disposait d'un pouvoir d'appréciation l'autorisant à choisir une mesure parmi lesquelles, outre le retrait de ses agréments, figuraient également la suspension de ces agréments ou l'imposition de conditions.

Elle considère également que la partie adverse ne pouvait se fonder sur l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, pour écarter toute obligation d'audition, dans la mesure où, selon elle, l'application de cette disposition devrait être écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution dès lors que cette mesure réglementaire contrevient à un principe général de droit de rang législatif. Enfin, elle estime que s'il devait exister des motifs pour recourir à la procédure de l'article 16, § 6, de l'arrêté du 16 janvier 2006, précité, ils auraient dû être clairement examinés et présentés dans l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'il ressort à suffisance du libellé des recours que son moyen est pris de l'absence d'audition préalable et de mention des motifs justifiant de déroger aux droits fondamentaux et qu'il s'en déduirait naturellement la violation des normes reprises au moyen, tant en ce qui concerne l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisque le principe *audi alteram partem* est un corollaire du principe du contradictoire, qu'en ce qui concerne le grief tiré de la violation du principe de motivation interne, dans la mesure où elle critique l'absence de motivation expliquant qu'il a été renoncé à procéder à une audition préalable.

Quant au fond, elle rappelle encore le contenu du principe *audi alteram partem*, et insiste sur le fait que l'application de ce principe doit être d'autant plus rigoureuse lorsque les mesures découlent de son comportement. Elle maintient qu'elle n'a pas été clairement informée des faits qui étaient mis à sa charge. Elle considère qu'aucun des procès-verbaux du 28 février et du 1^{er} mars 2018 n'est suffisant à cet égard. Elle en conclut qu'elle n'était pas en mesure d'avoir connaissance des informations nécessaires avant l'adoption des actes attaqués, et que les procès-verbaux étaient de toute façon trop imprécis pour qu'elle puisse cerner exactement les faits qui étaient mis à sa charge. Elle cite, ensuite, de larges extraits d'un arrêt de la Cour d'appel de Gand du 10 novembre 2018, dont elle estime que l'enseignement est transposable en l'espèce, dans lequel il avait été établi que l'administration avait agi illégalement en « n'indiquant pas de manière suffisamment précise quelles étaient les lacunes précises qui auraient été identifiées et de ne pas avoir mené une discussion contradictoire avec le demandeur ».

Elle poursuit en affirmant qu'elle n'a pas été informée, et ne pouvait déduire des trois procès-verbaux des 28 février et 1^{er} mars 2018, qu'une mesure de retrait de ses agréments était envisagée. Elle estime, au contraire, que ceux-ci laissaient entendre qu'elle pourrait régulariser sa situation. Elle ne comprend, dès lors, pas pourquoi la partie adverse ne l'a pas informée qu'elle envisageait de prendre cette mesure. Selon elle, aucun élément du dossier administratif ne laissait sous-entendre qu'une telle mesure serait prise. Elle conteste que la partie adverse ait pu faire abstraction du principe *audi alteram partem* en raison de l'urgence alors qu'elle disposait pourtant d'un large éventail de mesures alternatives.

En ce qui concerne l'urgence, elle rappelle que le Conseil d'État en fait une interprétation très stricte et qu'elle devrait être spécialement justifiée dans l'acte attaqué et ne pas être contredite par les faits. Elle ajoute que la mesure prise en conséquence devrait être la plus légère possible et qu'une audition devrait, ensuite, être prévue à bref délai. Elle cite l'enseignement de l'arrêt n° 120.119 du 3 juin 2003 sur ce dernier point. Elle affirme que l'urgence n'est pas établie en l'espèce. Elle considère que l'acte attaqué n'est pas spécialement motivé quant à l'urgence, la sous-entendant tout au plus, et renvoyant pour le surplus aux dispositions légales, ce qui est insuffisant. Elle n'aperçoit pas en quoi il ressortirait du dossier administratif ou des faits de la cause qu'il existerait un danger grave pour la santé publique justifiant de retirer définitivement ses agréments. Elle ajoute que le comportement de la partie adverse ne traduit pas non plus l'existence d'une urgence, relevant, notamment, que la demande de poursuite des investigations adressée au juge d'instruction a été faite et obtenue sans urgence. Elle considère que le délai de six jours pour obtenir l'autorisation du juge d'instruction (obtenue le 6 mars 2018)

aurait dû être mis à contribution pour respecter ses droits fondamentaux et l'entendre, ou, à tout le moins, l'informer des faits mis à sa charge et de la mesure envisagée. Elle considère que même s'il y avait bien urgence, celle-ci n'aurait dû donner lieu qu'à une fermeture de courte durée, le temps d'organiser une véritable audition.

Quant à l'existence de faits susceptibles d'une constatation directe, elle rappelle que ce critère est également apprécié strictement par le Conseil d'État, et qu'à son estime, ils ne sont pas établis en l'espèce. Elle considère, en particulier, que l'argument pris de la seule critique du constat relatif aux plaies de saignée n'est pas pertinent, alors qu'elle estime, sur la base d'un courrier du 5 mars 2018, qu'il lui était impossible de s'exprimer avec précision sur les autres faits, en raison de la saisie du KF 887 et du manque de précision de la description des faits dans les procès-verbaux des 28 février et 1^{er} mars 2018. Elle fait également valoir qu'il est étonnant que la partie adverse a pu estimer qu'il y avait un danger grave pour la santé publique, alors qu'elle a procédé, après l'adoption de l'acte attaqué, à des analyses sur des plaies de saignée, fait appel à son comité scientifique pour interpréter les constatations, et demandé des analyses d'échantillons.

Dans son dernier mémoire, elle reprend une argumentation similaire à celle de ses écrits précédents en revenant sur les différents points.

VI.2. Appréciation

L'article 4, § 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (AFSCA) attribue des compétences à cette agence notamment pour ce qui suit :

- « 1° le contrôle, l'examen et l'expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières à tous les stades de la chaîne alimentaire, et ce dans l'intérêt de la santé publique;
- 2° le contrôle et l'expertise de la production, de la transformation, de la conservation, du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation et des sites de production, de transformation, d'emballage, de négoce, d'entreposage et de vente des produits alimentaires et de leurs matières premières, ainsi que de tous autres sites où peuvent se trouver toute matière ou tout produit relevant des compétences de l'Agence ou tout objet permettant de constater les infractions;
- 3° l'octroi, la suspension et le retrait des agréments et des autorisations liées à l'exécution de sa mission ».

Les articles 14 à 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 fixant les modalités des agréments, des autorisations et des enregistrements préalables délivrés par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire disposent comme suit:

« Art. 14. § 1^{er}. L'Agence peut suspendre l'agrément ou l'autorisation délivré pour l'exercice d'une activité dans un établissement ou à partir d'un établissement, ou le soumettre à des restrictions particulières lorsqu'elle constate des irrégularités qui pourront être résolues dans un délai raisonnable.

L'Agence peut suspendre l'agrément ou l'autorisation à la demande de l'exploitant, pour une durée maximale de 12 mois.

§ 2. À partir de la date de suspension de l'agrément ou de l'autorisation, aucun opérateur ne peut plus exercer l'activité concernée dans ou à partir de cet établissement.

Toutefois, l'Agence peut autoriser, pendant la durée de la suspension de l'agrément ou de l'autorisation, la poursuite d'autres activités ou l'activité concernée par d'autres opérateurs, dans ou à partir de l'établissement, pour autant que celles-ci ne mettent pas en danger la santé publique, la santé animale, le bien-être des animaux ou la protection des plantes, et selon les conditions et modalités qu'elle fixe. Le cas échéant, un contrôle peut être imposé aux frais de l'exploitant.

§ 3. Il peut être mis fin à la suspension visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, si l'exploitant fait une demande en ce sens au plus tard 30 jours avant l'échéance de la suspension, et après enquête favorable de l'agence.

Si l'opérateur n'a pas introduit de demande avant la fin de la suspension, l'autorisation ou l'agrément expire de plein droit.

Si l'enquête est défavorable, il n'est pas mis fin à la suspension.

Art. 15. § 1^{er}. L'Agence peut retirer l'agrément ou l'autorisation, conditionnel ou non, délivré pour l'exercice d'une activité dans ou à partir d'un établissement lorsque :

1° l'établissement ne répond plus aux exigences en matière d'infrastructure et d'équipement et celles-ci ne pourront pas être rencontrées dans un délai raisonnable;

2° les conditions d'exploitation applicables à l'établissement ne sont plus respectées;

3° d'autre(s) activité(s) que celle(s) visée(s) dans l'agrément ou l'autorisation sont effectuées dans l'établissement alors qu'elles nécessitent un agrément ou une autorisation par l'Agence;

4° l'expertise ou le contrôle adéquats sont contrariés, empêchés ou refusés;

5° la sécurité ou l'intégrité des membres du personnel de l'Agence est menacée ou affectée;

6° des produits sont commercialisés à partir de l'établissement alors qu'ils présentent un danger grave pour la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes ou qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une expertise conformément à la réglementation applicable;

7° la production a dû être arrêtée à plusieurs reprises au cours des deux dernières années et l'opérateur n'est toujours pas en mesure de donner des garanties adéquates en ce qui concerne les productions futures;

8° une fraude est constatée dans l'établissement concernant le caractère propre à la consommation humaine ou animale, l'origine ou la provenance d'un produit mentionnée sur les documents ou les marques de salubrité ou d'identification;

9° des certificats dont le contenu ne correspond pas à l'état réel, à l'origine ou à la provenance des produits sont utilisés;

10° des infractions sont constatées dans le cadre des obligations en exécution de l'arrêté royal du 14 novembre 2003;

11° l'exploitant a fait l'objet d'un jugement d'interdiction d'exercice d'activité, ou a fait appel à un opérateur qui a lui-même fait l'objet d'une telle mesure;
12° lorsque les conditions de la suspension de l'agrément ou de l'autorisation ne sont pas respectées.

§ 2. À partir de la date de retrait de l'agrément ou de l'autorisation, aucun opérateur ne peut plus exercer l'activité concernée dans ou à partir de cet établissement.

Toutefois, l'Agence peut autoriser la poursuite d'autres activités ou l'activité concernée par d'autres opérateurs, dans ou à partir de l'établissement, notamment la mise sur le marché des stocks, pour autant que celles-ci ne mettent pas en danger la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes, et selon les conditions et modalités qu'elle fixe. Le cas échéant, un contrôle peut être imposé aux frais de l'opérateur.

Art. 16. § 1^{er}. Lorsque l'Agence estime qu'il existe des motifs pour appliquer les dispositions des articles 14 ou 15, elle fait connaître à l'exploitant les motifs invoqués ainsi que les mesures envisagées par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 2. L'opérateur dispose d'un délai de quinze jours pour faire connaître ses objections à l'Agence par lettre recommandée et, le cas échéant, solliciter d'être entendu par celle-ci et/ou proposer des améliorations en vue de rencontrer les motifs invoqués.

Si l'exploitant n'introduit pas d'objections dans ce délai, les mesures visées au § 1^{er} entrent en vigueur à partir du premier jour qui suit l'échéance du délai.

§ 3. L'UPC concernée examine les objections et les propositions d'amélioration et exécute un nouveau contrôle. L'Agence informe l'opérateur, par lettre recommandée ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception, du résultat de ce contrôle.

Si l'Agence estime que l'établissement ne répond toujours pas aux exigences de santé publique, de santé animale, de bien-être des animaux ou de protection des végétaux, elle notifie sa décision par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 4. *[abrogé]*

§ 5. L'opérateur dispose d'un délai de cinq jours pour introduire un recours contre cette décision auprès d'une commission de recours, instaurée auprès de l'Agence. Cette commission de recours examine les objections reçues, les améliorations proposées, le rapport de l'UPC et, le cas échéant, entend l'intéressé.

Cette commission de recours est constituée d'un représentant des services de l'administrateur délégué de l'Agence, d'un représentant de la direction générale Politique de Contrôle de l'Agence, d'un représentant du Service juridique de l'Agence et d'un expert externe. Cette commission remet un avis au Ministre ou à son délégué.

Le Ministre ou son délégué dispose de quinze jours à dater de la session de la commission de recours pour prendre une décision finale sur le recours, sur base de l'avis précité, et la notifier à l'intéressé par lettre recommandée à la poste ou par pli remis au destinataire avec un accusé de réception.

§ 6. Les dispositions visées aux §§ 1^{er} à 5 ne sont pas d'application si l'Agence prend une décision basée entièrement ou partiellement sur un des cas mentionnés à l'article 15, § 1^{er}, 4^o, 5^o, 6^o ou 7^o ».

L'article 3 de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales est libellé comme suit:

« § 1^{er}. Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les membres du personnel statutaire ou contractuel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire désignés à cette fin par le ministre surveillent l'exécution des dispositions du présent arrêté ou prises en exécution de celui-ci, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et de ses arrêtés d'exécution, des lois visées à l'article 5 de cette même loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution ainsi que des règlements et décisions de l'Union européenne et qui relèvent des compétences de l'Agence.

Les membres du personnel contractuel prêtent serment, préalablement à l'exercice de leurs fonctions, entre les mains du Ministre ou de son délégué.

D'autres agents ou personnes peuvent être désignés par Nous, par arrêté délibéré en conseil des Ministres. Ils prêteront serment, le cas échéant, entre les mains du Ministre.

[...]

§ 2. Dans l'exercice de leurs compétences, les personnes visées au paragraphe 1^{er} peuvent à tout moment pénétrer et investiguer dans tout lieu où peuvent se trouver des produits ainsi que dans les lieux où sont susceptibles d'être trouvées les preuves de l'existence d'une infraction.

La visite des locaux servant exclusivement d'habitation n'est permise qu'entre 5 heures du matin et 9 heures du soir et il ne peut y être procédé qu'avec l'autorisation du juge du tribunal de police.

§ 3. Ils peuvent se faire remettre tout document, renseignement ou élément d'information qu'ils jugent nécessaire à l'accomplissement de leur mission et procéder à toutes constatations utiles, avec la collaboration éventuelle d'experts choisis sur une liste établie par le Ministre.

Les experts qui n'auraient point prêté le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831, le prêteront entre les mains du Juge de paix.

Si des pièces, documents ou supports informatiques de données sont emportés, il en est dressé sur le champ un inventaire détaillé dont une copie est remise au détenteur.

Tous les services de l'État, y compris les parquets et les greffes des cours et de toutes les juridictions ainsi que les services de police, peuvent fournir aux membres du personnel statutaire et contractuel de l'Agence chargés du contrôle, tous les renseignements et documents nécessaires pour remplir leurs missions.

§ 4. Ils recherchent et constatent les infractions, par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, aux dispositions du présent arrêté ou prises en exécution de celui-ci, aux dispositions de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et de ses

arrêtés d'exécution, aux dispositions des lois visées à l'article 5 de la même loi du 4 février 2000 et de leurs arrêtés d'exécution ainsi qu'aux dispositions des règlements et décisions de l'Union européenne et qui relèvent des compétences de l'Agence.

Si besoin, ils procèdent à l'audition du contrevenant et à toute autre audition utile.

Une copie du procès-verbal est transmise au contrevenant dans un délai de trente jours prenant cours le lendemain de la constatation de l'infraction.

Ils peuvent requérir, dans l'exercice de leurs missions, l'assistance des forces de police.

§ 5. Ils sont autorisés à soumettre le produit ou un échantillon de celui-ci à un examen ou une analyse, dans un laboratoire agréé.

Des analyses particulières peuvent cependant être effectuées dans un laboratoire non agréé selon les conditions fixées par Nous.

Le mode et les conditions de prélèvement des produits ou des échantillons ainsi que les conditions et la procédure d'agrément des laboratoires d'analyse sont déterminés par Nous.

Le Ministre définit les méthodes d'analyse. Il peut fixer les tarifs maxima des analyses ou des examens.

L'Agence agréé les laboratoires.

§ 6. Lorsqu'un procès-verbal est établi par les personnes désignées en exécution du § 1^{er} du présent article pour infraction soit aux lois visées à l'article 5 de la loi du 4 février 2000 ou à leurs arrêtés d'exécution soit aux règlements et décisions de l'Union européenne, soit aux dispositions du présent arrêté ou prises en exécution de celui-ci et qui relèvent des compétences de l'Agence conformément à la loi précitée, le procès-verbal est envoyé dans un délai de trente jours prenant cours le lendemain de la constatation de l'infraction à l'agent désigné par Nous, en application de l'article 7 du présent arrêté.

Au cas où le procès-verbal est dressé par un officier de police judiciaire ou par un agent de la police fédérale ou locale, il peut également être envoyé à l'agent précité.

§ 7. L'opposition aux visites, contrôles, saisies, prises d'échantillons ou demandes de renseignements ou de documents par les personnes visées au § 1^{er}, ou la fourniture de renseignements ou documents sciemment inexacts, est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de cent à mille euros ou de l'une de ces peines seulement.

Si le principe du contradictoire exprimé par l'adage *audi alteram partem*, qui a valeur législative, impose à l'autorité qui envisage de prendre une mesure grave à l'égard d'un administré, d'entendre celui-ci après l'avoir informé des faits en raison desquels la mesure est proposée, de la nature de cette mesure et de lui avoir permis de prendre connaissance du dossier, des considérations impérieuses de sécurité ou de salubrité publiques peuvent tenir ce principe en échec.

À cet égard, l'article 16, c), de la loi du 7 avril 2017 portant dispositions diverses en matière d'agriculture a modifié l'article 3, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 février 2001, précité, en vue de rendre facultative l'audition préalable à la rédaction d'un procès-verbal d'infraction dans le domaine de la sécurité de la chaîne alimentaire.

Par ailleurs, l'article 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, organise une procédure contradictoire qui respecte le principe, mais prévoit aussi, en son paragraphe 6, que cette procédure ne doit pas être respectée dans quatre cas limitativement énumérés, notamment celui, prévu à l'article 15, § 1^{er}, 6^o, où des produits sont commercialisés à partir de l'établissement alors qu'ils présentent un danger grave pour la santé publique, la santé animale ou la protection des plantes ou qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une expertise conformément à la réglementation applicable. Dès lors que cette disposition se fonde sur des considérations impérieuses de sécurité ou de salubrité publiques, elle n'est pas contraire au principe *audi alteram partem* et, partant, il n'y a pas lieu de l'écarter en application de l'article 159 de la Constitution.

Les actes attaqués se fondent sur ces dispositions et sur les nombreuses constatations inscrites dans les procès-verbaux de saisie des 28 février et 1^{er} mars 2018 qui relèvent de multiples infractions susceptibles de mettre gravement en danger la santé publique. Le premier acte attaqué reprend expressément les constatations effectuées, avant de les rapporter aux infractions correspondantes dans les diverses dispositions légales et réglementaires applicables. Ces constats montrent que 138 des 200 bacs examinés par les services de la partie adverse durant les deux jours de l'inspection se sont révélés contraires à au moins une disposition applicable en l'espèce, en sachant que ces bacs représentaient un échantillon d'approximativement 10% de l'ensemble des viandes stockées dans le KF 887. Outre les infractions relatives aux plaies de saignée qui sont contestées par la partie requérante, sont également relevées notamment la présence de déchets impropres à la consommation et pourtant conservés comme produits destinés à la consommation humaine, et la découpe de queues de bovins en vue de leur incorporation à la chaîne alimentaire, sans expertise vétérinaire préalable.

Ces éléments permettent de comprendre l'étendue potentielle des risques pour la chaîne alimentaire que présentaient les viandes stockées dans le KF 887, entrepôt frigorifique d'une entreprise représentant à l'époque 30% du marché de la viande en Belgique. La combinaison de ces constatations et la part que représentait l'entreprise de la partie requérante sur le marché de la viande belge démontre que la partie adverse était dans les conditions pour mettre en œuvre la procédure prévue à

l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, et ne pas procéder à une audition préalable à l'adoption de l'acte attaqué.

L'enseignement de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 10 novembre 2018 cité par la partie requérante n'est pas transposable en l'espèce puisqu'il était question de détruire une partie du stock de denrées alimentaires de l'entreprise concernée sur la base de constatations imprécises à la différence de la présente affaire où les faits ont été très largement constatés et communiqués à la partie requérante préalablement à l'adoption de l'acte attaqué.

La circonstance qu'un délai de six jours s'est écoulé entre les premières constatations et l'adoption du premier acte attaqué n'a pas pour effet de faire obstacle à l'application de l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité. De même, l'initiative prise par la partie adverse de procéder à des analyses sur les plaies de saignée et de faire appel à son comité scientifique pour se pencher sur certaines constatations en particulier, et en préciser le risque exact pour la santé publique, relève de la diligence nécessaire afin de garantir la santé des citoyens et n'implique pas non plus que la disposition précitée ne trouve pas à s'appliquer.

L'article 15 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, permet de procéder à un retrait d'autorisation sans qu'il soit nécessaire d'avoir préalablement suspendu cette autorisation conformément à l'article 14 du même arrêté. Lorsque la partie adverse estime que certains produits commercialisés à partir d'un établissement présentent un danger grave pour la santé publique ou qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une expertise conformément à la réglementation applicable, elle peut retirer immédiatement l'autorisation de l'établissement concerné. Compte tenu de la marge d'appréciation dont dispose la partie adverse à cet égard, il n'est pas démontré qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. La partie requérante insiste sur la possibilité d'une suspension prévue à l'article 14, mais ne démontre pas qu'aucune autorité administrative chargée d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait pris la même décision de retrait.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation 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 et du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002, des articles 14 à 16 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006 précité, des articles 3 et 4 de la loi du 29 juillet 1991, précités, du principe de motivation interne de l'acte, du principe général de bonne administration du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe général de proportionnalité et du raisonnable et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, la partie requérante estime que la mesure de retrait immédiat de ses agréments par la partie adverse est disproportionnée et n'est pas suffisamment motivée. Elle rappelle que la partie adverse disposait d'un large éventail de mesures envisageables, en application des dispositions pertinentes, et en particulier de l'article 9 du règlement (CE) n° 854/2004, précité, et des articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, dont le retrait d'agrément était la mesure la plus lourde et contraignante. Elle affirme aussi que la partie adverse ne pouvait procéder au retrait que s'il était présumé qu'elle ne pouvait remédier aux manquements constatés dans un délai raisonnable. Elle insiste sur le fait qu'ordonner le retrait des agréments était une faculté, pas une obligation, et que de nombreuses autres mesures, moins contraignantes, auraient pu être prises à la place.

Elle souligne que lorsque l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la mesure à prendre, comme en l'espèce, elle est tenue à une obligation de motivation renforcée et ajoute qu'en vertu du devoir de minutie, la partie adverse aurait dû répondre à ses remarques ou en tenir compte dans la motivation de la décision.

Selon elle, la partie adverse a imposé la mesure de retrait des agréments, soit la plus sévère, sans motivation spécifique. Elle fait valoir qu'à la lecture des actes attaqués, elle ne comprend pas pourquoi l'imposition d'une mesure moins drastique, telle que prévue à l'article 54 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, n'était pas possible. Elle ne comprend pas non plus pourquoi la partie adverse a estimé qu'elle ne pouvait pas remédier aux

manquements constatés dans un délai raisonnable, comme l'article 46 du règlement (CE) n° 1069/2009, précité, lui en laisse la possibilité.

Elle considère que le retrait des agréments n'allait pas de soi, en l'espèce, dès lors que la partie adverse lui a laissé la possibilité d'établir un plan de mise en conformité, de manière à remédier aux manquements constatés. Elle en déduit qu'une suspension de ses agréments ou des restrictions particulières auraient été envisageables, sur la base de l'article 14 de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité. Elle estime que la partie adverse n'a pas justifié, dans l'acte attaqué, pourquoi il n'était pas possible de remédier aux manquements constatés dans un délai raisonnable, comme le prescrit l'article 46 du règlement (CE) n° 1069/2009 précité. Elle ne comprend donc pas pourquoi une suspension des agréments ou l'imposition de restrictions particulières n'aurait pas été possible, et estime la mesure attaquée disproportionnée.

Elle critique aussi le fait que la partie adverse n'a pas tenu compte de ses antécédents, comme le prescrit l'article 54 du règlement (CE) n° 882/2004, précité. Elle insiste sur le fait que les contrôles précédents dont elle a fait l'objet n'ont jamais révélé de manquements majeurs. Elle souligne que cette absence de manquements dans son chef a eu pour conséquence d'être classée en catégorie 1 au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 décembre 2005 fixant les fréquences des inspections nécessitant la présence d'un agent de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire dans les établissements du secteur des viandes et du poisson dans le cadre du programme de contrôle de l'Agence, ce qui implique que la fréquence des contrôles restait minimale et démontre la bonne tenue de ses établissements. Elle déduit de ce qui précède que la mesure de retrait des agréments n'était ni motivée ni proportionnée.

Dans une deuxième branche, elle considère qu'il n'est pas démontré qu'il existait un danger grave pour la santé publique, motif ayant justifié l'adoption des actes attaqués en application des articles 15, § 1^{er}, 6°, et 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité.

Sur la première sous-branche, elle estime que les faits constatés par la partie adverse ne présentent aucun « danger », *a fortiori* « grave », pour la santé publique, au sens des dispositions précitées. Elle constate qu'un délai de plus d'une semaine s'est écoulé entre le second acte attaqué (décision du 7 mars 2018) et les constatations auxquelles la partie adverse a procédé (contrôles du 28 février et 1^{er} mars 2018). Cela démontre, selon elle, l'absence de vrai danger pour la santé publique. Il va de soi qu'en cas de constat d'un danger grave, la partie adverse

n'aurait pas attendu si longtemps pour prendre une mesure à l'encontre de la requérante en vue d'éviter tout danger pour la santé publique. Elle ajoute que ces constatations ont été faites dans le cadre d'une enquête judiciaire qui a trait à de la viande congelée qu'elle a exporté en septembre 2016. Elle évoque, ensuite, des articles de presse ainsi qu'une mention sur un site web de la partie adverse selon lesquels cette dernière admettrait elle-même l'absence de danger grave pour la santé publique à la suite des constats effectués. Elle cite ensuite plusieurs extraits du compte rendu de la commission parlementaire de la Chambre des représentants du 12 mars 2018, desquels elle déduit qu'il n'y avait pas de risque ou de danger grave établi pour la santé publique. Elle évoque encore un extrait de la note de la partie adverse au ministre, plus spécifiquement en ce qui concerne le risque relatif aux viandes congelées. Elle déduit de l'ensemble de ces citations, d'une part, et de l'absence de motivation quant au danger grave pour la santé publique, d'autre part, que l'acte attaqué est incompréhensible et ne permet pas de comprendre pourquoi l'article 16, § 6, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, a été appliqué.

Dans une deuxième sous-branche, elle revient sur le procès-verbal initial de constat d'infractions n° 3311/18/0012/UNE du 3 mars 2018. Elle estime que les seuls faits qui y sont constatés en lien avec les activités de découpe concernent les constatations n° 15 (plaies de saignée) et n° 16 (queues de bœuf). En ce qui concerne les plaies de saignée, elle se réfère à une déclaration du ministre de la Santé publique selon laquelle le risque pour la santé publique des constatations effectuées n'est que potentiel et que même s'il était avéré, il ne serait pas grave. Elle estime, au surplus, que la partie adverse a commis des erreurs de fait en n'examinant pas la composition de la viande. Elle conteste la qualification de cette viande comme déchet de catégorie 3, impropre à la consommation humaine et l'absence d'analyse de la constitution et la finalité du « Tartaar B ». Elle insiste, en particulier, sur le fait que, selon elle, la partie adverse n'aurait pas analysé les plaies de saignée, se contentant d'analyser des plaies de saignée d'un autre abattoir, de telle sorte que le retrait de l'agrément de l'atelier de découpe sur cette base serait incompréhensible. Elle conteste, ensuite, que des plaies de saignée aient été mélangées au « Tartaar B ». Selon elle, en effet, il s'agit non pas de plaies de saignée mais bien de « viande de cou », qui, si elle est proche des plaies de saignée, en est bien différenciée et propre à la consommation humaine. Elle affirme que la partie adverse aurait qualifié de plaies de saignée de la viande de cou, au seul motif que celle-ci n'aurait pas encore été pesée et estampillée. Elle en déduit que la partie adverse ne motive à nouveau pas correctement sa décision de retrait de l'agrément de découpe, dans la mesure où elle n'explique pas le danger grave pour la santé publique qu'il y aurait à incorporer de la viande de cou dans le « Tartaar B ». Quant aux queues de bœuf, elle se réfère encore au procès-verbal initial de constat d'infractions n° 3311/18/0012/UNE du 3

mars 2018, et affirme que le manquement concernant les queues de bœuf n'a pas été réalisé dans l'atelier de découpe, de telle sorte qu'elle ne comprend pas en quoi ce manquement pourrait justifier le retrait de l'agrément de cet atelier. Elle critique, ensuite, le constat selon lequel ces queues de bœuf ne sont pas expertisées, sans s'intéresser aux conséquences concrètes de l'absence d'une telle expertise. Elle considère que des injections dans les queues sont très rares, et qu'il peut facilement être remédié à ce manquement en expertisant les queues de bœuf. Elle prétend, par ailleurs, ne jamais avoir eu de critiques de la part de la partie adverse sur ce point lors de ses précédents contrôles, et affirme avoir immédiatement modifié ses procédures à la suite des constatations effectuées les 28 février et 1^{er} mars 2018. Les infractions basées sur cette constatation seraient donc, selon elle, infondées. Ensuite, et de manière générale, elle affirme que la partie adverse n'a pas pris en compte, dans la motivation de l'acte attaqué, sa faculté de « remédier à la situation », alors qu'elle estime qu'elle aurait pu effectivement remédier aux infractions constatées dans un bref délai, via quelques mesures simples, qu'elle détaille. Elle lui reproche également de ne pas avoir tenu compte de toutes les autres denrées alimentaires ne présentant pas de problème. Enfin, elle considère que le Conseil d'État peut annuler partiellement la décision, en tant qu'elle porte sur le retrait d'agréments de l'atelier de découpe. Quant à la troisième sous-branche, elle estime que les constatations n^{os} 1 à 14, qui sont celles qui fondent le retrait des agréments 6/1.1 et 6/1.2 pour les entrepôts frigorifiques et les centres de remballage, ne justifient pas la décision adoptée car elles ne démontrent pas l'existence d'un danger grave pour la santé publique. Elle se réfère à ses développements sous la première sous-branche, ainsi qu'à la note de la partie adverse au ministre du 15 mars 2018, pour affirmer que la prolifération de bactéries est empêchée par la congélation de la viande, qui peut même les détruire, de telle sorte qu'il n'y a pas, selon elle, de danger pour la santé publique. Elle répète que rien n'empêchait de l'autoriser à se mettre en conformité sur base des mesures qu'elle proposait dans son plan de mise en conformité. Elle considère que si le plan de mise en conformité avait été pris en compte par la partie adverse, elle aurait pu apprécier la possibilité de remédier ou non aux manquements constatés.

Dans une troisième branche, elle estime que la partie adverse n'a pas adéquatement motivé sa décision et n'a pas constaté, avec la diligence requise l'existence d'un « danger grave pour la santé publique ». Selon elle, rien dans l'acte attaqué ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles les manquements constatés constitueraient un danger grave pour la santé publique. Elle critique l'infraction B, au motif que celle-ci indique qu'elle n'aurait pas respecté la législation alimentaire, sans préciser de quelle législation il s'agit et pourquoi il y aurait un danger pour la santé publique. Elle estime qu'il en va de même pour les

infractions C, J et K en ce qui concerne l'absence de traçabilité des denrées alimentaires, et des infractions L et N concernant des erreurs d'étiquetage : elle considère qu'il n'y pas d'explication portant sur la manière dont ces infractions mettent gravement en danger la santé publique. Elle applique le même raisonnement aux infractions D, E et F. Elle ajoute que les acte attaqués se limitent à reprendre les constatations opérées dans le procès-verbal initial de constat d'infractions n° 3311/18/0012/UNE du 3 mars 2018 et à citer les dispositions légales ou réglementaires méconnues pour conclure à des manquements sans expliquer concrètement en quoi consistent ces manquements. Concernant l'infraction B, elle relève que pour les constatations 3 à 5, il n'est pas mentionné quelle législation impose d'indiquer la date de surgélation d'un produit. Or, selon elle, le fait que des denrées préemballées soient congelées sans date de surgélation sur l'emballage n'empêche pas que cette date soit effectivement indiquée ailleurs sur une fiche apposée sur la palette comprenant le produit congelé, ce qu'elle considère comme autorisé par l'arrêté royal du 13 septembre 1999 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées. De même, elle fait état, en ce qui concerne la constatation n° 6, de ce qu'aucune réglementation n'interdit de destiner des os à la consommation humaine. Elle cite aussi la constatation n° 8, qui ne cite pas la législation pertinente. Elle indique ne pas comprendre pourquoi l'absence d'inventaire complet et détaillé du KF 887 ne permettrait pas d'assurer la traçabilité des denrées alimentaires (infraction C). Elle estime que l'acte attaqué ne met pas concrètement en relation les faits reprochés et les dispositions légales et réglementaires prétendument violées et qu'il ne démontre aucun danger grave pour la santé publique, de telle sorte qu'il n'est pas motivé en la forme. Elle critique aussi l'infraction O selon laquelle elle pratiquerait des activités frauduleuses, sans aucune explication, selon elle, en lien avec les constatations n^{os} 14, 15 et 16. Elle estime que l'intention frauduleuse n'est pas démontrée dans son chef, et que l'acte attaqué ne la motive nullement. Elle considère même que la motivation de l'acte attaqué est, sur ce point, incompréhensible et contradictoire avec les autres motifs de la même décision, dès lors que l'acte attaqué ne reprend pas l'infraction O pour justifier du retrait de l'agrément 1.1.2. – 161/1, mais est fondé, entre autres, sur l'article 15, § 1^{er}, 8°, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, ce qui suppose alors qu'une fraude soit constatée dans son chef. Elle critique, ensuite, le manque de diligence de la partie adverse pour arriver à la conclusion de la survenance d'un danger grave pour la santé publique. Selon elle, la partie adverse n'a jamais réalisé une analyse de risque, alors qu'elle en aurait eu l'occasion avant d'adopter l'acte attaqué, de telle sorte qu'aucun danger n'aurait été démontré. Elle cite, à ce propos, une déclaration de la ministre de la Santé publique lors d'une réunion du 7 mars 2018. Elle estime que la chronologie des faits démontre que la réalisation d'une analyse de risques avant l'adoption de l'acte attaqué était possible. Elle renvoie, à cet égard, à des extraits de

la note adressée par la partie adverse, le 15 mars 2018, au ministre Ducarme, qui tendent à démontrer que les analyses de risques ont été réalisées après l'adoption de l'acte attaqué alors que leur réalisation était possible en quatre jours. Pour le surplus, elle souligne, en particulier, que les analyses sur les plaies de saignée ont été réalisées sur du matériel provenant d'un autre abattoir, ce qui démontre, selon elle, que la constatation sur ce point est erronée, ou que des plaies de saignée étaient bien présentes mais que la partie adverse ne les a pas analysées. Elle ajoute, également, qu'aucune analyse de risques n'a été réalisée en ce qui concerne les queues de bœuf, et qu'il n'a pas été tenu compte du fait que les queues de bœuf sont de toute façon toujours consommées cuites, de sorte qu'il n'y a pas de danger pour la santé publique, comme elle l'affirmait pourtant dans un communiqué de presse du 10 mars 2018. Enfin, elle regrette qu'aucune analyse de risques n'a été effectuée concernant les denrées alimentaires présentes dans le KF 887 avant d'adopter l'acte attaqué, alors qu'il n'y a pas de règles spécifiques concernant la durée de conservation des viandes congelées et qu'il n'y a donc pas de risque à cet égard.

Dans son mémoire en réplique, elle conteste l'absence d'intérêt au moyen en ce qu'il vise le règlement n° 1069/2009, précité, en citant l'infraction K, reprise dans l'acte attaqué, selon laquelle plusieurs dispositions de ce règlement auraient été violées. Elle en déduit que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse dans son mémoire en réponse, l'acte attaqué trouve, en partie, son fondement légal dans ce règlement, de sorte que le moyen est recevable en tant qu'il invoque une violation de ce dernier.

Sur la première branche, elle cite un arrêt du Conseil d'État, selon lequel une mesure est proportionnée lorsque trois conditions sont remplies : à savoir que la mesure est appropriée pour atteindre le but visé par les normes applicables, qu'elle est nécessaire et que les avantages de l'adoption de la mesure l'emportent sur les inconvénients qu'elle cause.

En ce qui concerne la proportionnalité, elle rappelle que la mesure de retrait d'agrément est la mesure la plus grave, alors que d'autres mesures existent pour atteindre l'objectif qui est la protection de la santé publique, de telle sorte qu'elle n'était pas nécessaire. Elle rappelle également la marge de manœuvre dont dispose la partie adverse en vertu des dispositions nationales et supranationales applicables. Elle répète qu'une mesure moins grave aurait dû être adoptée, et que les actes attaqués révèlent qu'aucune analyse n'a été menée pour apprécier si le retrait des agréments était la mesure la plus appropriée. Elle ne voit pas de motif justifiant les mesures adoptées. Elle considère, au contraire, que la partie adverse tente de justifier *a posteriori* la gravité des constatations en fonction de ces mesures, alors

qu'elle aurait dû faire l'inverse. Elle critique l'application, mécanique selon elle, de ces mesures par la partie adverse, comme si cette dernière ne disposait pas d'une marge d'appréciation.

Elle critique aussi l'argument lié à l'impossibilité d'adopter une décision de suspension des agréments eu égard à l'impossibilité de remédier aux manquements dans un délai raisonnable. Elle estime que ce motif n'est pas étayé dans la motivation formelle, qu'elle n'en a jamais été informée, et que la partie adverse ne conteste pas la possibilité de mise en conformité immédiate des constatations effectuées dans l'atelier de découpe, de telle sorte que l'atelier de découpe pouvait faire l'objet d'une suspension. Quant au plan de mise en conformité, elle considère que la partie adverse n'a jamais demandé d'en transmettre un pour l'atelier de découpe, mais seulement pour le KF 887, ce qui a été réalisé.

Enfin, elle insiste sur la nécessité de tenir compte de ses antécédents dans l'appréciation de la proportionnalité des mesures. Elle estime que la simple citation des infractions et des dangers qui y sont liés n'est pas suffisante pour motiver le choix opéré, et ne permet pas de comprendre ce choix. Elle rappelle, à cet égard, le raisonnement de la partie adverse fondé sur la structure des actes attaqués, et estime que ce raisonnement ne ressort pas de la motivation formelle des actes attaqués qui ne mentionnent pas l'impossibilité de se mettre en conformité dans un délai raisonnable, ce qu'elle n'estime d'ailleurs pas démontré vis-à-vis des manquements constatés dans l'atelier de découpe. La motivation formelle n'aborde pas non plus la question de la détermination de la mesure appropriée, ni pourquoi les antécédents de la partie requérante n'ont pas été retenus. Elle considère, dès lors, que la partie adverse n'a pas justifié le caractère « adéquat, nécessaire et proportionné » des mesures adoptées. Elle conclut en considérant que l'intégralité des développements à ce sujet dans le mémoire en réponse constitue une tentative de motivation *a posteriori*, alors que seuls les motifs inclus dans les actes peuvent tenir lieu de motivation formelle.

Sur la deuxième branche, d'une manière générale, elle relève que la partie adverse ne conteste pas avoir mal fondé son choix de retirer avec effet immédiat les agréments de la requérante sur la base des articles 15, § 1^{er}, 8^o et 10^o de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, ce qui implique que la motivation en droit est inadéquate.

Sur la première sous-branche, elle maintient son argument quant à l'absence de danger grave pour la santé publique. Elle rappelle que, selon elle, la partie adverse a tardé à obtenir l'autorisation du juge d'instruction pour lancer les

poursuites administratives, et donc tardé à adopter l'acte attaqué. De plus, elle estime que la partie adverse aurait dû recueillir des données objectives sur le danger grave pour la santé publique, ce qu'elle n'aurait pas fait. Elle revient, ensuite, sur les propos tenus par la partie adverse dans la presse, sur son site Internet, et sur les interventions lors de la commission parlementaire de la Chambre des représentants du 12 mars 2018, qui démontrent, selon elle, l'absence de danger grave pour la santé publique. Elle affirme, de plus, que la partie adverse ne peut pas être suivie lorsqu'elle prétend que les analyses réalisées ultérieurement confirmeraient l'existence d'un danger grave pour la santé publique. Selon la partie requérante, le dossier administratif ne démontre pas que la partie adverse a opéré une quelconque analyse permettant de récolter des données objectives, et relève qu'il contient uniquement des études scientifiques postérieures à l'acte attaqué. Elle en déduit que la partie adverse n'a pas basé sa décision sur des données objectives antérieures à l'adoption de l'acte attaqué. Elle relève, en outre, en particulier des extraits de notification faits sur la base du système RASSF, le 14 mars 2018, (*Rapid Alert System for Food and Feed*), dont elle déduit une absence de danger grave pour la santé publique. Elle cite le passage suivant :

« Information additionnelle : la décision relative au risque a été changée pour “non-décidé” dès lors qu'aucune preuve concrète n'est fournie concernant un risque sérieux pour la santé. Correction du statut de distribution. Il est demandé à la Belgique de préciser si la notification concerne uniquement des produits ovins (bœuf haché et queues bovines) ».

Sur la base de l'ensemble de ces considérations, elle estime qu'il n'existait pas de danger grave pour la santé publique ou, à tout le moins, que ce danger n'était pas déterminé au moment de l'adoption des actes attaqués, de telle sorte qu'ils ne sont pas adéquatement motivés, en particulier si l'on ne tient compte que des éléments du dossier administratif qui sont antérieurs aux mesures adoptées. Enfin, les actes attaqués ne mentionnent pas non plus l'application du principe de précaution, ce qui constitue également, selon elle, une violation du principe de motivation.

Sur la deuxième sous-branche, elle maintient qu'elle n'a pas intégré de viande de plaies de saignée dans le produit « Tartaar B ». Elle conteste que les procès-verbaux dressés par la partie adverse permettent de le prouver. Elle cite le procès-verbal initial de constat d'infractions n° 3311/18/0012/UNE du 3 mars 2018 relatif au constat d'incorporation de plaies de saignée, et s'appesantit sur les bacs bruns, destinés à recevoir des déchets de catégorie 3, soit ici les plaies de saignée. Elle allègue qu'elle était, en fait, en rupture de stock de bacs rouges, destinés eux à accueillir de la viande propre à la consommation humaine, qu'elle les avait remplacés par des bacs bruns. Elle renvoie à la pièce n° 22 de son dossier pour

étayer ses dires. Elle revient ensuite sur le procès-verbal de constatations n° 3315/18/0028/UNE du 5 mars 2018, et affirme que les inspecteurs de l'AFSCA ont uniquement constaté que « des produits contenus dans des bacs bruns et ressemblant très fortement à des plaies de saignée [...] sont en train d'être traités », sans que la nature de cette viande n'a été vérifiée. Cette version des faits serait corroborée, selon elle, par les propos d'un opérateur de la boucherie selon lequel le produit « Tartaar B » que la boucherie aurait reçu et fait expertiser, en février 2018, était conforme.

Elle conteste également l'irrecevabilité du moyen en tant qu'il est pris du devoir de minutie et cite plusieurs arrêts du Conseil d'État à l'appui de sa thèse. Elle affirme, à titre subsidiaire, que le manque de minutie de la partie adverse a entraîné la commission d'erreurs de fait dans la constatation des manquements, en sorte que la motivation des actes attaqués ne repose pas sur des motifs exacts et pertinents en fait, et cite un arrêt du Conseil d'État en ce sens.

Elle affirme, encore, que la partie adverse ne peut uniquement se baser sur le règlement CE n° 854/2004, précité, pas plus que sur les analyses effectuées *a posteriori* sur la base de pièces venant de l'abattoir A., pour déterminer s'il y avait un danger grave pour la santé publique. Concernant l'avis du Comité scientifique du 11 mars 2018, elle considère qu'il ne fait nulle part état d'un danger grave pour la santé publique. Quant aux plaies de saignée, elle fait valoir que les analyses ne sont pas pertinentes puisqu'elles ont été effectuées sur des pièces venant d'un autre abattoir, alors que les pièces étaient disponibles dans le KF 887, qui était justement mis sous scellé.

Enfin, elle indique qu'il n'y a pas d'analyse portant sur les queues de bœuf de sorte que la preuve d'un danger grave pour la santé publique n'est pas rapportée en ce qui les concerne. Elle estime que la partie adverse aurait dû vérifier elle-même si la viande constituait un tel danger. Elle reproche à la partie adverse d'avoir fondé sa décision de retrait des agréments sur des constats relatifs aux queues de bœuf, alors que ces constatations n'auraient pas été faites dans l'atelier de découpe. Elle s'étonne aussi que ces manquements n'ont jamais été constatés auparavant alors que les experts de la partie adverse sont présents sur son site quotidiennement. Elle fait encore mention de l'argument pris de la littérature scientifique, qui ne serait pas pertinent, selon elle, puisqu'aucun danger grave n'a été démontré pour la santé publique en ce qui concerne les queues de bœuf. Elle mentionne également la possibilité de facilement remédier aux manquements constatés dans l'atelier de découpe, manquements qui ne constituent pas une fraude. Elle réitère qu'il est possible d'annuler partiellement l'acte attaqué, en ce qu'il

concerne le retrait d'agrément de l'atelier de découpe, car les différents agréments ne sont pas indissociablement liés.

Quant à la troisième sous-branche, elle précise qu'il lui est impossible de contester les constatations n^{os} 1 à 14, dans la mesure où le KF 887 est toujours sous scellés. Elle rappelle l'arrêt de la Cour d'appel de Gand, cité dans les développements du premier moyen. Elle revient sur le fait qu'il existe, selon l'avis du Comité scientifique de la partie adverse, un risque accru lors de la consommation de viande après décongélation, que si la qualité microbiologique de celle-ci au moment de la congélation n'est pas conforme. Elle insiste sur le fait qu'il n'y a pas de danger grave prouvé au moment de la congélation, de sorte qu'en l'absence de danger prouvé et étant donné la congélation de la viande, il n'y aurait pas de danger grave pour la santé publique. Elle fait valoir que les analyses réalisées par la partie adverse sur plusieurs échantillons de viande congelée démontrent l'absence de risque. Elle ne comprend pas pourquoi la partie adverse a conclu au fait que la viande entreposée dans le KF 887 présentait un danger grave pour la santé publique.

Quant à la troisième branche, elle critique la motivation de l'acte attaqué en lien avec les manquements constatés, qu'elle juge inadéquate voire erronée. Selon elle, même à considérer que lesdits manquements soient avérés, rien ne permet de comprendre, dans la motivation des actes attaqués, les raisons pour lesquelles ces manquements constituent un danger grave pour la santé publique puisque la partie adverse n'a pas effectué l'analyse de l'existence d'un tel danger au regard des infractions B, C, J, L, N, D, E, et F.

Concernant l'infraction B, elle maintient que la partie adverse n'a pas indiqué clairement quelles sont les dispositions légales violées. De plus, selon elle, seules les constatations n^{os} 2 et 15 relèveraient d'un danger potentiel, les constatations n^{os} 6 et 16 « indiquant seulement que des produits non destinés à la consommation humaine auraient incorporé la chaîne alimentaire ».

Concernant les infractions J et L, elle considère que celles-ci ne renvoient à aucune constatation faisant état d'un danger grave pour la santé publique, contrairement aux infractions C, K et N, qui renvoient aux constatations n^{os} 6 et 15.

Concernant les infractions D, E et F, elle estime que celles-ci ne sont basées sur aucune constatation permettant de démontrer l'existence d'un danger grave pour la santé publique, et que l'infraction D n'est pas fondée sur les constatations n^{os} 15 et 16, contrairement à ce qu'avance la partie adverse.

Elle renvoie, pour le surplus, aux deux premières branches du moyen pour démontrer l'absence de danger grave pour la santé publique. Elle réaffirme que les constatations effectuées ne sont pas adéquatement reliées à une ou des infractions à la législation en vigueur, et cite un arrêt du Conseil d'État pour appuyer la nécessité de ce lien. Elle maintient que, selon elle, la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi les constatations effectuées correspondent aux infractions listées ensuite.

Quant à la question relative à la date de surgélation des produits, reprise aux constatations n^{os} 3 à 5, elle considère que la partie adverse n'a mis l'infraction qu'en relation avec la constatation n^o 5, d'une part, et, d'autre part, qu'elle n'a effectué aucune qualification juridique des faits, la disposition pertinente de l'arrêté royal du 5 décembre 1990, précité, n'étant pas reproduite dans l'acte attaqué. En ce qui concerne la constatation n^o 6, elle relève, à nouveau, que les dispositions auxquelles fait référence la partie adverse ne sont pas mentionnées en lien avec celle-ci dans l'acte attaqué. Quant à la constatation n^o 8, elle relève que la partie adverse ne conteste pas que l'acte attaqué ne cite pas la législation pertinente. De même, elle ne comprend pas pourquoi l'absence d'un inventaire détaillé du KF 887 (constatation n^o 1) ne permet pas d'assurer la traçabilité des denrées alimentaires (infraction C), dès lors qu'elle procède à un étiquetage desdites denrées. Elle estime, à nouveau, que la partie adverse motive *a posteriori* l'infraction en la reliant avec les constatations n^{os} 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13 et 14 et en citant l'article 14.7 du Règlement (CE) n^o 178/2002, précité.

Quant à la fraude visée à l'infraction O, elle réaffirme qu'il n'y a absolument aucune explication, voire qualification juridique, justifiant cette infraction au regard des constatations n^{os} 14 à 16. Selon elle, l'acte attaqué mentionne la fraude sans la définir, et rien dans le dossier administratif ne permettrait de comprendre ce constat, sans compter que la partie adverse aurait renversé la charge de la preuve de l'existence de la fraude. Elle comprend d'autant moins la motivation de l'acte attaqué que la décision de retrait d'agrément de l'atelier de découpe est fondée sur l'article 15, § 1^{er}, 8^o, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, alors que cette décision n'est pas reliée à l'infraction O de fraude. La décision est dès lors incompréhensible sur ce point, selon elle, et le raisonnement serait le même concernant l'infraction G qui a trait à l'introduction de plaies de saignée dans la chaîne alimentaire et qui ne constitue pas une fraude. Elle en déduit que les explications *a posteriori* de la partie adverse démontrent le caractère incompréhensible de la motivation de l'acte attaqué et l'absence de lien entre constatations et infractions.

Enfin, elle rappelle que, selon elle, la partie adverse a manqué de diligence en ne procédant à aucune analyse de risques effective pour conclure à un danger grave pour la santé publique. Elle conteste l'irrecevabilité du moyen tiré de la violation du devoir de minutie, invoquant que le moyen est de toute façon recevable en tant qu'il est pris de la motivation défailante des actes attaqués. Elle maintient que les constatations à elles seules ne pouvaient justifier la décision attaquée et continue d'affirmer que ces constatations ne démontrent pas un danger grave pour la santé publique. Elle considère que si c'est bien le principe de précaution qui a été appliqué pour décider du retrait de ses agréments, mention en aurait dû être faite dans les actes attaqués. Enfin, elle insiste sur le fait que la partie adverse a pris les décisions les plus sévères, sans lui permettre d'être entendue, en l'absence d'informations complètes, de telle sorte qu'elle a violé le devoir de minutie et pris une décision disproportionnée.

Dans son dernier mémoire, elle relève, en ce qui concerne la recevabilité du moyen, que même si elle n'était pas titulaire d'un agrément délivré sur la base du règlement (CE) 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, précité, il ressort clairement de l'infraction K qu'il lui est reproché de ne pas avoir respecté les articles 4, 21 et 22 de ce règlement. Elle considère que cette infraction constitue ainsi l'un des motifs ayant fondé les décisions de retirer ses agréments et qu'elle dispose, dès lors, d'un intérêt à invoquer la violation de ces dispositions.

En ce qui concerne la première branche, elle insiste sur le fait que la partie adverse n'a, selon elle, à aucun moment vérifié que les mesures étaient proportionnées avant d'imposer les mesures les plus sévères, à savoir le retrait définitif avec effet immédiat. Elle estime toujours qu'il était possible de mettre fin aux manquements relevés, dans un délai raisonnable, et qu'à supposer même que tel ne soit pas le cas, la motivation formelle est lacunaire sur ce point.

En ce qui concerne la seconde branche, elle conteste l'existence d'un danger grave pour la santé publique. Dans la première sous-branche, elle rappelle que si les queues de bœuf ont été retirées du marché, le danger relatif à ces produits n'a toutefois pas été qualifié de grave. Elle insiste, par ailleurs, sur sa position selon laquelle il n'est pas démontré que des plaies de saignée ont été incorporées dans la viande destinée à la consommation humaine. Pour la deuxième sous-branche, elle souligne que certains arrêts ont admis l'existence du principe de minutie. Elle met en exergue le fait que les procès-verbaux font état de morceaux présentant une forte ressemblance avec des plaies de saignée, ce qui n'implique pas nécessairement, selon elle, que tel était le cas. Elle se réfère également à son argumentation relative

aux queues de bœuf déjà formulée dans ses écrits précédents. Elle estime que même si ces manquements devaient être considérés comme établis, ces derniers ne pourraient être reliés qu'à l'agrément de l'atelier de découpe et non à ceux relatifs au congélateur KF 887. En ce qui concerne la troisième sous-branche relative à ces agréments, elle considère être dans l'impossibilité de contester la matérialité des manquements en raison de la saisie judiciaire de ce congélateur et renvoie pour le surplus à l'argumentation précédemment développée.

Dans la troisième branche, elle conteste que la partie adverse a procédé à une analyse concrète des risques avant de prendre ses décisions. Elle critique également la motivation formelle et plus particulièrement l'absence d'indications de la législation violée pour certaines infractions et le fait que d'autres ne font pas référence à un danger grave pour la santé publique. En ce qui concerne l'absence d'inventaire du congélateur, elle soutient qu'elle ne comprend pas en quoi cet élément ne permet pas de déterminer la provenance ou la destination des produits qui y sont contenus dès lors que ces produits font, indépendamment de l'inventaire, l'objet d'un étiquetage et d'un registre d'entrée et de sortie. Elle conteste également l'existence d'une fraude dans son chef, estimant que les différents manquements constituent de simples négligences.

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Recevabilité

Il n'est pas contesté par la partie requérante que celle-ci ne dispose pas d'un agrément au sens de l'article 24 du règlement (CE) n° 1069/2009 précité. La référence aux articles 4, 21, et 22 de ce règlement qui imposent des obligations de collecte, d'identification et de traçabilité des sous-produits animaux dans l'infraction K est surabondante dès lors que cette infraction pénale, à la supposer établie, ne pourrait conduire à un retrait d'un agrément dont la requérante ne dispose pas et ne peut, par conséquent, constituer un motif déterminant pour les actes attaqués.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

VII.2.2. Première branche

L'article 54 du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées

alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux dispose comme suit :

- « 1. Lorsque l'autorité compétente relève un manquement, elle prend les mesures nécessaires pour que l'exploitant remédie à cette situation. Lorsqu'elle détermine les mesures à prendre, l'autorité compétente tient compte de la nature du manquement et des antécédents de cet exploitant en matière de manquements.
2. Ces mesures comprennent, le cas échéant, les dispositions suivantes :
- a) imposer des procédures sanitaires ou toute autre mesure jugée nécessaire pour garantir la sécurité des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires ou le respect de la législation relative à ces produits et des dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux;
 - b) restreindre ou interdire la mise sur le marché, l'importation ou l'exportation d'aliments pour animaux, de denrées alimentaires ou d'animaux;
 - c) superviser et, si cela est nécessaire, ordonner le rappel, le retrait et/ou la destruction d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires;
 - d) autoriser l'utilisation d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires à des fins autres que celles qui étaient initialement prévues;
 - e) suspendre les activités ou fermer tout ou partie de l'entreprise concernée pour une durée appropriée;
 - f) suspendre ou retirer l'agrément de l'établissement;
 - g) prendre les dispositions relatives aux lots provenant de pays tiers visées à l'article 19;
 - h) prendre toute autre mesure jugée appropriée par l'autorité compétente.
3. 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.
4. Le cas échéant, l'autorité compétente informe également de sa décision l'autorité compétente de l'État membre d'expédition.
5. Toutes les dépenses exposées en application du présent article sont à la charge de l'exploitant du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire responsable. »

L'article 9 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, dans sa version applicable lors de l'adoption des actes attaqués, dispose comme suit :

- « 1. Lorsqu'elle relève un manquement aux règlements visés à l'article 4, paragraphe 2, points a) et b), l'autorité compétente prend les mesures adéquates pour que l'exploitant du secteur alimentaire remédie à cette situation. Pour décider des mesures à adopter, l'autorité compétente tient compte de la nature du manquement et des antécédents de l'exploitant du secteur alimentaire en matière de non-respect de la législation.
2. Ces mesures comprennent, le cas échéant, les dispositions suivantes :
- a) l'imposition de procédures sanitaires ou de toute autre mesure corrective jugée nécessaire pour garantir la sécurité des produits d'origine animale ou le respect des dispositions législatives pertinentes;

- b) la restriction ou l'interdiction de la mise sur le marché, de l'importation ou de l'exportation de produits d'origine animale;
- c) la surveillance ou, si nécessaire, l'organisation du rappel, du retrait et/ou de la destruction de produits d'origine animale;
- d) l'autorisation d'utiliser des produits d'origine animale à des fins autres que celles auxquelles ils étaient initialement destinés;
- e) la suspension des activités ou la fermeture de tout ou partie de l'entreprise du secteur alimentaire concernée pendant une période appropriée;
- f) la suspension ou le retrait de l'agrément de l'établissement;
- g) pour les lots provenant de pays tiers, la saisie suivie de la destruction ou de la réexpédition;
- h) toute autre mesure jugée pertinente par l'autorité compétente.

3. L'autorité compétente fournit à l'exploitant du secteur alimentaire concerné, ou à un représentant de cet exploitant :

- a) une notification écrite de sa décision sur les mesures à prendre conformément au paragraphe 1, accompagnée des motivations de cette décision, et
- b) des informations sur les voies de recours contre de telles décisions ainsi que sur les procédures et les délais applicables.

Le cas échéant, l'autorité compétente notifie également sa décision à l'autorité compétente de l'État membre d'expédition. »

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, le domaine de la sécurité des denrées alimentaires se caractérise par une complexité présentant un niveau élevé de spécialisation, ce qui implique que l'autorité compétente dispose, dans le cadre des contrôles, d'un pouvoir d'appréciation important qui est cependant encadré par les exigences définies dans les règlements dans ce domaine. Elle a jugé, à cet égard, que l'article 54 du règlement n° 882/2004, précité, lu en combinaison avec le considérant 43 de celui-ci et à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale selon laquelle la décision prise par cette autorité ne peut faire l'objet que d'un contrôle juridictionnel restreint, dans le cadre duquel la juridiction saisie peut annuler celle-ci pour tout motif la rendant illégale, y compris si cette autorité a agi dans un but autre que celui pour lequel ses pouvoirs lui ont été conférés, qu'elle n'a pas appliqué les critères juridiques adéquats ou si sa décision est sans fondement ou non étayée par des éléments de preuve suffisants (C.J., arrêt *The Queen c. The Food Standards Agency*, 2 septembre 2021, C-579/19, EU:C:2021:665).

L'exigence prévue par cette disposition de tenir compte des antécédents de l'exploitant du secteur alimentaire en matière de non-respect de la législation n'implique pas que l'autorité compétente ne pourrait prendre une décision de retrait d'agrément en l'absence de tels antécédents puisqu'il ne s'agit que l'un des deux critères, l'autre étant la nature des manquements. La partie adverse pouvait donc adopter une décision de retrait immédiat des agréments de la partie requérante, en

tenant compte de la gravité de ses manquements, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation.

La circonstance que l'autorité a exigé la transmission d'un plan de mise en conformité n'énervé pas le constat, réalisé par les services de la partie adverse, qu'en raison de nombreux manquements constitutifs d'infractions ne pouvant être résolus dans un délai raisonnable, il y avait lieu de retirer les agréments plutôt que de les suspendre. La partie requérante a, du reste, reconnu elle-même l'impossibilité de réaliser un plan de mise en conformité efficace, en raison non seulement de l'impossibilité d'accéder au KF 887 mais également de l'absence d'un inventaire mis à jour permettant d'avoir une vue d'ensemble sur ses stocks. En l'absence de possibilité de résolution des manquements dans un délai raisonnable, et eu égard aux risques graves pour la santé publique qui sont relevés, l'article 15, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, permettait le retrait immédiat des agréments.

En ce qui concerne la motivation formelle, les actes attaqués formulent une série de constatations, avant de les relier aux infractions, et d'en conclure que certaines denrées alimentaires présentant un danger grave pour la santé publique sont commercialisées, ce qui justifie le retrait immédiat des agréments de la partie requérante et l'interdiction d'utiliser ses installations. Ce faisant l'autorité n'a pas excédé le pouvoir d'appréciation important qui lui est reconnu dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Dans la première sous-branche de la deuxième branche, la partie requérante affirme que la partie adverse aurait elle-même admis qu'il n'y aurait pas de danger grave pour la santé publique. Son argument est tiré du délai pris entre les constatations des 28 février et 1^{er} mars 2018 et l'adoption du premier acte attaqué le 7 mars 2018 pour déduire qu'un tel délai de sept jours ne démontrerait pas l'existence d'un danger grave pour la santé publique.

Un procès-verbal a été établi dès le lundi 5 mars 2018 sur la base de constatations effectuées les mercredi 28 février et jeudi 1^{er} mars 2018 et la partie adverse n'a obtenu l'autorisation du juge d'instruction pour initier les poursuites administratives que le 6 mars 2018, de telle sorte qu'elle n'a pas manqué de diligence.

Le communiqué de presse du 8 mars 2018 mentionne notamment ce qui suit au sujet du risque sanitaire :

« Au niveau de ces activités de transformation de viande, l'AFSCA a pu identifier 2 produits spécifiques où un risque sanitaire potentiel existe : la viande hachée ainsi que la queue de vache vendus à d'autres entreprises ».

Lors de la séance du 12 mars 2018 des commissions réunies de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société et de l'Économie, de la Politique scientifique, de l'Éducation, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture, le directeur de la partie adverse a notamment indiqué ce qui suit (CRIV 54 COM 839, pp. 16 à 19) :

« Le matériel de catégorie 3 ne peut être utilisé pour la consommation humaine et doit être conservé dans un endroit séparé physiquement de celui des carcasses approuvées, quant à elles, pour la consommation. Chez Veviba, le matériel de catégorie 3 est stocké dans un congélateur avant d'être acheminé vers un établissement de transformation agréé par la Région.

[...]

Les carcasses sont transportées dans un local frigorifique de l'abattoir, puis dans un local frigorifique de l'atelier de découpe. Les produits de l'atelier de découpe peuvent être directement livrés aux clients ou stockés dans l'entrepôt frigorifique. L'entreprise procède également à des abattages pour des tiers. Ces carcasses sont stockées dans un entrepôt frigorifique avant d'être livrées. Il existe tout un système d'installations successives, chacune étant contrôlée par l'AFSCA selon une fréquence déterminée.

Du matériel de catégorie 3 ne peut jamais se retrouver dans l'atelier de découpe et c'est ce qu'ont constaté nos contrôleurs sur place.

Nous avons effectivement reçu une plainte du Kosovo. Un contrôleur de l'AFSCA est allé enquêter sur place. Nous avons dressé un PV pour le parquet. L'enquête judiciaire a finalement mené à une perquisition. Comme nous voulions éviter d'être empêchés de prendre des mesures en raison du secret de l'enquête, nous avons demandé de dresser un PV spécial qui nous a permis de retirer l'agrément de l'entrepôt frigorifique et de l'atelier de découpe. Entre-temps, l'enquête judiciaire se poursuit.

Au Kosovo, des irrégularités liées à l'entrepôt frigorifique ont été constatées. Notre enquête portait principalement sur la modification des étiquettes, l'absence d'étiquettes et la falsification des données de congélation. Nous avons constaté que l'entreprise avait réintroduit de la viande de catégorie 3 dans la chaîne alimentaire, ce qui n'est autorisé en aucun cas. La viande entourant la blessure d'une entaille ne peut en effet jamais être introduite dans la chaîne alimentaire. L'opérateur a d'abord entreposé cette viande dans des bacs de catégorie 3 et l'a ensuite utilisée dans du haché, augmentant ainsi le risque de contamination microbiologique. Les queues n'auraient jamais dû pouvoir être vendues non plus. Elles n'avaient en effet pas été soumises à un contrôle. Nous les avons donc retirées du commerce et avons ensuite fermé l'entrepôt frigorifique.

Cette fraude n'a pas d'incidence directe sur la santé publique. Nous avons immédiatement transmis le dossier au parquet. Dès cet instant, nos collaborateurs sont couverts par le secret de l'instruction. Nous nous sommes efforcés de

collaborer le mieux possible avec la justice. L'AFSCA n'a pas suffisamment de moyens pour mener elle-même une telle enquête. Il serait d'ailleurs particulièrement dérangeant que nous menions une enquête parallèlement à l'instruction en cours.

Nous sommes parfaitement conscients des préoccupations soulevées par cette affaire. La ministre de la Santé publique a déjà indiqué que dans l'optique de la santé publique, la situation était sous contrôle. Nous nous efforçons de contrôler le mieux possible avec les moyens dont nous disposons, nous avons mis en place les mesures administratives qui s'imposaient et nous fournissons l'appui nécessaire à la justice ».

S'il a été fait mention, lors de cette séance, d'une absence d'incidence directe de la fraude sur la santé publique, c'est à un moment où les agréments de la partie requérante avaient déjà été retirés et où elle n'avait déjà plus accès à ses installations. Cela n'implique pas l'absence d'un tel risque en cas de continuation des activités de la partie requérante. La citation extraite de la note de la partie adverse au ministre du 15 mars 2018 relative aux viandes congelées peut faire l'objet du même raisonnement : la partie requérante omet d'indiquer le risque avéré que rappelle la note quant à la commercialisation de haché de bœuf cru dans lequel des plaies de saignée ont été incorporées, ainsi que de la commercialisation de queues de bœuf non expertisées. À cet égard, la démonstration d'un danger grave pour la santé publique n'est même pas nécessaire pour que la commercialisation de queues de bœuf non expertisées puisse entraîner le retrait d'un agrément, en raison même du prescrit de l'article 15, § 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, première sous-branche, n'est pas fondé.

Quant à la deuxième sous-branche, la critique de la partie requérante porte essentiellement sur les constatations n^{os} 15 et 16 relatives respectivement aux plaies de saignée et aux queues de bœuf. Dans les deux cas, celle-ci estime que le risque d'un danger grave pour la santé publique n'est pas démontré.

La dangerosité de l'incorporation de plaies de saignée dans de la viande destinée à la consommation humaine est établie à suffisance par le dossier administratif, quand bien même les analyses ont été faites sur des sous-produits provenant d'un autre établissement que celui de la partie requérante, cette dernière ne démontrant pas que ce procédé ne présenterait pas des risques identiques dans le sien.

Quant au fait, allégué par la partie requérante, qu'il s'agirait non pas de plaies de saignée mais de viande de cou, le procès-verbal de constatations du 5 mars 2018 mentionne notamment ce qui suit :

« Constatations :

Le 28 février 2018 et le 1^{er} mars 2018, Nous contrôlons l'atelier de découpe de VEVIBA SA et la chaîne d'abattage (à l'arrêt le 28 février et en fonctionnement le 1^{er} mars).

Le 28 février 2018 vers 10 h 00, Nous constatons dans la partie de l'atelier de découpe immédiatement en communication avec l'abattoir les faits suivants :

Des produits contenus dans des bacs bruns et ressemblant très fortement à des plaies de saignée (présence de sang, hématomes, etc ...) sont en train d'être traités (parage, découpe) et conditionnés pour la fabrication de viande sous-vide, seuls ou en mélange avec d'autres tissus musculaires du cou (bacs verts ou rouges). Les photos se trouvent en annexe I au présent PV.

D'après le responsable de l'atelier [L. L.], il s'agit bien de plaies de saignée qu'il reçoit de l'abattoir pour traitement. Nous lui demandons dans quels produits sont incorporées ces viandes impropres à la consommation et lui demandons copie des étiquettes correspondantes (annexe II au présent PV) :

- Américain B (Tartaar B, Américain B, Muscle meat.)
- Viande de cou 100 % maigre.
- Viande de cou 80/20

Nous constatons que toutes ces étiquettes portent la marque de salubrité de l'atelier de découpe de Veviba (et sont donc compatibles avec une commercialisation en tant que viande destinée à la consommation humaine), et aucune ne porte la mention "sous-produits de catégorie 3" ou "catégorie 3", qui les identifierait comme des sous-produits (ce qu'ils sont légalement), pas plus que les bacs les contenant en provenance de l'abattoir.

Le lendemain sur la chaîne d'abattage, il nous sera confirmé la procédure interne concernant la couleur des bacs sur la chaîne d'abattage, et nous constatons qu'ils sont bien étiquetés de manière à éviter les erreurs :

- Verts : Bacs destinés à collecter des produits destinés à la consommation humaine et originaires d'animaux issus de l'agriculture biologique.
- Rouge : Bacs destinés à recueillir des produits destinés à la consommation humaine et originaires d'animaux issus de l'agriculture conventionnelle.
- Jaune : Sous-produits de catégorie 1 (destruction obligatoire).
- Brun : Bacs destinés à recueillir les produits qui deviendront des sous-produits de catégorie 3 (hors alimentation humaine mais peuvent être traités par un atelier fabriquant de la nourriture pour carnivores domestiques par exemple).

Nous constatons également que les plaies de saignée sont retirées sur la chaîne d'abattage après l'expertise vétérinaire mais avant la pesée, placées dans un bac brun, mais tout de même transformées en produits commercialisés pour l'alimentation humaine.

Les produits résultant de la fabrication du jour sont placés sous saisie (PV3315/18/0027/UNE en annexe III au présent PV), cette pratique a été notifiée au responsable qualité de Veviba SA afin qu'elle s'arrête avec effet immédiat.

Il semble y avoir un étiquetage spécifique de la palette avec des signes laissant penser qu'il faut porter une attention particulière à ce produit fini : USA B !! du 27/02 9906 !! » (P.V. n° 3315/18/0028/UNE).

Il en résulte que l'incorporation des plaies de saignée dans la viande destinée à l'alimentation humaine a été reconnue par le chef d'atelier. La partie requérante ne fournit aucun élément suffisant de nature à renverser la présomption d'exactitude dont sont revêtus les procès-verbaux établis par les services de la partie adverse, faisant foi jusqu'à preuve du contraire en vertu de l'article 3, § 4, de l'arrêté royal du 22 février 2001, précité.

Quant aux queues de bœuf, quel que soit le danger que celles-ci représentent, il n'est pas contesté qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une expertise vétérinaire, ainsi que la législation l'impose. La seule constatation de la commercialisation de queues de bœuf non expertisées constitue par elle-même un motif de retrait immédiat d'agrément prévu par l'article 15, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité, sans qu'il soit nécessaire de démontrer l'existence d'un danger grave pour la santé publique.

En ce qui concerne plus particulièrement les agréments pour les entrepôts frigorifiques et les centres de réemballage (viande), le procès-verbal du 3 mars 2018 mentionne, notamment, la constatation suivante :

« 2. Nous avons constaté la présence de plusieurs dizaines de palettes de bacs de viandes non protégées contre les contaminations et dont les étiquettes portent l'estampille ovale "Belgique 161/1 CE", estampille correspondant à de la viande destinée à la consommation humaine. Certains morceaux de viande dépassent même de ces bacs via les orifices qui constituent les poignées. Les responsables de l'établissement Nous déclarent qu'il s'agit de déchets de catégorie 3, mais cela n'est mentionné nulle part sur les conditionnements. Si cette viande devait être commercialisée en l'état, et il semble qu'aucun autre étiquetage ne soit prévu, rien ne permet de garantir qu'elle ne rentrera pas dans le circuit comme destinée à la consommation humaine contrairement à ce qui est dit, et Nous estimons que cela constitue un réel danger pour la Santé Publique (P.V. n° 3311/18/0012/UNE)».

Il en résulte que ce n'est pas uniquement l'activité de l'atelier de découpe qui est susceptible de présenter un danger grave pour la santé publique mais également les conditions de stockage et de conditionnement des aliments destinés à la consommation humaine, ce qui justifie que les agréments relatifs à ces activités ont également été retirés et que l'accès de la partie requérante aux installations où ces activités s'exerçaient a été interdit.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, deuxième sous-branche, n'est pas fondé.

Quant à la troisième sous-branche, il suffit de relever qu'indépendamment même des autres faits établis, les constatations n^{os} 2, 15 et 16

qui figurent dans le procès-verbal initial d'infraction du 3 mars 2018 suffisent à établir que des produits qui étaient commercialisés à partir de l'établissement de la partie requérante présentaient un danger grave pour la santé publique ou qu'ils n'avaient pas fait l'objet d'une expertise conformément à la réglementation applicable, ce qui peut entraîner le retrait immédiat des agréments conformément à l'article 15, § 1^{er}, 6°, de l'arrêté royal du 16 janvier 2006, précité. Ces constatations ont été faites en présence du personnel de la partie adverse qui a pu donner des explications à leur sujet et l'absence d'accès ultérieur de la partie requérante à l'entrepôt frigorifique concerné n'énervé pas ces constatations.

Le deuxième moyen, en sa deuxième branche, troisième sous-branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la troisième branche, il convient de rappeler que le devoir de minutie ne constitue pas une règle de droit, une décision en tout point légale ne pouvant être annulée au motif que son élaboration aurait été bâclée. Le manque de soin dans la préparation d'une décision est seulement de nature à engendrer des illégalités, qui, elles, pourraient justifier l'annulation d'une décision.

Aucune règle n'imposait à la partie adverse de réaliser une analyse des risques avant de prendre sa décision, et les constatations mentionnées dans l'acte attaqué, et relevées dans le procès-verbal du 3 mars 2018 suffisent à démontrer l'existence d'un danger grave pour la santé publique. Par ailleurs, une analyse de risques – provisoire – avait déjà été réalisée à la date de l'adoption de l'acte attaqué, et celle-ci ne relevait pas de risque réalisé, mais bien un risque potentiel, justifiant l'adoption des mesures prises, par égard au principe de précaution. Dans le cadre de la police administrative de la sécurité de la chaîne alimentaire, il n'est pas nécessaire qu'un risque soit réalisé pour que des mesures soient prises pour y obvier, en particulier en matière de santé publique. Le détail des démarches entreprises par la partie adverse confirme au surplus le sérieux et la diligence de ses services : les analyses complémentaires ordonnées et l'avis demandé à son comité scientifique visaient justement à objectiver avec plus de précision le risque exact encouru, même si les faits déjà constatés justifiaient une action urgente.

En ce qui concerne les plaies de saignée, il a été procédé à des analyses sur des plaies de saignée comparables émanant d'un autre abattoir, afin d'en démontrer le caractère dangereux pour la santé publique, parce que l'ensemble des denrées du KF 887 et de l'atelier de découpe étaient saisies et n'étaient plus utilisables. Il n'y a cependant aucune raison pour laquelle le caractère dangereux pour la santé publique des plaies de saignée stockées dans le KF 887 serait moindre

que celui constaté pour un autre abattoir. Quant aux queues de bœuf, l'argument selon lequel elles sont toujours consommées cuites n'est pas plus pertinent puisqu'elles sont légalement impropres à la consommation dans l'état où elles étaient stockées dans le KF 887, sauf expertise, ce qui n'a pas été le cas.

Ayant constaté non seulement la présence de plusieurs dizaines de palettes de bacs de viandes non protégées contre les contaminations et dont les étiquettes portent l'estampille ovale « Belgique 161/1 CE », estampille correspondant à de la viande destinée à la consommation humaine, alors que ces bacs contenaient, en réalité, selon le personnel de la partie requérante, des sous-produits de catégorie 3, mais aussi l'incorporation de plaies de saignée dans de la viande destinée à la consommation humaine et enfin la commercialisation de queues de bœuf sans expertise préalable, la motivation formelle des actes attaqués est suffisante pour permettre à la partie requérante de comprendre les motifs pour lesquels ses agréments 6/1.1 et 6/1.2 pour les entrepôts frigorifiques et les centres de réemballage (viande) et son agrément 1.1.2 pour l'atelier de découpe sont retirés et l'accès à ces installations lui est refusé.

Pour le surplus, les actes attaqués ont été adoptés dans le cadre d'une procédure mixte qui a trait, d'une part, à des mesures de police administrative destinées à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire et, d'autre part, à une instruction judiciaire qui est toujours en cours et qui concerne d'éventuelles infractions pénales. Compte tenu des attributions des juridictions répressives de l'ordre judiciaire, il y a lieu de relever d'office qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de contrôler, en outre, si les différentes infractions pénales énumérées aux points A à N des actes attaqués sont toutes établies dans le chef de la partie requérante ou si, comme l'indique le point O, elle a agi dans une intention frauduleuse, dès lors que les conditions légales dans lesquelles la partie adverse peut procéder à un retrait immédiat d'agréments et à une interdiction d'accès aux installations concernées sont réunies.

Le deuxième moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 fixant le lieu d'établissement, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, de

l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, des articles 3 et 4 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la motivation interne de l'acte, du principe général de bonne administration du devoir de minutie et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle critique le fait que les constatations, sur lesquelles les actes attaqués sont fondés, ont été réalisées par des agents de l'Unité Nationale d'Enquête (UNE), alors que cette unité n'est compétente que pour les contrôles qui ont une portée nationale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, selon elle. Elle rappelle le prescrit de l'article 6, §§ 3 et 5, de l'arrêté royal du 20 décembre 2007, précité, selon lequel la partie adverse dispose à la fois d'inspecteurs regroupés au sein d'Unités Locales de Contrôle (ULC) et d'autres affectés à un groupe spécial de contrôle, à portée nationale, l'UNE. Elle relève que le procès-verbal n° 3311/18/0012/UNE, précité, indique que les contrôles ont été effectués dans l'établissement de la requérante par le Dr C. L., Inspecteur Vétérinaire de l'Unité Nationale d'Enquêtes (UNE) de l'AFSCA, accompagné d'une série d'agents de l'AFSCA appartenant tant à l'UNE qu'à l'ULC de Luxembourg-Namur et accompagnés de la police fédérale. Elle ajoute qu'aucune distinction n'est faite entre les personnes qui ont procédé aux contrôles du 28 février et celles qui ont procédé aux contrôles du 1^{er} mars 2018. Elle cite encore un extrait du procès-verbal n° 3311/18/0012/UNE, et en déduit que les constatations n^{os} 15 et 16 ont été effectuées dans l'atelier de découpe et dans l'abattoir et que la constatation n° 15 a été effectuée par deux agents de l'UNE. Elle conteste de manière générale la compétence des agents de l'UNE pour effectuer les constatations litigieuses, dans la mesure où aucun élément du dossier ne permet de déduire, selon elle, que les manquements constatés sont d'une ampleur nationale ou témoignent d'une fraude. Elle insiste sur le fait que l'acte attaqué n'a aucun rapport avec les suspicions d'exportation de viande frauduleuse au Kosovo qui sont à l'origine de l'affaire. Elle critique en particulier le contrôle du 1^{er} mars 2018 dans l'atelier de découpe, qui aurait eu lieu hors mandat de perquisition judiciaire, de manière inopinée. Elle estime qu'il appartient à la partie adverse de démontrer que ce contrôle a été autorisé par le magistrat instructeur, et répète que ces contrôles ne sont pas motivés dès lors qu'ils ne sont pas liés à une affaire de fraude internationale.

Dans son mémoire en réplique, elle rappelle que le vice d'incompétence est une illégalité d'ordre public qui peut être soulevée d'office et invoquée à tout moment de la procédure. Elle estime que les agents de l'UNE n'étaient pas compétents pour effectuer les constatations litigieuses, de telle sorte qu'elle n'aurait pas à démontrer son intérêt. Elle considère que le grief pris de la violation des dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 2007, précité, implique naturellement

la violation des autres normes citées au moyen. Elle renvoie à ses développements dans le deuxième moyen en ce qui concerne plus spécifiquement le devoir de minutie.

Quant au fond, elle maintient que les agents de l'UNE ne sont compétents que pour autant que les contrôles qu'ils effectuent ont une « portée nationale, en particulier afin de lutter contre des fraudes et de coopérer avec d'autres services administratifs, de police ou judiciaires ». Selon elle, les règles prévues par l'arrêté ministériel du 18 décembre 2002, précité, sont inapplicables parce que cet arrêté est antérieur à l'arrêté royal du 20 décembre 2007 dont le moyen invoque la violation. Elle réitère sa position quant au PV n° 3311/18/0012/UNE et quant aux constatations n^{os} 15 et 16, et insiste sur le fait que « les agents de l'UNE ont effectué les contrôles et les constatations ayant mené à la prise de la décision attaquée alors qu'ils n'étaient pas compétents ». Elle affirme que la partie adverse ne peut pas être suivie lorsqu'elle affirme que les contrôles effectués auraient été réalisés en collaboration avec les agents de police judiciaire fédérale ou en continuation de ces opérations à la suite des premiers constats effectués. Elle se fonde sur le procès-verbal n° 3311/18/0012/UNE pour en déduire qu'une partie des contrôles ont été effectués hors mandat de perquisition judiciaire, comme cela ressortirait également, selon elle, des communiqués de presse de la partie adverse. Elle tire argument d'une lettre qu'elle a adressée à la partie adverse à ce sujet. Selon elle, la partie adverse ne conteste pas qu'aucun élément dans ses constatations ne relie l'affaire présente à une quelconque portée nationale ou fraude. Si elle reconnaît que les actes attaqués font référence à une fraude dans son chef, elle estime que celle-ci n'est pas prouvée. Elle considère que les actes attaqués ne font pas davantage de lien entre le retrait des agréments et les faits relatifs à la suspicion de viande avariée au Kosovo.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait qu'il ressort du dossier administratif qu'une partie du contrôle effectué dans l'entrepôt frigorifique et l'entièreté du contrôle effectué dans l'atelier de découpe s'est fait en dehors de toute coopération avec des officiers de police judiciaire. Elle considère que certaines des constatations, faites par l'UNE, qui fondent les actes attaqués ont été faites hors mandat et que rien dans ces constatations, découlant des procès-verbaux n^{os} 3311/18/0012/UNE, 3311/18/0010/UNE et 3311/18/0011/UNE précités, ne relie les manquements qui y sont relevés avec une portée nationale, dont une quelconque fraude ou une collaboration avec la police judiciaire.

VIII.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, de la loi du 29 juillet 1991, précitée, du principe de motivation interne de l'acte et du principe général de bonne administration, du devoir de minutie ou de l'erreur manifeste d'appréciation, la partie requérante ne démontrant pas en quoi une des normes précitées serait concernée par le moyen, et la violation d'aucune de celles-ci ne peut, ni ne doit, être soulevée d'office. Le moyen n'est dès lors recevable qu'en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007, précité, qui peut être interprété comme une règle de compétence.

Cette disposition est libellée comme suit :

- « § 1^{er}. L'administration du contrôle est chargée :
- a) de l'octroi des agréments et des autorisations nécessaires aux établissements ou aux personnes développant des activités dans la chaîne alimentaire ou dans un autre domaine relevant de la compétence de l'Agence ou de leur enregistrement;
 - b) de la délivrance des certificats imposés par la législation nationale ou internationale comportant des déclarations pour lesquelles l'Agence est compétente;
 - c) de la surveillance du respect de la législation nationale et internationale dans le cadre de la santé des consommateurs, de la santé des animaux et des végétaux dans la chaîne alimentaire, ainsi que du respect des mesures prises par ou en vertu de cette législation, et de celles concernant l'identification et la traçabilité;
 - d) du contrôle, de l'examen et de l'expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières à tous les stades de la chaîne alimentaire, y compris l'échantillonnage, la mise hors d'usage, la saisie, le refus à l'importation ou le refoulement, l'ordre de destruction ou d'utilisation à d'autres fins;
 - e) de l'expertise, de l'inspection et de l'audit de la production, de la transformation, de la conservation, du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation et des sites de production, de transformation, d'emballage, de négoce, d'entreposage et de vente des produits;
 - f) de la surveillance du respect d'autres mesures prises par ou en vertu des lois visées à l'article 5, alinéa 2, de la loi et l'exécution d'autres missions attribuées à l'Agence;
 - g) de l'initiation des personnes contrôlées aux obligations qui leur sont imposées dans le cadre de la législation relative à la protection de la santé des consommateurs, de la santé animale, de la santé des végétaux et de la promotion du respect des mesures prises dans ce cadre, sans préjudice de l'exercice de la compétence relative à la constatation d'infractions;
 - h) de l'entretien des contacts et de l'organisation de la coopération nécessaire avec d'autres organes nationaux ou internationaux de contrôle.

§ 2. Au sein de l'Administration du contrôle, sont créés d'une part une direction des services d'inspection, et d'autre part des services d'inspection.

§ 3. Les services d'inspection sont organisés en unités de contrôle géographiques, dont une pour la Région de Bruxelles-Capitale, et des unités de contrôle thématiques. L'administrateur délégué de l'Agence détermine la division en unités de contrôle et la soumet pour approbation au Ministre. Compte tenu du volume ou de la nature des tâches à effectuer ou de l'étendue géographique de l'unité de contrôle, le responsable de l'administration du contrôle peut subdiviser chaque unité en secteurs de contrôle, dans le respect, en tout cas, du caractère multidisciplinaire du fonctionnement de l'unité de contrôle.

Chaque unité de contrôle est dirigée par un chef de l'unité de contrôle qui organise le travail et prend toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exécution ininterrompue des tâches journalières.

Chaque unité de contrôle a un siège administratif. Elle dispose de personnel administratif et d'inspection. Le chef de l'unité de contrôle exerce l'autorité sur ce personnel.

§ 4. Afin d'assurer la coordination entre les unités de contrôle et entre les unités de contrôle et la direction des services d'inspection, deux responsables sont chargés d'exercer cette fonction dirigeante, l'un pour la région de langue néerlandaise et l'autre pour les régions de langue française et de langue allemande.

Ils se concertent en ce qui concerne l'accomplissement de la mission qui leur est dévolue et sont tous deux habilités à accomplir celle-ci à l'égard de l'unité de contrôle de la Région de Bruxelles-Capitale.

En vue de l'exécution de leurs missions ils disposent d'une Unité Nationale d'Implémentation et de Coordination.

§ 5. L'administrateur délégué de l'Agence peut installer un groupe spécial de contrôle permanent ou temporaire pour l'organisation, l'exécution et le suivi de contrôles coordonnés d'une portée nationale, en particulier afin de lutter contre des fraudes et de coopérer avec d'autres services administratifs, de police ou judiciaires.

Il place ce groupe sous la direction du responsable de l'administration du contrôle ou sous la direction d'une ou des deux personnes visées au § 4. Il peut également attribuer à ce groupe des membres du personnel qui n'appartiennent pas aux services d'inspection ».

En l'espèce, la portée nationale de l'enquête est établie dès lors que la partie requérante représentait 30% du marché de la viande en Belgique au moment où les constatations ont été faites par des membres de l'Unité Nationale d'Enquêtes. L'existence d'une éventuelle fraude, qui fait l'objet de l'instruction judiciaire actuellement en cours, n'est pas une condition *sine qua non* pour que cette unité puisse procéder à des constatations dans le cadre de la mission de police administrative attribuée à la partie adverse. De même, la question de savoir si le mandat de perquisition délivré par le juge d'instruction a ou non été outrepassé relève du contrôle judiciaire de la régularité des mesures d'instruction et est sans lien avec la question de la compétence de l'autorité administrative.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Indemnité de procédure et dépens

Dans chacune des affaires, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à ces demandes.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes enrôlées sous les n^{os} A. 225.151/XV-3728 et A. 225.152/XV-3729 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 3.

La masse de la faillite de la partie requérante supporte les dépens dans chacune des affaires, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 1400 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 23 mars 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht