CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.870/4
60.871/4
du 20 février 2017

sur

- une proposition de décret du Parlement wallon 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en vue d'interdire l'abattage rituel des animaux sans étourdissement préalable' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 110/1) (60.870/4) ;

- une proposition de décret du Parlement wallon 'visant à interdire l'abattage sans étourdissement en Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 604/1) (60.871/4)

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

Le 19 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, de trente jours, sur

- une proposition de décret 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en vue d'interdire l'abattage rituel des animaux sans étourdissement préalable' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 110/1) (60.870/4) ;

- une proposition de décret 'visant à interdire l'abattage sans étourdissement en Wallonie' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 604/1) (60.871/4).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre les 14 et 20 février 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2017.

*

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des propositions, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les propositions appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES DEUX PROPOSITIONS ET RAPPEL DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 14 AOUT 1986 'RELATIVE À LA PROTECTION ET AU BIEN-ÊTRE DES ANIMAUX'

1. Chacune des deux propositions de décret [1] à l'examen se donne pour objet d'abroger l'article 16, § 1er, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après : « la loi du 14 aout 1986 »). Il en résulterait que l'ensemble des dispositions du chapitre VI de cette loi s'appliqueraient dorénavant aux abattages prescrits par un rite religieux. L'intitulé et les développements des propositions font apparaitre que les auteurs de celles-ci entendent particulièrement appliquer à tout abattage l'obligation d'étourdir l'animal avant qu'il soit abattu de telle sorte que cette obligation ne connaitra plus d'exception pour les abattages prescrits par un rite religieux.

Les développements de ces deux propositions appuient la disposition abrogatoire qu'elles comportent sur des arguments similaires qui, de manière synthétique, sont :

– les positions prises, en 2004, par l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (EFSA) et des unions professionnelles de vétérinaires européenne et belge ainsi que celles du Conseil wallon du bien-être animal datant du 31 mai 2016, en faveur d'une généralisation de l'étourdissement ;

– le relevé du nombre d'abattages de bœufs et de moutons opérés sans étourdissement, ce que le consommateur ignore vu l'absence de mention ;

– une enquête récente montrant que neuf Belges sur dix sont opposés à l'abattage sans étourdissement ;

– la possibilité de trouver des alternatives (tels les dons) ;

[1] Comme l'indiquent les développements de la proposition de décret déposée par M. ARENS, la section de législation du Conseil d'État a été saisie il y a peu de deux propositions de décret de la Région flamande dont l'objet est fort proche de celui des propositions de décret de la Région wallonne à l'examen. Sur ces propositions de décret de la Région flamande, la section de législation a donné le 29 juin 2016 l'avis 59.484/3 et 59.485/3 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 111/2 et n° 351/2, pp. 3-17).

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

– l'énumération de plusieurs pays européens et de « pays musulmans » qui interdisent l'abattage sans étourdissement.

2. Les articles 15 et 16 de la loi du 14 aout 1986, qui forment le chapitre VI de cette loi, fixent des règles relatives à la mise à mort d'animaux.

L'article 15 consacre la règle selon laquelle un vertébré ne peut être mis à mort que par une personne ayant les connaissances et les capacités requises, suivant la méthode la moins douloureuse et, sauf cas de force majeure ou de nécessité, après anesthésie ou étourdissement. Quant à l'article 16, il prévoit, en son paragraphe 1er, alinéa 1er, que « l'abattage ne peut se pratiquer qu'après étourdissement de l'animal ou, en cas de force majeure, suivant la méthode la moins douloureuse » et, en son paragraphe 3, il habilite le Gouvernement à fixer divers types de conditions régissant l'abattage des animaux, notamment des conditions relatives à la formation et à la compétence requises des personnes qui travaillent dans les abattoirs [2].

Il ressort toutefois de l'article 16, § 1er, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986 que ces dispositions ne s'appliquent pas aux abattages prescrits par un rite religieux et que l'article 16, § 2, alinéa 2, est la seule disposition du chapitre VI de cette loi qui s'applique à cette catégorie particulière d'abattages.

Selon l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986, le Gouvernement peut prévoir que certains abattages prescrits par un rite religieux doivent être effectués dans des abattoirs agréés ou dans des établissements qu'il agrée, après avis de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, par des sacrificateurs habilités à cet effet par les représentants du culte [3]. Cette disposition a été mise en œuvre, en ce qui concerne l'abattage de bovins, d'ovins et de caprins, par l'arrêté royal du 11 février 1988 'relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'.

[2] Du fait de l'entrée en vigueur, le 1er juillet 2014, de l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', qui a complété l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' par un XI, qui attribue aux Régions la compétence en matière de bien-être des animaux, c'est désormais le Gouvernement régional qui est compétent pour exercer les pouvoirs que l'article 16, § 3, de la loi du 14 aout 1986 a donnés au Roi.

[3] Pour le même motif que celui indiqué dans la note de bas de page précédente, c'est désormais le Gouvernement régional qui est compétent pour exercer les pouvoirs que l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986 a donnés au Roi et au ministre qui a le Bien-Être des animaux dans ses attributions. Conformément à l'article 94, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire continue à exercer la mission consultative dont la charge l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986, tant que cette dernière disposition n'a pas été modifiée ou abrogée par le législateur régional.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

EXAMEN DES DEUX PROPOSITIONS

I. Quant à la compatibilité des propositions de décret avec le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'

A. Contexte de l'adoption du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort' et les principes qu'il comporte

1. Le 24 septembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté un règlement (CE) n° 1099/2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort' (ci-après : le « règlement »). Selon son article 30, ce règlement est applicable depuis le 1er janvier 2013.

Ce règlement se place dans une logique qui a débuté avec l'adoption de la directive 74/577/CEE du Conseil du 18 novembre 1974 'relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage', elle-même abrogée par la directive 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993 'sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort' qui se situe, à la lecture de ses considérants, dans le prolongement de la Convention européenne 'sur la protection des animaux d'abattage' [4] approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision n° 88/306/CEE du Conseil du 16 mai 1988. Cette directive a à son tour été abrogée par le règlement.

Le protocole n° 33 annexé au Traité instituant la Communauté européenne précise

> « Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

[4] Cette convention du Conseil de l'Europe, faite à Strasbourg le 10 mai 1979 et ratifiée par vingt-cinq États membres, précise en son article 12 que « [l]es animaux doivent être immobilisés immédiatement avant leur abattage si cela s'avère nécessaire et, sauf exceptions prévues à l'article 17, étourdis selon les procédés appropriés ». L'article 17 prévoit que « [c]haque Partie contractante peut autoriser des dérogations aux dispositions relatives à l'étourdissement préalable dans les cas suivants : abattages selon des rites religieux […] ». Quant à l'article 13, il dispose que « [d]ans le cas d'abattage rituel, l'immobilisation des animaux de l'espèce bovine avant abattage avec un procédé mécanique ayant pour but d'éviter toutes douleurs, souffrances et excitations ainsi que toutes blessures ou contusions aux animaux est obligatoire ». Le rapport explicatif de la Convention précise, en lien avec l'article 17 précité, ce qui suit : « Tout en estimant que, en règle générale, l'abattage ne doit pas avoir lieu sans étourdissement préalable , le comité a jugé nécessaire , pour respecter le principe de la liberté de toute personne de manifester sa religion , entre autres par l'accomplissement des rites, de prévoir des exceptions pour les abattages rituels. L'abattage sans étourdissement conformément aux rituels religieux est autorisé dans la grande majorité des États membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, de tels abattages sont interdits en Islande, Norvège, Suède et Suisse, ainsi que dans six des huit Lander de l'Autriche ».

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

Depuis, le protocole n° 33 annexé au Traité instituant la Communauté européenne, a été intégré dans l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) [5].

Ce faisant, le respect du bien-être animal s'est vu reconnaitre une place toute particulière dans le droit européen en ce que la disposition qui le consacre s'inscrit, dans le cadre des principes applicables au sein de l'Union, au titre des dispositions d'application générales à caractère transversal [6].

Ainsi le considérant (4) du règlement précise

> « Le bien-être des animaux est une valeur communautaire qui est consacrée dans le protocole (n° 33) sur la protection et le bien-être des animaux annexé au traité instituant la Communauté européenne […]. La protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort est une question d'intérêt public qui influe sur l'attitude des consommateurs à l'égard des produits agricoles. En outre, le renforcement de la protection des animaux au moment de leur abattage contribue à améliorer la qualité de la viande et, indirectement, génère des effets positifs sur la sécurité professionnelle dans les abattoirs ».

2.1.1. Le règlement s'articule de la manière suivante.

L'objectif premier du règlement repose, comme le relève le considérant (4), sur l'affirmation du nécessaire respect du bien-être des animaux tel qu'il est affirmé à l'article 3 du règlement et, corollairement, de l'obligation faite de recourir avant l'abattage à l'étourdissement de l'animal ainsi que prévu à l'article 4, paragraphe 1 du règlement.

Cet objectif se trouve encadré :

– d'une part, par un principe essentiel du fonctionnement du marché intérieur de l'Union tenant au respect des règles de concurrence traduit dans son considérant (5) qui énonce

> « Les législations nationales relatives à la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort ont un impact sur la concurrence et, par conséquent, sur le fonctionnement du marché intérieur des produits d'origine animale visés à l'annexe I du traité instituant la Communauté européenne. Il est nécessaire d'établir des règles communes afin de garantir le développement rationnel du marché intérieur pour ce type de produits ».

[5] Cette disposition a été légèrement aménagée dans son libellé et prévoit
« Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

[6] À l'instar d'autres valeurs communautaires telles celles de l'élimination de toute inégalité et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 8 TFUE), la lutte contre différentes formes de discriminations (article 10 TFUE), la protection des consommateurs (article 12 TFUE) ou bien encore la protection de la vie privée (article 16 TFUE).

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

– d'autre part, par un tempérament en tant que si l'obligation d'étourdissement de l'animal s'impose en vertu du règlement, l'affirmation de celui-ci ne peut pour autant se départir du respect des droits fondamentaux tels que consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, particulièrement en son article 10, comme le souligne le considérant (18) qui précise

> « La directive 93/119/CE prévoyait une dérogation à l'obligation d'étourdissement en cas d'abattage rituel se déroulant à l'abattoir. Étant donné que les dispositions communautaires applicables aux abattages rituels ont été transposées de manière différente selon les contextes nationaux et que les dispositions nationales prennent en considération des dimensions qui transcendent l'objectif du présent règlement, il importe de maintenir la dérogation à l'exigence d'étourdissement des animaux préalablement à l'abattage, en laissant toutefois un certain degré de subsidiarité à chaque État membre. En conséquence, le présent règlement respecte la liberté de religion et le droit de manifester sa religion ou ses convictions par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites, tel que le prévoit l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

Ces exigences figurent à l'article 4, paragraphe 4, du règlement qui constitue la base du dispositif régissant de manière spécifique les abattages prescrits par un rite religieux [7], en prévoyant que

> « Pour les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, les prescriptions visées au paragraphe 1 [de ce même article 4] ne sont pas d'application pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir » [8-9].

---

[7] En vue de l'application de ces règles, l'article 2, g), du règlement définit l'expression « rite religieux » comme suit : « une série d'actes associés à l'abattage d'animaux et prescrits par une religion ».

[8] L'inapplication des prescriptions visées au paragraphe 1 de l'article 4 aux animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux ne vaut donc que pour autant que l'abattage ait lieu dans un « abattoir » au sens du règlement (à savoir tout établissement utilisé pour l'abattage d'animaux terrestres qui relève du champ d'application du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale'. Le point 1.16 de l'annexe I de ce dernier règlement définit l'« abattoir » comme étant « un établissement utilisé pour l'abattage et l'habillage des animaux dont la viande est destinée à la consommation humaine ». Il s'ensuit que, contrairement à ce qu'envisage actuellement l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 aout 1986, l'article 4, paragraphe 4, du règlement ne permet pas de pratiquer dans un « établissement agréé » autre qu'un abattoir, un abattage, sans étourdissement préalable, prescrit par un rite religieux (Voir en ce sens les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 57.522/3 donné le 11 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant modification de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux' ; l'avis 59.272/4 donné le 12 mai 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 aout 2016 'modifiant l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux' et l'avis 59.484/3 et 59.485/3 mentionné en note de bas de page 1 du présent avis).

[9] Sur ce point, l'attention est attirée sur le fait que, par une décision du 25 juillet 2016, le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a posé à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « L'article 4, paragraphe 4, combiné à l'article 2, sous k), du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil, du 24 septembre 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort est-il invalide en raison d'une violation de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et/ou de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dès lors qu'il dispose que les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux ne peuvent être abattus sans étourdissement

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

2.1.2. En cas de recours à des méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, le règlement prévoit les règles d'accompagnement suivantes :

a) En ce qui concerne le contrôle, l'article 5, paragraphe 2, du règlement prévoit que, lorsqu'aux fins de l'article 4, paragraphe 4, les animaux sont mis à mort sans étourdissement préalable, « les personnes chargées de l'abattage procèdent à des contrôles systématiques pour s'assurer que les animaux ne présentent aucun signe de conscience ou de sensibilité avant de mettre fin à leur immobilisation et ne présentent aucun signe de vie avant l'habillage ou l'échaudage ».

b) En vertu de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 2, c), du règlement, dans le cas d'animaux abattus conformément à l'article 4, paragraphe 4, les modes opératoires normalisés établis et appliqués pour la mise à mort d'un animal et les opérations annexes doivent préciser les mesures à prendre lorsqu'il ressort des contrôles visés à l'article 5 que l'animal présente encore des signes de vie.

c) Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement, la mise à mort et les opérations annexes sont effectuées uniquement par des personnes possédant le niveau de compétence approprié à cet effet sans causer aux animaux de douleur, détresse ou souffrance évitables. L'article 7, paragraphe 2, g), du règlement précise à cet égard que l'abattage suivant des méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux est uniquement réalisé par les personnes titulaires du certificat de compétence correspondant, conformément aux dispositions de l'article 21 du règlement. Celui-ci impose aux États membres l'obligation de désigner une autorité compétente chargée de veiller à ce que des cours de formation soient accessibles au personnel participant à la mise à mort et aux opérations annexes, de délivrer les certificats de compétence attestant de la réussite d'un examen final indépendant et d'approuver les programmes de formation des cours ainsi que le contenu et les modalités de l'examen.

d) Enfin, suivant l'article 15, paragraphe 2, du règlement, d'une part, les exploitants font en sorte que tous les animaux mis à mort conformément à l'article 4, paragraphe 4, sans étourdissement préalable soient individuellement immobilisés, étant entendu que les ruminants sont immobilisés par des moyens mécaniques et, d'autre part, les systèmes d'immobilisation des bovins par renversement ou toute autre position non naturelle qui sont utilisés lorsque des animaux sont abattus conformément à l'article 4, paragraphe 4, doivent être munis d'un dispositif qui limite les mouvements latéraux et verticaux de la tête de l'animal et pouvoir être adaptés à la taille de celui-ci.

2.2. Ceci étant, le règlement ouvre, en son article 26, paragraphe 2, alinéa 1er, une porte à l'adoption par les États membres de règles nationales plus strictes visant à assurer aux animaux, au moment de leur mise à mort, une plus grande protection que celle prévue par le

---

que dans un abattoir qui relève du champ d'application du règlement (CE) n° 853/2004 […] » (affaire n° C-426/16, J.O.U.E., C. 383, 17 octobre 2016, p. 5).

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

règlement entre autres en ce qui concerne l'abattage d'animaux conformément à son article 4, paragraphe 4 [10]. Il convient de lire cette disposition à la lumière du considérant (57) du règlement aux termes duquel

> « Les citoyens européens attendent que des règles minimales en matière de bien-être des animaux soient respectées lors de l'abattage de ceux-ci. Dans certains domaines, les attitudes vis-à-vis des animaux sont également dictées par les perceptions nationales et, dans certains États membres, il est demandé de maintenir ou d'adopter des règles en matière de bien-être plus poussées que celles approuvées au niveau communautaire. Dans l'intérêt des animaux et pour autant que le fonctionnement du marché intérieur n'en soit pas affecté, il convient de permettre une certaine flexibilité aux États membres afin qu'ils maintiennent ou, dans certains domaines spécifiques, adoptent des règles nationales plus poussées. Il importe de veiller à ce que les États membres n'appliquent pas ces règles nationales d'une manière qui porte atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur ».

C'est aussi dans cet ordre de préoccupations que l'article 26, paragraphe 4, du règlement fixe, au regard entre autres de la liberté de circulation des marchandises et du respect des règles de concurrence, les limites suivantes :

> « Un État membre ne peut pas interdire ou entraver la mise en circulation sur son territoire de produits d'origine animale provenant d'animaux qui ont été mis à mort dans un autre État membre au motif que les animaux concernés n'ont pas été mis à mort d'une manière conforme à sa réglementation nationale qui vise à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort ».

B. Les propositions de décret examinées à la lumière du règlement

À lire certains des développements des deux propositions de décret, notamment quant à l'approche d'une part de la population, à savoir que « neuf belges sur dix s'opposent à l'abattage sans étourdissement », que « [l]'idée de ne pas faire souffrir un animal, même lors de son abattage, est un principe éthique que la société a dorénavant acquis », et que le consommateur n'est pas en mesure, par exemple par le biais d'un étiquetage obligatoire, de choisir en toute connaissance de cause le produit qui correspond au respect de ce principe éthique, les propositions de décret se situent dans la ligne de l'article 26, paragraphe 2, alinéa 1er, c), du règlement.

Toutefois, si cette disposition, considérée isolément, permettrait *a priori* l'adoption de règles telles celles portées par les propositions de décret à l'examen à savoir que l'obligation de l'étourdissement de l'animal s'impose lors de sa mise à mort sans qu'il n'y ait plus aucune dérogation possible dans le cas d'un rite religieux, elle n'autorise cependant pas à méconnaitre ce faisant l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

[10] Selon l'article 26, paragraphe 2, alinéa 2, les États membres notifient à la Commission toute règle nationale visant à assurer, au moment de leur mise à mort, une plus grande protection aux animaux. La Commission les porte ensuite à la connaissance des autres États membres.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

européenne [11]. Ce n'est que sous le couvert du respect de cette disposition que les règles faisant l'objet des deux propositions à l'examen pourraient être admises au regard du règlement.

Cet aspect des propositions est examiné plus avant dans le point II ci-après.

II. Quant à la compatibilité des propositions de décret avec la liberté de religion

1. En suggérant de modifier la loi du 14 aout 1986 en ce sens que l'obligation d'étourdir l'animal avant qu'il ne soit abattu ne souffrirait plus d'exception pour les abattages prescrits par un rite religieux, les propositions de décret à l'examen apportent une restriction à la liberté de religion, qui est garantie notamment par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [12] et par l'article 19 de la Constitution.

Le 16 mai 2006 – date à laquelle la matière du bien-être des animaux était encore de compétence fédérale et qui est, par ailleurs, antérieure à celle du règlement (CE) n° 1099/2009 –, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a, dans un avis 40.350/AG, déjà eu l'occasion de se prononcer sur la compatibilité avec la liberté de religion d'une proposition de loi qui, en substance, tendait à consacrer l'interdiction de procéder à des abattages en dehors des abattoirs et l'obligation inconditionnelle d'étourdir l'animal avant un abattage rituel.

À ce sujet, elle s'est prononcée comme suit :

> « 4. Les articles 5, 7 et 8 doivent également être confrontés à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre entre autres la liberté de religion.
>
> 4.1. La Cour européenne des Droits de l'Homme a été amenée à examiner, en Grande Chambre, la portée de l'article 9 de la Convention en matière d'abattage rituel, dans son arrêt du 27 juin 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek contre la France. Une association cultuelle israélite alléguait une violation de l'article 9 en raison du refus des autorités françaises de lui délivrer l'agrément nécessaire pour pouvoir accéder aux abattoirs en vue de pratiquer l'abattage rituel conformément aux prescriptions religieuses de ses membres. Cet agrément est réservé à l'Association consistoriale

[11] Sur l'obligation des États membres de ne pas se fonder sur une interprétation des règles de droit dérivé de l'Union européenne qui entrerait en conflit avec les normes supérieures du droit de l'Union qui protègent les droits fondamentaux, voir C.J.U.E., 6 novembre 2003, (Lindqvist), C-101/01, § 87.

[12] Selon l'article 52, § 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ». Les *Explications* jointes à la Charte précisent que « La référence à la CEDH vise à la fois la Convention et ses protocoles . Le sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de ces instruments , mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour de justice de l'Union européenne ».

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

israélite de Paris (ACIP), qui regroupe la grande majorité des juifs de France. L'association requérante est une dissidence de l'ACIP. 'Elle correspond à un courant minoritaire qui se caractérise par la volonté de ses membres d'exercer leur religion dans la plus stricte orthodoxie. En particulier, l'association requérante veut pratiquer l'abattage rituel selon des modalités plus strictes que celles employées par les sacrificateurs habilités par le Consistoire central de Paris en ce qui concerne le contrôle post mortem des animaux pour y déceler toute trace de maladie ou d'anomalie' [13]. Pour les membres de l'association précitée, la viande ne doit pas seulement être 'casher', elle doit être 'glatt'.

La Cour établit tout d'abord le contexte juridique de l'affaire :

'En France, comme dans beaucoup de pays européens, l'abattage rituel exigé par la religion juive, et aussi par la religion musulmane, va à l'encontre du principe selon lequel l'animal à abattre doit, après immobilisation, être préalablement étourdi, c'est-à-dire plongé dans un état d'inconscience où il est maintenu jusqu'à intervention de la mort, pour lui éviter toute souffrance. L'abattage rituel est néanmoins autorisé par la loi française comme par la Convention européenne du Conseil de l'Europe sur la protection des animaux d'abattage de 1979 et la directive européenne du 22 décembre 1993' [14].

La Cour précise ensuite que l'abattage rituel relève de la liberté de religion au sens de l'article 9 de la Convention :

'73. [...] l'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (arrêt Kalaç c. Turquie du 1er juillet 1997, Recueil 1997-IV, p. 1209, § 27). Il n'est pas contesté que l'abattage rituel est un 'rite', comme son nom d'ailleurs l'indique, qui vise à fournir aux fidèles une viande provenant d'animaux abattus conformément aux prescriptions religieuses, ce qui représente un élément essentiel de la pratique de la religion juive. Or l'association requérante emploie des sacrificateurs et des surveillants rituels pratiquant l'abattage conformément à ses prescriptions en la matière, et c'est également l'association requérante qui, par le biais de la certification casher 'glatt' de la viande vendue dans les boucheries de ses adhérents, assure le contrôle religieux de l'abattage rituel.

74. Il s'ensuit que l'association requérante peut invoquer l'article 9 de la Convention pour ce qui est du refus d'agrément qui lui a été opposé par les autorités françaises, l'abattage rituel devant être considéré comme relevant d'un droit garanti par la Convention, à savoir le droit de manifester sa religion par l'accomplissement des rites, au sens de l'article 9'.

La Cour vérifie alors si la France a méconnu les exigences de l'article 9 en n'agréant qu'une association qui produit de la viande 'casher' mais non 'glatt' :

'76. En premier lieu, la Cour relève qu'en instituant une exception au principe de l'étourdissement préalable des animaux destinés à l'abattage, le droit interne a concrétisé un engagement positif de l'État visant à assurer le respect effectif de la liberté de religion. Le décret de 1980, loin de restreindre l'exercice de cette liberté, vise ainsi au contraire à en prévoir et en organiser le libre exercice.

[13] *Note de bas de page 3 de l'avis cité :* Considérant 30 de l'arrêt.

[14] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* Considérant 20 de l'arrêt.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

77. La Cour estime également que la circonstance que le régime dérogatoire visant à encadrer la pratique de l'abattage rituel la réserve aux seuls sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés n'est pas en soi de nature à faire conclure à une ingérence dans la liberté de manifester sa religion. La Cour estime, avec le Gouvernement, qu'il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages, effectués dans des conditions d'hygiène douteuses, et qu'il est donc préférable, si abattage rituel il y a, que celui-ci soit pratiqué dans des abattoirs contrôlés par l'autorité publique. En accordant en 1982 le bénéfice de l'agrément à l'ACIP, émanation du Consistoire central, l'organisme le plus représentatif des communautés juives de France, l'État n'a donc nullement porté atteinte à la liberté de manifester sa religion.

78. Toutefois, lorsque, ultérieurement, un autre organisme religieux se réclamant de la même religion dépose de son côté une demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel, il faut examiner si la méthode d'abattage qu'il revendique relève ou non de l'exercice de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9 de la Convention.

79. La Cour relève que la méthode d'abattage pratiquée par les sacrificateurs de l'association requérante est strictement la même que celle pratiquée par les sacrificateurs de l'ACIP et que la seule différence concerne l'étendue du contrôle post mortem opéré sur les poumons de l'animal abattu. Pour la requérante la viande doit pouvoir être certifiée non seulement casher mais 'glatt' pour se conformer à son interprétation des prescriptions religieuses en matière alimentaire, tandis que la grande majorité des juifs pratiquants accepte la certification casher effectuée sous l'égide de l'ACIP.

80. De l'avis de la Cour, il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière.

81. Or tel n'est pas le cas. En effet, il n'est pas contesté que la requérante peut s'approvisionner facilement en viande 'glatt' en Belgique. En outre, il ressort des attestations et constats d'huissier produits par les tiers intervenants qu'un certain nombre de boucheries opérant sous le contrôle de l'ACIP mettent à la disposition des fidèles une viande certifiée 'glatt' par le Beth-Din.

82. Il ressort ainsi de l'ensemble du dossier, de même que des arguments échangés à l'audience, que les fidèles membres de l'association requérante peuvent se procurer de la viande 'glatt'. En particulier, le Gouvernement a fait état, sans être contredit sur ce point, des pourparlers entamés entre la requérante et l'ACIP en vue de trouver un accord pour que la requérante puisse procéder elle-même à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à l'ACIP, accord qui ne put se faire pour des raisons financières (voir paragraphe 67 ci-dessus). Certes, la requérante invoque un manque de confiance dans les sacrificateurs habilités par l'ACIP pour ce qui est de l'étendue du contrôle post mortem des poumons des animaux abattus. Mais la Cour estime que le droit à la liberté religieuse garanti par l'article 9 de la Convention ne saurait aller jusqu'à englober le droit de procéder personnellement à l'abattage rituel et à la certification qui en découle, dès lors que, comme il a été dit, la requérante et ses membres ne sont pas privés concrètement de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

83. Dans la mesure où il n'est pas établi que les fidèles membres de l'association requérante ne peuvent pas se procurer de la viande 'glatt', ni que la requérante ne pourrait leur en fournir en passant un accord avec l'ACIP pour procéder à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à cette dernière, la Cour estime que le refus d'agrément litigieux ne constitue pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion.

84. Cette considération dispense la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la restriction alléguée par la requérante avec les exigences fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Toutefois, à supposer même que cette restriction puisse être considérée comme une ingérence dans le droit à la liberté de manifester sa religion, la Cour observe que la mesure incriminée, prévue par la loi, poursuit un but légitime, celui de la protection de la santé et de l'ordre publics, dans la mesure où l'organisation par l'État de l'exercice d'un culte concourt à la paix religieuse et à la tolérance. En outre, eu égard à la marge d'appréciation qu'il faut laisser à chaque État (arrêt Manoussakis et autres c. Grèce du 26 septembre 1996, Recueil 1996-IV, p. 1364, § 44), notamment pour ce qui est de l'établissement des délicats rapports entre les Églises et l'État, elle ne saurait être considérée comme excessive ou disproportionnée. En d'autres termes, elle est compatible avec l'article 9 § 2 de la Convention'.

4.2. L'application, aux mesures proposées, des principes consacrés dans l'arrêt précité, implique ce qui suit.

4.2.1. Tant l'exigence de disposer de viande 'casher' (en ce compris la viande 'glatt') que celle de pouvoir se procurer de la viande 'halal' [15] relèvent de la liberté de religion consacrée par l'article 9 de la Convention [16].

4.2.2. Ensuite, imposer par la voie législative que l'abattage rituel se déroule exclusivement dans des abattoirs agréés peut se justifier au regard de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Par cette condition, la loi poursuivrait en effet un but légitime et admissible, à savoir la préservation de la santé et de l'ordre public [17]. Il faudrait toutefois veiller à ce que la capacité des abattoirs permette de garantir aux fidèles un approvisionnement suffisant [18]. À cet égard, l'amendement n° 8 visant à remplacer l'article 5 de la proposition [19], en ce qu'il inclurait dans la définition de l'abattoir, les abattoirs temporaires pour la fête du sacrifice, permettrait à la législation envisagée de mieux satisfaire aux exigences de l'article 9 de la Convention.

4.2.3. Enfin, la suppression de la dérogation à l'exigence d'étourdissement préalable en cas d'abattage rituel, si elle poursuit l'objectif légitime de mieux assurer le bien-être des animaux, porte une atteinte disproportionnée à la liberté de religion consacrée par l'article 9 de la Convention [20]. Il priverait en effet certains fidèles de la

[15] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* À savoir de la viande répondant aux prescriptions religieuses de l'islam.

[16] *Note de bas de page 6 de l'avis cité :* Voir les considérants 73, 74, 78, 79 et 83 de l'arrêt.

[17] *Note de bas de page 7 de l'avis cité :* Voir les considérants 77, 82 et 84 de l'arrêt.

[18] *Note de bas de page 8 de l'avis cité :* Voir les considérants 80 et 83 de l'arrêt.

[19] *Note de bas de page 9 de l'avis cité : Doc. parl.,* Sénat, 2004-05, n° 3-808/4.

[20] *Note de bas de page 10 de l'avis cité :* Selon le commentaire des articles, l'article 7 « veut faire en sorte que le bien-être des animaux l'emporte sur les pratiques religieuses ».

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses [21]. L'article 7 de la proposition sera dès lors omis » [22].

2. Dans l'avis 59.484/3 et 59.485/3 donné sur des propositions de décret de la Région flamande [23] dont l'objet est fort proche de celui des propositions de décret de la Région wallonne à l'examen, la section de législation du Conseil d'État constate que, depuis l'avis 40.350/AG, qui vient d'être cité, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas subi de modification en la matière.

En conséquence, elle déclare qu'il n'y a pas de raison que la compatibilité des propositions de décret de la Région flamande avec l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales soit appréciée en des termes différents de ceux de l'avis 40.350/AG [24].

Elle insiste tout particulièrement, à cette occasion, sur le fait qu'il n'appartient en principe pas aux autorités publiques de se prononcer sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci [25], et qu'elles n'ont donc pas à porter d'appréciation sur la justesse théologique des convictions de fidèles ou de courants déterminés d'une religion [26].

Comme dans l'avis 40.350/AG, la section de législation estime que si, en supprimant la dérogation à l'exigence d'étourdissement préalable en cas d'abattage rituel, les propositions de décret de la Région flamande poursuivent l'objectif légitime de mieux assurer le bien-être des animaux, la restriction ainsi apportée à la liberté de religion doit toutefois être considérée comme disproportionnée et donc incompatible avec l'article 9 de la Convention, du fait qu'elle priverait certains fidèles de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses [27].

---

[21] *Note de bas de page 11 de l'avis cité :* Voir les considérants 20, 76 et 82 de l'arrêt.

[22] Avis 40.350/AG donné le 16 mai 2006 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et la loi du 14 aout 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en ce qui concerne les abattages rituels', ainsi que sur les amendements n^{os} 1 à 8 (*Doc. parl.,* Sénat, 2005-2006, n° 3-808/6).

[23] Voir la note de bas de page 1 du présent avis.

[24] Voir le point 9 de l'avis 59.484/3 et 59.485/3.

[25] La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est constante en ce sens (voir notamment l'arrêt du 15 janvier 2013, Eweida et autres c. Royaume-Uni, et l'arrêt (GC) du 1er juillet 2014, S.A.S. c. France). Voir aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2012, n° 145/2012.

[26] Voir le point 10 de l'avis 59.484/3 et 59.485/3, et les références citées. La section de législation rappelle que, dans son arrêt du 27 juin 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France, cité par l'avis 40.350/AG, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que des « croyants ultra-orthodoxes » subiraient une ingérence dans la liberté de manifester leur religion s'ils étaient mis dans l'impossibilité de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière (voir le considérant 80 de l'arrêt).

[27] Voir les points 13 à 15 de l'avis 59.484/3 et 59.485/3.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡

En conclusion, la section de législation invite la Région flamande à prendre et à appliquer des mesures qui, plutôt que de supprimer purement et simplement la dérogation à l'exigence d'étourdissement préalable en cas d'abattage rituel, permettent d'assurer un équilibre entre la poursuite du bien-être des animaux et le respect des convictions religieuses de chacun [28].

3. En ce qui concerne les propositions de décret de la Région wallonne, la volonté d'éviter de faire souffrir les animaux, qu'expriment fort bien leurs auteurs dans les développements de celles-ci, est un objectif incontestablement légitime, comme en atteste au demeurant l'article 13 du TFUE.

Ces propositions apportent toutefois à la liberté de religion une restriction disproportionnée qui n'est dès lors pas compatible avec les dispositions qui garantissent cette liberté en tant qu'elles suggèrent de supprimer purement et simplement la dérogation à l'exigence d'étourdissement préalable en cas d'abattage rituel.

La section de législation n'aperçoit en effet pas, dans les propositions à l'examen, comment, en conformité avec la marge de manœuvre que ménage l'article 26, paragraphe 2, du règlement, les aménagements nécessaires ont été recherchés pour réaliser un juste équilibre entre les intérêts contradictoires en jeu, à savoir, d'un côté, le souci du bien-être animal et la légitime prise en compte de convictions de celles et ceux qui attachent une importance particulière à ce bien-être, et, d'un autre côté, la liberté de religion de celles et ceux qui estiment que l'absence d'étourdissement d'un animal avant son abattage constitue un élément essentiel de la pratique de leur religion.

Il s'impose donc de revoir ces deux propositions de manière à les assortir de tels aménagements nécessaires, et ce dans le respect du règlement.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[28] Voir les points 16 et 17 de l'avis 59.484/3 et 59.485/3.

‡LW-CACRPBIDH-GAIHAVT‡