



HAL
open science

Bien-être animal et abattage rituel en droit de l'Union européenne : une difficile conciliation

Françoise Curtit

► **To cite this version:**

Françoise Curtit. Bien-être animal et abattage rituel en droit de l'Union européenne : une difficile conciliation. *Revue du droit des religions*, 2021, 12, pp.47-63. 10.4000/rdr.1698 . hal-03708075

HAL Id: hal-03708075

<https://hal.science/hal-03708075>

Submitted on 1 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Bien-être animal et abattage rituel en droit de l'Union européenne : une difficile conciliation

Françoise Curtit



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdr/1698>

DOI : 10.4000/rdr.1698

ISSN : 2534-7462

Éditeur

Presses universitaires de Strasbourg

Édition imprimée

Date de publication : 2 décembre 2021

Pagination : 47-63

ISBN : 979-10-344-0097-3

ISSN : 2493-8637

Référence électronique

Françoise Curtit, « Bien-être animal et abattage rituel en droit de l'Union européenne : une difficile conciliation », *Revue du droit des religions* [En ligne], 12 | 2021, mis en ligne le 02 décembre 2021, consulté le 02 mai 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rdr/1698> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdr.1698>



La *revue du droit des religions* est mise à disposition selon les termes de la Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0.

Bien-être animal et abattage rituel en droit de l'Union européenne : une difficile conciliation

Françoise CURTIT

Université de Strasbourg / CNRS, Droit, Religion, Entreprise et Société (DRES)

RÉSUMÉ

Si les normes de l'Union européenne en matière de bien-être animal sont considérées comme parmi les plus protectrices au niveau international, elles doivent être renforcées pour s'appliquer à davantage d'espèces animales et de situations. Concernant l'abattage, la dérogation à l'obligation d'étourdissement préalable prévue dans le cadre de rites religieux assure une moindre protection des animaux et se voit ainsi remise en cause au sein du Parlement européen et par certains États membres. Tout en confirmant la validité de cette dérogation aux fins de garantir le respect de la liberté de religion, la Cour de justice de l'UE accorde en effet une large marge d'appréciation aux États en la matière au nom d'une meilleure prise en compte du bien-être animal et de l'intérêt des consommateurs européens.

ABSTRACT

While the EU's animal welfare standards are considered among the most protective at the international level, they need to be strengthened to apply to more animal species and situations. Regarding slaughter, the derogation from the obligation of prior stunning for religious rites provides less protection for animals and is therefore being questioned in the European Parliament and by some Member States. While confirming the validity of this derogation to ensure freedom of religion, the Court of Justice of the EU grants a wide margin of appreciation to the States in this area to better take into account animal welfare and the interests of European consumers.

La notion de bien-être animal en droit de l'Union européenne (UE) trouve son origine dans des dispositions visant à garantir la sécurité des produits alimentaires « de la ferme à la table¹ » tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur. L'Union européenne a ainsi engagé dès les années 1970 une harmonisation des législations nationales en matière sanitaire et vétérinaire en adoptant plusieurs mesures concernant les règles d'abattage et en affirmant son rôle en matière de protection des animaux d'élevage. Si l'essentiel des dispositions européennes sur le bien-être des animaux s'applique à ceux qui sont source de denrées alimentaires, les animaux utilisés à des fins scientifiques, ceux en captivité dans des zoos, certaines espèces sauvages (baleines, phoques...) et les animaux de compagnie dans certaines situations sont également protégés de façon plus récente par les normes européennes².

Sans jamais être définie de manière précise, la notion de bien-être animal sous-tend aujourd'hui l'ensemble des règles protectrices des animaux édictées par l'Union européenne, avec une prise en compte cependant hétérogène selon les activités concernées et des procédures dérogatoires qui minorent la protection accordée (1). Les abattages d'animaux sans étourdissement réalisés dans le cadre de rites religieux emportent ainsi une moindre garantie du bien-être animal et font l'objet d'une remise en cause au sein même du Parlement européen (2). Saisie à plusieurs reprises sur cette question de l'abattage rituel, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a réaffirmé le caractère dérogatoire de ce mode d'abattage prévu à la seule fin d'assurer le respect de la liberté de religion et qui fait l'objet d'un encadrement accru pour répondre à des normes élevées en matière de protection des animaux (3).

1. DES RÈGLES PROTECTRICES DU BIEN-ÊTRE ANIMAL À CONSOLIDER

Au niveau européen, la notion de bien-être animal est apparue tout d'abord dans des conventions du Conseil de l'Europe³ sur lesquelles le droit communautaire va largement s'appuyer pour établir sa propre législation. À partir

1. Communication n° COM(2020) 381 final, 20 mai 2020, « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ».

2. Pour un état des lieux de la législation de l'Union européenne en matière de protection du bien-être animal, V. *Rapport d'information sur la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne*, déposé par la Commission des affaires européennes et présenté par Mme Typhanie Degois, Paris, Assemblée nationale, sept. 2020, n° 3344 ; V. aussi F. MARCHADIER, « La protection du bien-être de l'animal par l'Union européenne », *RTD eur.* 2018, p. 251.

3. Notamment ConV. européenne sur la protection des animaux en transport international, 13 déc. 1968, entrée en vigueur le 20 févr. 1971 ; ConV. européenne sur la protection des animaux dans les élevages, 10 mars 1976, entrée en vigueur le 10 sept. 1978.

des années 1970, plusieurs textes communautaires concernant le transport et l'abattage des animaux incluent des dispositions visant à leur éviter « toute souffrance inutile », la mention de bien-être figurant pour la première fois dans une directive de 1977 relative à la protection des animaux en transport international⁴. En 1997, le traité d'Amsterdam introduit un protocole (n° 33) « sur la protection et le bien-être des animaux » annexé au Traité instituant la Communauté européenne. Ce texte est devenu l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) actuellement en vigueur qui consacre la recherche du bien-être animal au plus haut niveau du droit de l'UE et reconnaît les animaux comme des êtres sensibles :

« 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. »

Si la protection du bien-être des animaux est qualifiée par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg d'« objectif légitime d'intérêt général⁵ », elle ne fait pas partie en tant que telle des objectifs des traités qui confèrent à l'Union une compétence générale. Son action, et celle des États membres, en la matière doit donc s'intégrer dans les diverses politiques qu'elle « formule et met en œuvre » dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par ailleurs (agriculture, sécurité alimentaire, transports, recherche...). Dans son application concrète, la prise en compte du bien-être de l'animal « exploité » consiste alors pour l'essentiel à lui épargner des souffrances inutiles tout en préservant la bonne marche des activités de commerce et d'échanges réglementées par le droit de l'UE⁶.

4. Dir. 77/489/CEE du Conseil, 18 juill. 1977, relative à la protection des animaux en transport international.

5. CJCE, 17 janv. 2008, C-37/06 et C-58/06, *Viamex Agrar Handel et ZVK c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, pt 22 ; 19 juin 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel c. Belgische Staat*, pt 27 ; 10 sept. 2009, C-100/08, *Commission c. Belgique*, pt 91 ; CJUE, 23 avr. 2015, C-424/13, *Zuchtvieh-Export*, pt 35.

6. V. F. MARCHADIER, art. cit. : « Les dispositions en faveur du bien-être animal traduisent un biais de raisonnement. Non que la protection de l'animal ne soit pas sincèrement recherchée et dans certains cas efficacement réalisée ; mais elle est exclusivement conçue dans la permanence des activités humaines exploitant l'animal. Ce n'est pas le sort de l'animal en général qui est amélioré, mais celui de l'animal exploité. »

L'article 13 TFUE affirme en outre le rôle prééminent des États membres en matière de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux, ce qui constitue nettement une limite à la protection apportée par les règles communautaires. Dans un communiqué de presse de 2017, la Commission européenne affirme ainsi que « L'UE n'est pas compétente pour traiter tous les aspects relevant du bien-être animal. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne [...] l'utilisation d'animaux dans des événements à caractère artistique ou sportif (corridas, rodéos, cirques, courses de chiens ou de chevaux, etc.). Si la Commission est régulièrement invitée à réagir sur ces questions, elle ne dispose d'aucun pouvoir juridique pour intervenir⁷ ».

On peut mentionner à titre d'illustration plusieurs vaines tentatives de parlementaires européens visant à supprimer aux éleveurs d'animaux de corrida le versement des aides prévues sur le budget de l'UE pour les éleveurs. Dans une réponse à une question parlementaire du 26 mars 2014 l'interpellant sur ces aides indirectes à la tauromachie, la Commission européenne énonce que l'article 13 TFUE « reconnaît explicitement que “les usages des États membres en matière notamment de traditions culturelles et de patrimoines régionaux” constituent la limite au principe du bien-être des animaux tel qu'il est énoncé dans cet article. Par conséquent, ces pratiques restent de la seule compétence des États membres concernés⁸ ». Le règlement n° 1099/2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort évoque également les traditions culturelles qui « contribuent à entretenir les liens sociaux qui existent de longue date entre les générations ». La mise à mort d'animaux au cours de ce type de manifestations traditionnelles est explicitement exclue du champ d'application dudit règlement « dès lors que ces activités n'ont pas d'incidence sur le marché des produits d'origine animale et ne sont pas motivées par des objectifs de production⁹ ».

Si les normes de l'Union européenne en matière de bien-être animal sont néanmoins considérées comme parmi les plus protectrices au niveau

7. COMMISSION EUROPÉENNE, « Lancement de la plateforme de l'UE sur le bien-être animal: foire aux questions sur la politique de l'UE en matière de bien-être animal. Fiche d'information », 6 juin 2017 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_17_1426 [consulté le 12 juill. 2021].

8. Réponse donnée par M. Ciolos au nom de la Commission, 26 mars 2014 (E-000994/2014) [trad. par nous].

9. Règl. (CE) n° 1099/2009, 24 sept. 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, cons. 16. V. aussi Dir. (CE) 98/58/CE, 20 juill. 1998, concernant la protection des animaux dans les élevages dont les dispositions ne s'appliquent pas « aux animaux destinés à participer à des compétitions, à des expositions ou à des manifestations ou activités culturelles ou sportives » : art. 1 § 2 b).

international¹⁰, plusieurs voix considèrent qu'il faut encore renforcer les dispositions existantes et améliorer leur mise en œuvre par les États membres. En 2012, la Commission européenne avait ainsi adopté une « Stratégie de l'UE pour la protection et le bien-être des animaux (2012-2015)¹¹ » dont l'objectif était notamment de garantir une application uniforme de la législation dans tous les États membres, ambition qui n'a pas été réalisée. Un rapport sur le bien-être animal commandé par le Parlement européen en 2017¹² conclut que la plupart des types d'animaux détenus par l'homme dans l'Union européenne ne sont pas pris en compte par la législation (animaux dans les cirques, animaux domestiques hors transport et fourrure, poissons d'élevage...) et qu'il serait indispensable d'une part d'adopter une réglementation générale sur le bien-être des animaux et d'autre part de définir la notion de bien-être « en des termes précis et scientifiques ».

Dans des conclusions rédigées en décembre 2019, le Conseil de l'Union européenne a de son côté invité la Commission à élaborer une nouvelle stratégie pour la protection et le bien-être des animaux et à « évaluer la nécessité et l'impact d'une nouvelle législation portant sur toutes les espèces animales détenues dans le cadre d'une activité économique pour lesquelles il n'existe pas à l'heure actuelle de législation spécifique sur le bien-être animal¹³ ». En mai 2020, la Commission s'est engagée à « réviser la législation relative au bien-être des animaux, y compris pendant le transport et lors de l'abattage, afin de la mettre en concordance avec les dernières données scientifiques, d'élargir son champ d'application, de la rendre plus simple à faire respecter et d'assurer un niveau plus élevé de bien-être animal¹⁴. »

Si le Conseil de l'UE souligne par ailleurs dans les mêmes conclusions qu'il est possible d'améliorer les conditions d'abattage des animaux, notamment en encourageant la recherche scientifique concernant l'étourdissement au sens de l'article 4 du règlement n° 1099/2009, il ne fait cependant pas explicitement

10. « Il est très largement admis que les normes de l'UE en matière de bien-être animal font partie des plus strictes au monde » : COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Bien-être animal dans l'UE : réduire la fracture entre des objectifs ambitieux et la réalité de la mise en œuvre*, 2018, p. 10.

11. Communication n° COM(2012)06 final, sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2012-2015.

12. D. M. BROOM, *Le bien-être animal dans l'Union européenne : étude*, Bruxelles, Parlement européen, 2017.

13. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Conclusions du Conseil sur le bien-être animal, partie intégrante d'une production animale durable, 16 déc. 2019 (14975/19), p. 7.

14. « Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement », précit.

référence à l'alinéa 4 de cet article qui prévoit une dérogation à l'obligation d'étourdissement préalable pour les seuls animaux abattus dans le cadre de rites religieux, lesquels bénéficient alors d'une moindre protection.

2. DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES POUR L'ABATTAGE RITUEL REMISES EN CAUSE

2.1. L'ABATTAGE RITUEL ASSURE UNE MOINDRE GARANTIE DU BIEN-ÊTRE ANIMAL

La directive 74/577/CEE du 18 novembre 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage a été la première mesure de droit communautaire établissant que tout traitement cruel ou toute souffrance inutile soit épargnée aux animaux (art. 1 § 2; art. 3), tout en prévoyant le maintien « [des] dispositions nationales relatives aux méthodes particulières d'abattage nécessitées par certains rites religieux » (art. 4). La protection des animaux a été ensuite renforcée dans une nouvelle directive en 1993, elle-même remplacée par le règlement n° 1099/2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, qui prévoit également des procédures dérogatoires dans le cadre de l'abattage rituel.

La protection du bien-être des animaux constitue « l'objectif principal poursuivi par le règlement n° 1099/2009¹⁵ », lequel définit les règles qui doivent s'appliquer lors de la mise à mort d'animaux pour la production d'aliments (ou de produits comme la laine, la peau ou la fourrure). Ainsi, toute douleur, détresse ou souffrance évitable doit être épargnée aux animaux (art. 3 § 1) qui sont mis à mort uniquement après étourdissement et doivent être maintenus dans un état d'inconscience et d'insensibilité jusqu'à leur mort (art. 4 § 1). L'unique possibilité de dérogation à l'étourdissement préalable concerne « les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, [...] pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir » (art. 4 § 4). Dans ce cas, « 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 » (art. 5). Des dérogations sont également prévues concernant les méthodes d'immobilisation des bovins lors de ce type d'abattage (art. 15 § 2).

15. CJUE, Gde ch., 29 mai 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, § 63.

Dans tous les cas, « 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'abattage selon des pratiques religieuses constituant une des opérations pour lesquelles un certificat individuel de compétence est requis (art. 7).

À propos de la dérogation prévue par l'article 4 § 4 du règlement, la CJUE a mis l'accent dans un arrêt du 26 février 2019¹⁶ sur le fait que les méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux assurent une garantie moindre du bien-être animal. Cette forme d'abattage « n'est pas de nature à atténuer toute douleur, détresse ou souffrance de l'animal aussi efficacement qu'un abattage précédé d'un étourdissement, lequel [...] est nécessaire pour provoquer chez l'animal un état d'inconscience et de perte de sensibilité de nature à réduire considérablement ses souffrances » (pt 48). La Cour souligne à cet égard que, si « l'abattage sans étourdissement préalable nécessite une incision précise de la gorge à l'aide d'un couteau tranchant pour limiter autant que possible les souffrances de l'animal » (cons. 43 du règlement n° 1099/2009), l'emploi d'une telle technique ne permet cependant pas de réduire au minimum les souffrances de l'animal (pt 49). Dès lors, « les méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, qui sont réalisées sans étourdissement préalable n'équivalent pas, en termes de garantie d'un niveau élevé de bien-être de l'animal au moment de sa mise à mort, à la méthode d'abattage avec étourdissement préalable [...] » (pt 50).

En Europe, de nombreuses associations militent pour mettre un terme à l'abattage rituel sans étourdissement au nom d'une meilleure protection du bien-être animal. Leurs propositions sont relayées par certains députés du Parlement européen dont les interventions mettent en avant la variété des questions liées à l'abattage rituel en droit de l'UE¹⁷.

16. CJUE, Gde ch., 26 févr. 2019, C-497/17, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA) : F. MARCHADIER, « L'abattage, le bien-être de l'animal et la labellisation "agriculture biologique" », *D.* 2019, p. 805 ; D. BERLIN, « Impossible d'être halal et biologique à la fois », *JCP G* 2019, n° 9, p. 442 ; A. MAHY et R. SPANGENBERG, « Arrêt "OABA" : l'abattage des animaux à l'épreuve du label bio », *JDE* 2019, p. 294 ; O. CLERC, « Liberté religieuse, abattages rituels, agriculture biologique et "bien-être" animal : une quadrature du cercle éthique et juridique », *RAE* 2019, p. 173 ; O. DUBOS, « Halal/casher ou bio : il faut choisir!?! », *RSDA*, n° 2, 2018, p. 103-107.

17. V. aussi P. DURAND et Ch. MARIE, *Europe des animaux : utiliser le levier européen pour la cause animale*, Paris, Alma, 2019.

2.2. L'ABATTAGE RITUEL REMIS EN CAUSE AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN

Un intergroupe parlementaire réunissant près de cent députés européens des différents partis est consacré au bien-être et la protection des animaux¹⁸. En dehors des travaux officiels menés en commissions, cet intergroupe s'emploie à préparer des résolutions ou des amendements et à déposer des questions parlementaires pour promouvoir cette thématique dans l'enceinte européenne. Dans le document de présentation d'une réunion organisée le 15 mars 2018 à propos du bien-être des animaux au moment de l'abattage, l'intergroupe relaie une position de l'ONG *Eurogroup for Animals* – qui par ailleurs assure son secrétariat – qui déclare être « favorable à une interdiction de l'abattage sans étourdissement préalable et considère que l'étourdissement (réversible) devrait être pratiqué sur tous les animaux abattus selon les normes halal ou casher¹⁹ ». L'électronarcose qui permet une perte de conscience et de sensibilité est en effet considérée par l'ONG comme une méthode d'étourdissement réversible (non létale) compatible avec certaines prescriptions religieuses.

Les parlementaires de l'intergroupe ont été à l'initiative de plusieurs propositions de résolutions demandant d'une part l'interdiction de l'abattage sans étourdissement dans l'ensemble des États membres, « a minima jusqu'à l'élaboration de techniques d'étourdissement réversible (*reversible stunning*) fiables et accessibles²⁰ » et, d'autre part, la mise en place d'un système d'étiquetage identifiant les produits issus de l'abattage rituel pour respecter le droit à l'information des consommateurs qui fondent de plus en plus leurs décisions d'achat sur des considérations liées au bien-être animal²¹. Seules deux résolutions ont finalement été adoptées, avec un effet normatif cependant faible puisqu'il s'agit essentiellement pour le Parlement européen de faire connaître son opinion tout en enjoignant à la Commission européenne et aux États membres d'agir dans un domaine particulier.

18. Site web de l'intergroupe : <https://www.animalwelfareintergroup.eu> [consulté le 12 juill. 2021].

19. *Intergroup meeting on animal welfare at the time of slaughter. Background information* [trad. par nous].

20. Proposition de résolution n° B8-0230/2018, 10 avril 2018, sur l'abattage sans étourdissement ; V. aussi Proposition de résolution n° B80318/2014, 25 nov. 2014, sur l'obligation de l'étourdissement préalable avant l'abattage ou la mise à mort des animaux.

21. Par ex. Proposition de résolution n° B80127/2016, 11 janv. 2016, sur l'étiquetage des produits alimentaires issus de l'abattage rituel.

Dans la résolution du 4 juillet 2012²², le Parlement européen « se déclare particulièrement préoccupé par le fait que l'actuelle dérogation pour l'abattage sans étourdissement fait l'objet de nombreux abus dans certains États membres, au détriment du bien-être animal, des éleveurs et des consommateurs [...] [et] souligne que le fait que les consommateurs ignorent si la viande qu'ils achètent provient ou non d'animaux abattus sans étourdissement suscite un vif intérêt public, pour des raisons tant de transparence que de souffrances animales » (pt 49). Les parlementaires relaient ici les préoccupations d'ONG dénonçant les pratiques de certains abattoirs qui procèdent à des abattages sans étourdissement excédant les seuls besoins religieux, les carcasses issues de ces abattages approvisionnant alors le marché alimentaire « classique ». Dans une autre résolution du 14 février 2019²³, le Parlement émet deux recommandations qui paraissent entrer en tension l'une avec l'autre : il demande d'une part aux États membres « de mettre en place, dans les abattoirs, des programmes d'abattage des animaux qui respectent les rituels religieux, compte tenu du fait qu'une part importante des exportations d'animaux vivants est destinée aux marchés du Moyen-Orient » (pt. 54). D'autre part, il « invite la Commission à garantir que les animaux sont étourdis, sans exception, avant l'abattage rituel religieux dans tous les États membres » (pt 65). Faciliter un abattage conforme aux normes religieuses dans les abattoirs de l'Union européenne pour favoriser l'exportation de carcasses et de viande réduirait en effet le transport d'animaux vivants, source de coûts supplémentaires²⁴ et de souffrances évitables. Concernant la deuxième proposition, les différents travaux et débats préparatoires ne permettent pas d'obtenir davantage de détails, mais on peut présumer que c'est l'étourdissement réversible qui est évoqué ici.

La Commission européenne s'est prononcée sur ces différents points en confirmant le bien-fondé de sa législation et en imputant aux États membres la charge de prendre des mesures complémentaires. Ainsi, au sujet des abus dans la mise en œuvre de l'abattage sans étourdissement, la Commission estime qu'il est du ressort des « règles nationales » de prévoir que la dérogation à l'étourdissement préalable ne soit accordée « que pour répondre à un

22. Résolution du Parlement européen n° 2012/2043 (INI), 4 juill. 2012, sur la stratégie de l'Union européenne pour la protection et le bien-être des animaux 2012-2015.

23. Résolution du Parlement européen n° 2018/2110 (INI), 14 févr. 2019, sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union.

24. Intervention du député Daniel Buda lors du débat sur le texte, 14 févr. 2019 : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2019-02-14-ITM-006_FR.html [consulté le 12 juill. 2021].

vrai besoin des communautés religieuses²⁵ ». Elle renvoie donc aux autorités étatiques la responsabilité de la mise en œuvre de la dérogation prévue par le règlement n° 1099/2009 tout en contrôlant qu'elle n'est utilisée qu'en raison de stricts besoins culturels. Même si certains États ont pris des mesures en ce sens²⁶, d'ailleurs pas toujours bien appliquées, il s'avère cependant que l'abattage sans étourdissement donne lieu à des interprétations et à des pratiques différentes d'un État membre à l'autre et qu'il est reproché à la Commission de n'avoir pas pris de disposition spécifique au niveau européen pour remédier à ce problème de l'usage excessif de la dérogation²⁷.

L'étiquetage des produits alimentaires relève de la législation européenne et en particulier du règlement n° 1169/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Si celui-ci rend obligatoire l'indication du pays d'origine et du lieu de provenance de la viande, il ne prévoit pas d'information sur les modalités d'abattage. Cette question est cependant évoquée dans l'un des considérants du texte (n° 50), qui conseille « d'envisager [...] une étude sur l'opportunité de donner aux consommateurs l'information pertinente au sujet de l'étourdissement des animaux ». La Commission a initié cette étude dans le cadre de la Stratégie de l'Union pour la protection et le bien-être des animaux (2012-2015) et le rapport qui en résulte conclut que « pour la plupart des consommateurs, l'information concernant l'étourdissement avant l'abattage n'est pas une question importante tant qu'elle n'est pas portée à leur attention ». Les auteurs considèrent par ailleurs que l'étiquetage de la viande provenant d'animaux non étourdis « comporterait un risque élevé de stigmatisation des communautés religieuses, surtout dans le contexte politique actuel²⁸ ». Dans une réponse à une question parlementaire du 27 novembre 2019, la Commission s'écarte néanmoins quelque peu de cette position, là encore en sollicitant les États. Si elle a décidé de ne pas proposer de mesures sur l'étiquetage de la viande, elle estime en revanche que « les États membres doivent veiller à ce que la viande [issue d'animaux abattus sans étourdissement] ne se retrouve

25. Réponse donnée par M. Andriukaitis au nom de la Commission, 21 nov. 2016 (E-007576/2016).

26. En France par ex., un système d'enregistrement dans les abattoirs doit permettre de vérifier que l'usage de la dérogation correspond à des commandes commerciales qui le nécessitent: arrêté, 28 déc. 2011, relatif aux conditions d'autorisation des établissements d'abattage à déroger à l'obligation d'étourdissement des animaux, art. 1.

27. COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Bien-être animal dans l'UE*, op. cit., pt. 43-45.

28. D. BRADLEY et al., *Study on information to consumers on the stunning of animals. Final Report*, Brussels, European Commission, 2015, p. 64 et p. 66 [trad. par nous].

pas sur le marché général, y compris au moyen de mécanismes appropriés d'étiquetage et de traçabilité²⁹ ».

La Commission n'a pas répondu à la question spécifique de l'étourdissement réversible, se contentant d'affirmer que « toute méthode d'étourdissement validée scientifiquement est appropriée », tout en rappelant que la dérogation à l'obligation d'étourdissement des animaux « respecte la liberté de religion et le droit de manifester sa religion ou ses convictions [...] tels que consacrés à l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁰ ».

3. UNE RÉAFFIRMATION DU CARACTÈRE DÉROGATOIRE DE L'ABATTAGE RITUEL

La Commission européenne soutient que la législation européenne en matière d'abattage reflète correctement l'équilibre entre les deux « valeurs européennes importantes » que sont les exigences du bien-être des animaux d'une part et la liberté de religion d'autre part³¹ et la Cour de justice de l'Union européenne a de son côté confirmé la validité de la dérogation à l'étourdissement préalable au nom du respect de la liberté de religion, tout en accordant une large marge d'appréciation aux États membres quant à son application. La mise en œuvre de méthodes d'abattage rituel est en effet strictement encadrée et peut faire l'objet d'aménagements au nom d'une meilleure prise en compte du bien-être animal et de l'intérêt des consommateurs européens.

3.1. UNE DÉROGATION VISANT À GARANTIR LA LIBERTÉ DE RELIGION QUI PEUT ÊTRE AMÉNAGÉE... OU SUPPRIMÉE

La première décision de la CJUE en matière d'abattage rituel³² est intervenue en 2018 dans le cadre d'un recours d'associations musulmanes en Belgique contestant la décision du ministre régional flamand en charge du

29. Réponse donnée par M. Andriukaitis au nom de la Commission, 27 nov. 2019 (E-003127/2019).

30. V. notamment réponse donnée par M. Andriukaitis au nom de la Commission, 20 août 2019 (E-002209/2019).

31. Réponse donnée par M. Andriukaitis au nom de la Commission, 27 nov. 2019 (E-003127/2019).

32. CJUE, Gde ch., 29 mai 2018, C-426/16, précit. : G. GONZALEZ et C. VIAL, « La Cour de justice, l'animal assommé et l'homme pieux », *RTDH*, n° 117, 2019, p. 179-20 ; S. WATTIER,

bien-être des animaux de ne plus délivrer d'agréments pour les sites d'abattage temporaires utilisés jusqu'alors pendant la fête du sacrifice. Les abattoirs agréés étant en nombre insuffisant pour répondre à la demande de viande halal pendant cette période de fête, la juridiction belge de renvoi a considéré que cette décision crée une limitation du droit à la liberté de religion et porte atteinte aux usages belges en matière de rites religieux « [en empêchant] de nombreux musulmans pratiquants de respecter leur devoir religieux d'abattre ou de faire abattre le premier jour de la fête du sacrifice un animal selon les prescriptions du rite » (pt 23).

La Grande chambre précise que l'article 4 § 4 du règlement n° 1099/2009 qui autorise des méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir agréé par les autorités nationales compétentes, concrétise « l'engagement positif du législateur de l'Union de permettre la pratique de l'abattage d'animaux sans étourdissement préalable, afin d'assurer le respect effectif de la liberté de religion, notamment des pratiquants musulmans pendant la fête du sacrifice » (pt. 56). Ceci posé, l'obligation d'effectuer l'abattage rituel dans un abattoir agréé vise uniquement à organiser, « d'un point de vue technique », le libre exercice de l'abattage à des fins religieuses et cet encadrement technique « n'est pas, en soi, de nature à entraîner une limitation du droit à la liberté de religion des musulmans pratiquants » (pts 58 et 59). La Cour rappelle par ailleurs que tout abattage rituel doit être effectué dans un abattoir qui respecte les exigences techniques requises « pour éviter aux animaux mis à mort sans étourdissement préalable des souffrances excessives et inutiles » (pt 65) et conclut donc à la validité du règlement au regard de l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux.

Si les procédures définies par le règlement européen s'imposent aux États membres, l'une de ses dispositions (art. 26 § 2 c) leur permet d'adopter des mesures visant à assurer une plus grande protection des animaux, en particulier en matière d'abattage rituel. Le considérant 18 du règlement évoque en effet « un certain degré de subsidiarité » laissé aux États, et ceci précisément aux fins d'assurer le respect de la liberté de religion et du droit de manifester sa religion ou ses convictions en tenant compte des contextes nationaux. Certains États (Danemark, Finlande, Grèce, Norvège, Slovaquie, Suède³³...) ont ainsi pu imposer des contraintes plus strictes, voire même interdire l'abattage sans

« Arrêt "Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties" : l'obligation d'effectuer l'abattage rituel dans un abattoir agréé au regard du droit à la liberté de religion », *JDE* 2018, p. 385.

33. V. notamment LAW LIBRARY OF CONGRESS, *Legal Restrictions on Religious Slaughter in Europe*, March 2018 : <https://www.loc.gov/law/help/religious-slaughter/europe.php> [consulté le 12 juill. 2021].

étourdissement préalable en prévoyant parfois la possibilité d'un étourdissement réversible ou d'un étourdissement post-jugulation. La question se pose alors de la compatibilité d'une législation nationale supprimant la dérogation prévue par l'article 4 § 4 du règlement n° 1099/2009, ou limitant sa portée, avec la protection de l'expression des convictions religieuses.

Ce point a été précisément examiné par la CJUE dans une affaire³⁴ ayant pour origine cinq actions jointes d'organisations juives et musulmanes visant à l'annulation du décret de la Région flamande du 7 juillet 2017³⁵ qui établit une interdiction de l'abattage d'animaux sans étourdissement, applicable également à l'abattage effectué dans le cadre d'un rite religieux, et prévoit pour l'abattage rituel un procédé d'étourdissement réversible ne provoquant pas la mort de l'animal. Dans son renvoi préjudiciel, la Cour constitutionnelle belge pose la question de l'étendue de la subsidiarité laissée aux États membres par l'article 26 § 2 c du règlement n° 1099/2009 et de la compatibilité de cet article avec la protection de la liberté de religion garantie par l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux.

Dans son arrêt du 17 décembre 2020, la CJUE rappelle que l'abattage rituel sans étourdissement préalable n'est autorisé « qu'à titre dérogatoire dans l'Union et uniquement afin d'assurer le respect de la liberté de religion, dès lors qu'[il] n'est pas de nature à atténuer toute douleur, détresse ou souffrance de l'animal aussi efficacement qu'un abattage précédé d'un étourdissement » (pt 43). La Grande chambre n'a pas suivi l'avocat général Hogan qui estimait que la protection du bien-être animal envisagée par l'article 13 TFUE « doit, dans certaines circonstances, céder devant l'objectif encore plus fondamental de garantir les libertés et convictions religieuses » (pt 62)³⁶ et

34. CJUE, Gde ch., 17 déc. 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., Unie Moskeeën Antwerpen VZW, Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, JG, KH, Executief van de Moslims van België e.a., Coördinatie, Comité van Joodse Organisaties van België – Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW e.a. c. Vlaamse Regering* : Ch. MAUBERNARD, « Rites religieux d'abattage et bien-être animal : une conciliation au prisme d'exigences plus “modernes” induites par la valeur de l'Union relative au bien-être animal », *RSDA*, n° 2, 2020, p. 133-145 ; M. AFROUKH, « Bien-être animal vs liberté religieuse : la revanche du bien-être animal ! », *RSDA*, n° 2, 2020, p. 233-245 ; G. GONZALEZ et F. CURTIT, « La Cour de justice, l'animal assommé et l'homme pieux, acte 2 », *RTDH*, n° 127, 2021, p. 693-716.

35. Décret portant modification de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en ce qui concerne les méthodes autorisées pour l'abattage des animaux, entré en vigueur le 1^{er} janv. 2019.

36. CJUE, concl., 10 sept. 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a et a.* Sur la question d'une hiérarchisation entre le droit de manifester sa religion et l'obligation de protéger le bien-être animal, V. à propos de l'arrêt *Liga van Moskeeën* G. GONZALEZ et C. VIAL, art. cit, p. 197 et s.

concluait que l'article 26 § 2 c) du règlement « n'autorise donc pas les États membres à interdire l'abattage d'animaux tel que prescrit par des rites religieux » (pt 72). La Cour valide en effet le caractère nécessaire et proportionné de l'ingérence dans la liberté de manifester sa religion résultant du décret en cause dont les dispositions permettent « d'assurer un juste équilibre entre l'importance attachée au bien-être animal et la liberté de manifester leur religion des croyants juifs et musulmans » (pt 80). En conséquence, les États membres peuvent, sans méconnaître les droits fondamentaux consacrés par la Charte, imposer une obligation d'étourdissement préalable à la mise à mort des animaux qui s'applique également dans le cadre d'un abattage prescrit par des rites religieux. La Cour accorde ainsi une large marge d'appréciation aux États membres à qui il incombe d'opérer la conciliation nécessaire entre le bien-être des animaux et la liberté de manifester sa religion (pt 47).

Il est entendu que la dérogation à l'obligation d'étourdissement prévue par l'article 4 § 4 du règlement n° 1099/2009 vise à assurer « le respect effectif de la liberté de religion et du droit de manifester sa religion ou ses convictions par les pratiques et l'accomplissement des rites, notamment en faveur des musulmans et des juifs pratiquants » (pt 44). Il semble cependant acquis pour la Cour qu'elle ne doit pas s'étendre au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour préserver la substance de ces garanties. Comme pour tout abattage d'animaux à l'intérieur de l'Union, des spécifications techniques sont imposées pour organiser et encadrer l'abattage rituel et la protection du bien-être des animaux doit être prise en compte autant que possible, y compris en imposant une méthode d'étourdissement réversible et non létale.

Si la CJUE n'évoque pas directement la protection des consommateurs dans le dernier arrêt cité, elle mentionne pour la première fois une notion clé de l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme en soulignant que, « à l'instar de la CEDH, la Charte est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelle et des conceptions prévalant de nos jours dans les États démocratiques » (pt 77)³⁷. Ayant rappelé la qualité de « valeur de l'Union » du bien-être animal (pt 41)³⁸ qui va irriguer l'ensemble de son contrôle, elle fait également référence à « l'évolution de la société » pour appeler à prendre davantage en compte dans le cadre de l'abattage rituel « le bien-être animal, en tant que valeur à laquelle les sociétés démocratiques contemporaines attachent une importance accrue depuis un certain nombre

37. V. G. GONZALEZ et F. CURTIT, art. cit., spéc. p. 712 et s.

38. V. aussi le considérant 4 du règlement n° 1099/2009 : « 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 [...] ».

d'années » (pt 77). Cette attention accordée aux mutations sociétales devrait à l'avenir conduire la Cour à lier plus étroitement la question du bien-être animal et celle de l'intérêt des consommateurs, démarche déjà entreprise dans une précédente affaire dans laquelle elle a initié un contrôle renforcé des circuits des denrées alimentaires.

3.2. VERS UNE TRAÇABILITÉ DES CONDITIONS D'ABATTAGE AU NOM DES INTÉRÊTS DES CONSOMMATEURS

Le règlement n° 1099/2009 affirme dans un de ses considérants que « 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 » (cons. 4) et nous avons vu que plusieurs voix se sont exprimées au sein des institutions européennes pour défendre un droit à l'information des consommateurs à propos de l'étiquetage et de la traçabilité de la viande issue d'animaux abattus sans étourdissement.

La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie de cette question dans l'arrêt *OABA* du 26 février 2019³⁹ faisant suite à une demande de décision préjudicielle de la cour administrative d'appel de Versailles à propos de la délivrance du label européen « Agriculture biologique » à des produits issus d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage rituel. La Cour constate ici que l'Union met en œuvre des normes renforcées en matière de bien-être animal dans le cadre de l'agriculture biologique (pt 38) et relève que l'étourdissement constitue la technique qui porte le moins atteinte au bien-être animal au moment de l'abattage (pt 47). Elle souligne également que l'objectif des règles de l'Union relatives à l'étiquetage biologique est de « préserver et justifier la confiance des consommateurs dans les produits étiquetés en tant que produits biologiques » et observe qu'il est important de veiller à ce que les consommateurs aient l'assurance que les produits porteurs du logo de production biologique ont effectivement été obtenus dans le respect des normes les plus élevées, notamment en matière de bien-être animal (pt 51). La Cour conclut par conséquent, et à rebours de l'avocat général Wahl, que les règles du droit de l'Union n'autorisent pas l'apposition du logo de production biologique de l'Union européenne sur des produits issus d'animaux ayant fait l'objet d'un abattage rituel sans étourdissement préalable.

39. CJUE, Gde ch., 26 févr. 2019, C-497/17, précit.

Dans cette affaire, qui ne porte pas directement sur une atteinte au libre exercice du culte, la CJUE fait prévaloir les objectifs de protection du bien-être et de réduction de la souffrance des animaux sur les stratégies commerciales, au nom de la préservation des intérêts des consommateurs et de leur confiance à l'égard des produits biologiques. On peut y voir en creux un premier pas vers une exigence plus générale de traçabilité des produits provenant de l'abattage rituel, question qui avait d'ailleurs été relayée par l'avocat général Hogan dans l'affaire concernant le décret de la Région flamande⁴⁰, sans être reprise cependant par la Grande chambre. Sans lien direct avec les questions posées par la juridiction belge, et peut-être pour revaloriser la prise en compte du bien-être animal subordonnée dans ses conclusions à la garantie de la liberté de religion, il estimait en effet que les exigences de l'article 13 TFUE imposent « des obligations réelles » aux États membres et qu'il incombe donc au législateur de l'Union d'assurer la traçabilité et l'étiquetage des produits issus d'animaux tués sans étourdissement préalable, afin de permettre aux consommateurs de décider librement et en toute connaissance de cause de consommer ou non ces produits tout en faisant progresser la cause du bien-être animal (pts 80-81).

En décembre 2020, le Conseil de l'Union européenne invite d'ailleurs la Commission européenne à répondre aux demandes des consommateurs en élaborant une proposition de label européen en matière de bien-être animal pour les denrées alimentaires, en y incluant progressivement « toutes les espèces animales tout au long de leur vie, y compris le transport et l'abattage⁴¹ ».

Le bien-être animal correspond assurément aujourd'hui à une attente forte des citoyens européens et, malgré une certaine frilosité exprimée jusqu'à présent par la Commission, l'obligation d'information des consommateurs pourrait bien constituer un levier en faveur d'un encadrement encore plus strict des conditions d'abattage sans étourdissement en exigeant l'amélioration de leur traçabilité⁴². À côté des acteurs religieux et des acteurs économiques⁴³,

40. CJUE, concl., 10 sept. 2020, C-336/19, précit.

41. CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Conclusions sur un label européen en matière de bien-être animal, 7 déc. 2020 (13691/20).

42. C. KAMIANECKI, « Traçabilité et droit à l'information du consommateur sur le mode d'abattage », RSDA, n° 2, 2018, p. 451 ; V. aussi *Rapport d'information sur la protection du bien-être animal au sein de l'Union européenne*, op. cit. : proposition 58, p. 171, visant à « soutenir la mise en place, à l'échelle européenne, d'un étiquetage (et non un label) obligatoire sur les produits d'origine animale déterminant le niveau de bien-être animal, qui doit combiner le mode d'élevage et le mode d'abattage ».

43. Sur le rôle des acteurs économiques, V. notamment F. BERGEAUD-BLACKLER, « L'encadrement de l'abattage rituel industriel dans l'Union européenne : limites et perspectives », *Politique européenne* 2008/1, p. 103.

la figure du consommateur est certainement amenée à s'imposer davantage dans le champ européen de l'abattage rituel et c'est alors par un retour des contraintes du marché que la protection des animaux pourrait bien se voir renforcée.

Si l'Union européenne a été assurément précurseur en matière de protection du bien-être animal, sa législation paraît cependant encore incomplète et insuffisamment adaptée à l'état actuel des connaissances scientifiques. S'agissant de l'abattage rituel, le respect des manifestations de la liberté de religion est difficilement conciliable avec les conceptions actuelles de la protection des animaux et c'est pourquoi la dérogation à l'étourdissement préalable peut se voir substituer des règles plus protectrices par les États membres.

La revendication croissante d'un étiquetage visant à renforcer la traçabilité des conditions d'abattage contribue également à cette volonté d'encadrement de l'abattage rituel au nom de la protection du bien-être animal. Considérant que la valorisation des normes de bien-être animal « pour tous les animaux détenus dans le cadre d'une activité économique » constitue un moyen de « renforcer la compétitivité de l'industrie alimentaire de l'UE »⁴⁴, la Commission européenne pourrait dans un avenir proche être davantage réceptive aux revendications des citoyens et consommateurs en la matière. L'échelon européen semble en effet le plus pertinent pour accentuer la prise en compte du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, à tout le moins afin de tenir compte de son impact sur de nombreux secteurs d'activités liés au marché unique.

44. Communication n° COM(2012)06 final, précit.