

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

CJUE, 17 décembre 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Protection des animaux au moment de leur mise à mort – Règlement (CE) no 1099/2009 – Article 4, paragraphe 1 – Obligation d'étourdissement des animaux avant leur mise à mort – Article 4, paragraphe 4 – Dérogation dans le cadre de l'abattage rituel – Article 26, paragraphe 2 – Possibilité pour les États membres d'adopter des règles nationales visant à assurer aux animaux une plus grande protection en cas d'abattage rituel – Interprétation – Réglementation nationale imposant, en cas d'abattage rituel, un étourdissement réversible et insusceptible de provoquer la mort – Article 13 TFUE – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 10 – Liberté de religion – Liberté de manifester sa religion – Limitation – Proportionnalité – Absence de consensus parmi les États membres de l'Union européenne – Marge d'appréciation reconnue aux États membres – Principe de subsidiarité – Validité – Traitements différenciés de l'abattage rituel et de la mise à mort d'animaux lors d'activités de chasse ou de pêche ainsi que lors de manifestations culturelles ou sportives – Absence de discrimination – Articles 20, 21 et 22 de la charte des droits fondamentaux »

Dans l'affaire C-336/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique), par décision du 4 avril 2019, parvenue à la Cour le 18 avril 2019, dans la procédure

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.,

contre

Vlaamse Regering,

en présence de :

LI,

Waalse Regering,

Kosher Poultry BVBA e.a.,

Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, M. A. Arabadjiev, M^{me} A. Prechal, MM. E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen et A. Kumin, présidents de chambre, M. T. von Danwitz, M^{me} C. Toader, MM. M. Safjan, D. Šváby (rapporteur), M^{me} L. S. Rossi, MM. I. Jarukaitis et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M^{me} M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 juillet 2020,

considérant les observations présentées :

- pour le Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. ainsi que pour Kosher Poultry BVBA e.a., par M^{es} E. Maes et C. Caillet, advocaten, ainsi que par M^e E. Jacobowitz, avocat,
- pour l'Unie Moskeeën Antwerpen VZW et l'Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, par M^e I. Akrouh, advocaat,
- pour l'Executief van de Moslims van België e.a., par M^e J. Roets, advocaat,
- pour le Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België – Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW e.a., par M^e E. Cloots, advocaat,
- pour LI, par lui-même,
- pour le Vlaamse Regering, par M^{es} V. De Schepper et J.-F. De Bock, advocaten,
- pour le Waalse Regering, par M^e X. Drion, advocaat,
- pour Global Action in the Interest of Animals VZW (GAIA), par M^e A. Godfroid, advocaat,
- pour le gouvernement danois, par MM. J. Nyman-Lindgren et M. P. Jespersen ainsi que par M^{mes} P. Ngo et M. Wolff, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski et M^{me} H. Leppo, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement suédois, par M^{mes} H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg et A. Falk, en qualité d'agents,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M. F. Naert et M^{me} E. Karlsson, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. H. Krämer et A. Bouquet ainsi que par M^{me} B. Eggers, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 septembre 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil, du 24 septembre 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (JO 2009, L 303, p. 1), ainsi que sur la validité de cette disposition au regard des articles 10 et 20, 21 et 22 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été introduite dans le cadre de litiges opposant le Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. (ci-après, ensemble, le « CICB e.a. »), l'Unie Moskeeën Antwerpen VZW et l'Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, JG et KH, l'Executief van de Moslims van België e.a., ainsi que le Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België – Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW e.a. au Vlaamse Regering (gouvernement flamand, Belgique) au sujet de la validité du decreet houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft (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), du 7 juillet 2017 (*Belgisch Staatsblad*, 18 juillet 2017, p. 73318).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 2, 4, 6, 11, 14 à 16, 18, 20, 21, 43, 57 et 58 du règlement n° 1099/2009 énoncent :
 - « (2) La mise à mort des animaux peut provoquer chez eux de la douleur, de la détresse, de la peur ou d'autres formes de souffrance, même dans les meilleures conditions techniques existantes. Certaines opérations liées à la mise à mort peuvent être génératrices de stress, et toute technique d'étourdissement présente des inconvénients. Les exploitants ou toute personne associée à la mise à mort des animaux devraient prendre les mesures nécessaires pour éviter la douleur et atténuer autant que possible la détresse et la souffrance des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort, en tenant compte des meilleures pratiques en la matière et des méthodes autorisées par le présent règlement. Dès lors, il y a lieu de considérer que la douleur, la détresse ou la souffrance sont évitables lorsque les exploitants ou toute personne associée à la mise à mort des animaux enfreignent une des prescriptions du présent règlement ou utilisent des méthodes autorisées sans toutefois recourir à la plus moderne d'entre elles, infligeant ainsi, par négligence ou intentionnellement, de la douleur ou de la souffrance aux animaux, ou provoquant leur détresse.
- [...]
- (4) Le bien-être des animaux est une valeur [de l'Union européenne] qui est consacrée dans le protocole (n° 33) sur la protection et le bien-être des animaux annexé au traité [CE]. 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.
- [...]
- (6) L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), établie par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires [(JO 2002, L 31, p. 1)], a adopté deux avis sur le bien-être des animaux dans le cadre des principaux systèmes d'étourdissement et de mise à mort de certaines espèces d'animaux : *Welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals* (le bien-être animal dans les principaux systèmes d'étourdissement et de mise à mort des grandes espèces commerciales d'animaux), en 2004, et *Welfare aspects of the main systems of stunning and killing applied to commercially farmed deer, goats, rabbits,*

ostriches, ducks, geese and quail (le bien-être animal dans les principaux systèmes d'étourdissement et de mise à mort des cervidés, caprins, lapins, autruches, canards, oies et cailles élevés à des fins commerciales), en 2006. La législation [de l'Union] dans ce domaine devrait être actualisée pour tenir compte de ces avis scientifiques. [...] Les recommandations relatives aux poissons d'élevage n'ont pas été incluses dans le présent règlement, parce que de plus amples avis scientifiques sont nécessaires et qu'une évaluation économique plus approfondie s'impose dans ce domaine.

[...]

- (11) Les poissons sont physiologiquement très différents des animaux terrestres, et les poissons d'élevage sont abattus et mis à mort dans un contexte très différent, notamment en ce qui concerne la procédure d'inspection. En outre, la recherche sur l'étourdissement des poissons est beaucoup moins avancée que pour les autres espèces d'élevage. Il conviendrait d'établir des normes distinctes pour la protection des poissons au moment de leur mise à mort. Par conséquent, les dispositions applicables aux poissons devraient pour le moment se limiter aux principes clés. D'autres initiatives de [l'Union] devraient être prises sur la base d'une évaluation scientifique des risques relative à l'abattage et à la mise à mort des poissons, réalisée par l'EFSA, et en tenant compte des incidences sociales, économiques et administratives.

[...]

- (14) Les activités de chasse ou de pêche récréative se déroulent dans un contexte où les conditions de mise à mort sont très différentes de celles que connaissent les animaux d'élevage, et la chasse fait l'objet d'une législation spécifique. Il y a donc lieu d'exclure du champ d'application du présent règlement les mises à mort se déroulant lors d'activités de chasse ou de pêche récréative.

- (15) Le protocole (n° 33) souligne aussi la nécessité de respecter les dispositions législatives ou administratives ainsi que les coutumes des États membres, notamment en ce qui concerne les rites religieux, les traditions culturelles et le patrimoine régional, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques [de l'Union] relatives, entre autres, à l'agriculture et au marché intérieur. Dès lors, il convient d'exclure du champ d'application du présent règlement les manifestations culturelles lorsque le respect des exigences en matière de bien-être animal altérerait la nature même de la manifestation concernée.

- (16) En outre, les traditions culturelles se rapportent à un mode de pensée, d'action ou de comportement hérité, établi ou coutumier, qui implique en fait la notion de transmission par un prédécesseur. Elles contribuent à entretenir les liens sociaux qui existent de longue date entre les générations. 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 production, il y a lieu d'exclure du champ d'application du présent règlement la mise à mort d'animaux se déroulant au cours de ce type de manifestations.

[...]

- (18) 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 (JO 1993, L 340, p. 21)] prévoyait une dérogation à l'obligation d'étourdissement en cas d'abattage rituel se déroulant à l'abattoir. Étant donné que les dispositions [de l'Union] 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].

[...]

- (20) Beaucoup de méthodes de mise à mort sont douloureuses pour les animaux. L'étourdissement est donc nécessaire pour provoquer un état d'inconscience et une perte de sensibilité avant la mise à mort ou au moment de celle-ci. Mesurer la perte de conscience et de sensibilité d'un animal est une opération complexe pour laquelle il est nécessaire de suivre une méthode scientifiquement approuvée. Il conviendrait néanmoins de réaliser un suivi au moyen d'indicateurs afin d'évaluer l'efficacité de la procédure en conditions réelles.

(21) Le contrôle de l'efficacité de l'étourdissement est principalement fondé sur l'évaluation de l'état de conscience et de la sensibilité des animaux. L'état de conscience d'un animal se traduit essentiellement par sa capacité à ressentir des émotions et à contrôler ses mouvements volontaires. Malgré certaines exceptions, comme dans le cas de l'électro-immobilisation ou d'autres paralysies induites, un animal peut être supposé inconscient lorsqu'il perd sa position debout naturelle, n'est pas éveillé et ne montre pas de signes d'émotions positives ou négatives, telles que la peur ou l'excitation. La sensibilité d'un animal est essentiellement sa capacité à ressentir la douleur. En général, un animal peut être supposé insensible lorsqu'il ne présente pas de réflexe ou de réaction à des stimuli tels que les sons, les odeurs, la lumière ou le contact physique.

[...]

(43) L'abattage sans étourdissement nécessite une incision précise de la gorge à l'aide d'un couteau tranchant pour limiter autant que possible les souffrances de l'animal. En outre, les animaux qui ne sont pas mécaniquement immobilisés après l'incision sont susceptibles de ralentir le processus de saignée et ce faisant de prolonger inutilement leurs souffrances. Les bovins, ovins et caprins sont les espèces le plus fréquemment abattues selon cette procédure. Il s'ensuit que les ruminants abattus sans étourdissement préalable devraient être immobilisés de manière individuelle et par des moyens mécaniques.

[...]

(57) 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 [de l'Union]. 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.

(58) Dans certains domaines relevant du champ d'application du présent règlement, le Conseil devrait disposer de données scientifiques, sociales et économiques supplémentaires pour arrêter des règles détaillées, notamment dans le cas des poissons d'élevage et concernant l'immobilisation du bétail par renversement. En conséquence, il est nécessaire que la Commission communique ces informations au Conseil avant de proposer toute modification portant sur ces aspects du présent règlement. »

4 Intitulé « Objet et champ d'application », l'article 1^{er} de ce règlement dispose :

« 1. Le présent règlement établit des règles applicables à la mise à mort des animaux élevés ou détenus pour la production de denrées alimentaires, de laine, de peau, de fourrure ou d'autres produits ainsi qu'à la mise à mort des animaux à des fins de dépeuplement et aux opérations annexes.

Toutefois, en ce qui concerne les poissons, seules les prescriptions énoncées à l'article 3, paragraphe 1, s'appliquent.

[...]

3. Le présent règlement ne s'applique pas :

a) lorsque les animaux sont mis à mort :

- i) dans le cadre d'expériences scientifiques effectuées sous le contrôle d'une autorité compétente ;
- ii) lors d'activités de chasse ou de pêche récréative ;
- iii) lors de manifestations culturelles ou sportives ;

b) aux volailles, aux lapins et aux lièvres abattus en dehors d'un abattoir par leur propriétaire pour sa consommation domestique privée. »

5 L'article 2 dudit règlement, intitulé « Définitions », prévoit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

b) "opérations annexes", les opérations telles que la manipulation, l'hébergement, l'immobilisation, l'étourdissement et la saignée des animaux, effectuées dans le contexte et sur le lieu de la mise à mort ;

[...]

f) "étourdissement", tout procédé appliqué intentionnellement qui provoque une perte de conscience et de sensibilité sans douleur, y compris tout procédé entraînant une mort immédiate ;

g) "rite religieux", une série d'actes associés à l'abattage d'animaux et prescrits par une religion ;

h) "manifestations culturelles ou sportives", les manifestations qui sont essentiellement et de façon prédominante associées à des traditions culturelles établies de longue date ou à des activités sportives comprenant les courses ou d'autres formes de compétitions lorsqu'il n'y pas de production de viande ou de produits d'origine animale ou que cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n'est pas significative au plan économique ;

[...]

j) "abattage", la mise à mort d'animaux destinés à la consommation humaine ;

[...] »

6 L'article 3 du même règlement, intitulé « Prescriptions générales applicables à la mise à mort et aux opérations annexes », énonce, à son paragraphe 1 :

« Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes. »

7 Consacré aux « [m]éthodes d'étourdissement », l'article 4 du règlement n° 1099/2009 prévoit :

« 1. Les animaux sont mis à mort uniquement après étourdissement selon les méthodes et les prescriptions spécifiques relatives à leur application exposées à l'annexe I. L'animal est maintenu dans un état d'inconscience et d'insensibilité jusqu'à sa mort.

Les méthodes visées à l'annexe I qui n'entraînent pas la mort instantanée [...] sont suivies aussitôt que possible d'un procédé provoquant infailliblement la mort, comme la saignée, le jonchage, l'électrocution ou l'anoxie prolongée.

[...]

4. Pour les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, les prescriptions visées au paragraphe 1 ne sont pas d'application pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir. »

8 Intitulé « Contrôle de l'étourdissement », l'article 5 de ce règlement dispose, à son paragraphe 2 :

« Lorsque, 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. »

9 Selon l'article 26 du règlement n° 1099/2009, intitulé « Dispositions nationales plus strictes » :

« 1. Le présent règlement n'empêche pas les États membres de maintenir toute règle nationale, applicable à la date d'entrée en vigueur dudit règlement, visant à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort.

Avant le 1^{er} janvier 2013, les États membres informent la Commission de ces règles nationales. La Commission les porte à la connaissance des autres États membres.

2. Les États membres peuvent adopter des règles nationales visant à assurer aux animaux, au moment de leur mise à mort, une plus grande protection que celle prévue par le présent règlement dans les domaines suivants :

[...]

c) l'abattage d'animaux conformément à l'article 4, paragraphe 4, et les opérations annexes.

Les États membres notifient à la Commission toute règle nationale de ce type. La Commission les porte à la connaissance des autres États membres.

[...]

4. 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. »

10 L'article 27 de ce règlement, intitulé « Rapports », énonce, à son paragraphe 1 :

« Au plus tard le 8 décembre 2014, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la possibilité d'introduire certaines prescriptions relatives à la protection des poissons au moment de leur mise à mort, qui tiennent compte des aspects liés au bien-être des animaux ainsi que des incidences socio-économiques et environnementales. Ce rapport est, le cas échéant, accompagné de propositions législatives visant à modifier le présent règlement en y ajoutant des dispositions spécifiques concernant la protection des poissons au moment de leur mise à mort.

Dans l'attente de l'adoption de ces mesures, les États membres peuvent maintenir ou arrêter des dispositions nationales concernant la protection des poissons au moment de leur abattage ou de leur mise à mort ; ils en informent la Commission. »

Le droit belge

11 L'article 16, paragraphe 1, de la Wet betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (loi relative à la protection et au bien-être des animaux), du 14 août 1986 (*Belgisch Staatsblad*, 3 décembre 1986, p. 16382), dans sa version antérieure à l'adoption du décret en cause au principal, posait, à son premier alinéa, l'obligation de ne pratiquer l'abattage qu'après étourdissement de l'animal ou, en cas de force majeure, suivant la méthode la moins douloureuse. Toutefois, cette disposition précisait, à son second alinéa, que, par dérogation, cette obligation ne s'appliquait pas « aux abattages prescrits par un rite religieux ».

12 Le décret en cause au principal, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a mis fin, s'agissant de la Région flamande, à cette dérogation. En effet, l'article 15, paragraphe 2, de la loi relative à la protection et au bien-être des animaux, dans sa version modifiée par l'article 3 de ce décret, prévoit que, « [s]i les animaux sont abattus selon des méthodes spéciales requises pour des rites religieux, l'étourdissement est réversible et la mort de l'animal n'est pas provoquée par l'étourdissement ».

13 Les travaux préparatoires dudit décret précisent ce qui suit :

« La Flandre attache une grande importance au bien-être animal. L'objectif est donc de bannir en Flandre toute souffrance animale évitable. L'abattage sans étourdissement des animaux est incompatible avec ce principe. Bien que d'autres mesures, moins drastiques qu'une interdiction de l'abattage sans étourdissement préalable, pourraient limiter quelque peu l'incidence négative de cette méthode d'abattage sur le bien-être des animaux, de telles mesures ne peuvent pas empêcher que subsiste une très grave atteinte à ce bien-être. La marge entre

l'élimination de la souffrance animale, d'une part, et l'abattage sans étourdissement préalable, d'autre part, sera toujours très grande, même si des mesures moins radicales étaient prises pour limiter au maximum l'atteinte au bien-être animal.

Il n'en reste pas moins qu'un équilibre est recherché entre la protection du bien-être animal et la liberté de religion.

Les rites religieux tant juif qu'islamique exigent que l'animal se vide au maximum de son sang. Des recherches scientifiques ont démontré que la crainte selon laquelle l'étourdissement influencerait négativement la saignée n'est pas fondée [...]

Par ailleurs, les deux rites exigent que l'animal soit intact et sain au moment de l'abattage et qu'il meure par hémorragie. [...] [L]'électronarcose est une méthode d'étourdissement réversible (non létale) dans le cadre de laquelle l'animal, s'il n'est pas égorgé entre-temps, reprend conscience après un bref laps de temps et ne ressent aucun effet négatif de l'étourdissement. Si l'animal est égorgé immédiatement après avoir été étourdi, son décès sera purement dû à l'hémorragie. Compte tenu de ceci, la conclusion qui figure dans le rapport de Monsieur Vanthemsche peut être suivie. Selon cette conclusion, l'application de l'étourdissement réversible, non létal, lors de la pratique de l'abattage rituel constitue une mesure proportionnée qui respecte l'esprit de l'abattage rituel dans le cadre de la liberté de religion et tient compte au maximum du bien-être des animaux concernés. À tout le moins, l'obligation de recourir à l'électronarcose pour les abattages réalisés selon des méthodes spéciales requises par des rites religieux ne porte dès lors pas une atteinte disproportionnée à la liberté de religion. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 14 Par des requêtes introduites les 17 et 18 janvier 2018, les requérants au principal ont saisi le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle, Belgique), qui est la juridiction de renvoi, de recours en annulation dirigés contre le décret en cause au principal, au motif que celui-ci méconnaîtrait, notamment, l'article 4, paragraphe 4, et l'article 26, paragraphe 2, du règlement n° 1099/2009, en ce qu'il priverait les croyants juifs et musulmans de la garantie selon laquelle les abattages rituels ne peuvent être soumis à l'exigence d'étourdissement préalable. En effet, ledit décret empêcherait l'ensemble de ces croyants, et pas seulement une fraction minoritaire d'entre eux, de pratiquer leur religion, en ne leur permettant pas de se procurer de la viande provenant d'animaux abattus conformément à leurs préceptes religieux, dans la mesure où ces préceptes s'opposent à la technique de l'étourdissement réversible.
- 15 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, les requérants au principal exposent que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1099/2009, lu en combinaison avec le considérant 20 de ce règlement, les animaux devraient, en principe, être étourdis avant d'être abattus, c'est-à-dire être maintenus dans un état d'inconscience et d'insensibilité jusqu'à leur mort.
- 16 Cependant, conformément à l'article 4, paragraphe 4, dudit règlement, l'obligation d'étourdissement ne s'appliquerait pas à l'abattage d'animaux effectué selon des méthodes particulières prescrites par des rites religieux. Selon le considérant 18 du même règlement, cette exception serait dictée par l'objectif de respecter la liberté de religion, garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, ainsi que la Cour l'aurait relevé dans l'arrêt du 29 mai 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a. (C-426/16, EU:C:2018:335, points 56 et 57).
- 17 Le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle) fait observer à cet égard que, le droit garanti à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte correspondant au droit garanti à l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), la Cour en aurait déduit que la notion de « religion » peut couvrir tant le forum internum, à savoir le fait d'avoir des convictions, que le forum externum, à savoir la manifestation en public de la foi religieuse.
- 18 Les méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux et le respect de préceptes alimentaires religieux relèveraient du champ d'application de la liberté de religion et pourraient être considérés comme une manifestation en public d'une conviction religieuse, au sens de l'article 9 de la CEDH et de l'article 10, paragraphe 1, de la Charte. En particulier, l'abattage rituel viserait à fournir aux fidèles concernés une viande provenant d'animaux abattus conformément à leurs convictions religieuses. La Cour européenne des droits de l'homme aurait certes jugé, à cet égard, dans l'arrêt du 27 juin 2000, Cha'are Shalom V^e Tsedek c. France

(CE:ECHR:2000:0627JUD 002741795, § 82), que, lorsque les croyants ne sont pas privés de la possibilité de se procurer et de consommer de la viande provenant d'animaux abattus conformément à leurs convictions religieuses, le droit à la liberté de religion ne saurait aller jusqu'à englober le droit de procéder personnellement à un abattage rituel.

- 19 Cela étant, les requérants au principal font valoir que les États membres ne sauraient utiliser l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 pour vider de son sens l'exception à l'obligation de pratiquer l'étourdissement lors de l'abattage rituel, prévue à l'article 4, paragraphe 4, de ce règlement.
- 20 En outre, les requérants au principal soutiennent que le décret en cause au principal restreint de manière disproportionnée la liberté de religion, d'autant plus que la viande de bovins abattus conformément à des préceptes religieux représenterait seulement 0,1 % de la quantité totale de la viande produite en Belgique et que les cas dans lesquels l'étourdissement préalable échoue seraient supérieurs à ce pourcentage. La communauté juive n'aurait, en outre, pas l'assurance de pouvoir se procurer suffisamment de viande provenant d'animaux abattus conformément aux préceptes de la religion juive. La section de législation du Raad van State (Conseil d'État, Belgique) en aurait d'ailleurs déduit que l'interdiction de l'abattage sans étourdissement porte une atteinte disproportionnée à la liberté de religion.
- 21 Le décret en cause au principal porterait également atteinte à la liberté de religion en ce qu'il empêche les adeptes de la religion juive d'abattre des animaux conformément à la *shehita*, à savoir le rite d'abattage propre à cette religion. À cet égard, la circonstance que de la viande provenant d'animaux abattus conformément aux préceptes religieux peut être importée depuis l'étranger ne saurait être prise en considération.
- 22 Les requérants au principal contestent enfin la prémisse du législateur flamand selon laquelle le procédé d'étourdissement réversible n'entraînant pas la mort de l'animal est conforme aux prescriptions religieuses en matière d'abattage.
- 23 À l'inverse, les gouvernements flamand et wallon considèrent que l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 habilite expressément les États membres à s'écarter de l'article 4, paragraphe 4, de ce règlement.
- 24 La juridiction de renvoi relève, d'une part, que la dérogation à l'obligation de principe de l'étourdissement préalable à la mise à mort, prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1099/2009, a pour finalité le respect de la liberté de religion, garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte et, d'autre part, que l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), de ce règlement, lu en combinaison avec les considérants 18 et 57 dudit règlement, habilite les États membres, en vue de la promotion du bien-être animal, à déroger audit article 4, paragraphe 4, sans toutefois préciser les limites que les États membres doivent observer à cet égard.
- 25 La question se poserait donc de savoir si l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 peut être interprété en ce sens qu'il autorise les États membres à adopter des règles nationales telles que celles en cause au principal, et, dans l'affirmative, si cette disposition est compatible avec la liberté de religion garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte.
- 26 À cet égard, la juridiction de renvoi indique que le décret en cause au principal a mis fin, à compter du 1^{er} janvier 2019, à l'exception, en matière d'abattage rituel, à l'obligation d'étourdissement préalable. Il ressortirait également des travaux préparatoires de ce décret que le législateur flamand est parti du principe que l'abattage sans étourdissement cause à l'animal une souffrance évitable. Aussi aurait-il cherché à promouvoir le bien-être des animaux et à parvenir à un équilibre entre, d'une part, l'objectif de promouvoir le bien-être des animaux et, d'autre part, celui de garantir la liberté de religion.
- 27 Dans cette perspective, afin de répondre autant que possible aux souhaits des communautés religieuses concernées, l'article 15, paragraphe 2, de la loi du 14 août 1986, telle que modifiée par le décret en cause au principal, impose désormais, dans le cadre de l'abattage rituel, un étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal. Les travaux préparatoires de ce décret feraient ainsi apparaître que le législateur flamand a considéré que cette disposition répond aux souhaits des communautés religieuses concernées, dès lors que, lorsqu'il est fait application de la technique de l'étourdissement réversible, les préceptes religieux imposant que l'animal ne soit pas mort au moment de son abattage et qu'il se vide complètement de son sang sont respectés.

- 28 La modification législative intervenue ne saurait toutefois être interprétée comme obligeant toutes les communautés religieuses à accepter la technique de l'étourdissement réversible. De surcroît, et ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires du décret en cause au principal, celui-ci n'aurait pas d'incidence sur la possibilité, pour les membres de ces communautés, de se procurer de la viande provenant d'animaux abattus sans étourdissement préalable, étant donné qu'aucune disposition n'interdit l'importation d'une telle viande en Région flamande. En tout état de cause, une telle interdiction d'importation serait contraire à l'article 26, paragraphe 4, du règlement n° 1099/2009.
- 29 Les requérants au principal font cependant valoir que de plus en plus d'États membres, à l'instar de la Région flamande, interdisent l'abattage d'animaux sans étourdissement ou, à tout le moins, l'exportation de viande provenant d'animaux abattus conformément à des préceptes religieux, ce qui compromettrait l'approvisionnement en viande de ce type en Région flamande. De surcroît, la certification de la viande importée ne permettrait pas de savoir avec certitude si la viande provient effectivement d'animaux abattus conformément aux préceptes religieux.
- 30 Les gouvernements flamand et wallon objectent qu'un certain nombre d'États membres ne connaissent pas une telle interdiction générale de mise à mort sans étourdissement préalable et que le commerce de viande ne s'arrête pas aux frontières de l'Union.
- 31 Les requérants au principal allèguent enfin que, si l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 devait être interprété en ce sens qu'il autorise les États membres à prendre des mesures telles que celles prévues par le décret en cause au principal, il violerait les principes d'égalité, de non-discrimination et de diversité religieuse, respectivement garantis aux articles 20, 21 et 22 de la Charte. Dans ce contexte, les requérants au principal font observer que ledit décret, pris en application de ce règlement, traiterait différemment, sans aucune justification raisonnable, d'une part, les personnes qui mettent à mort des animaux en pratiquant la chasse ou la pêche ou dans le cadre de la lutte contre les organismes nuisibles et, d'autre part, les personnes qui mettent à mort des animaux conformément à des méthodes particulières d'abattage prescrites par le rite d'un culte.
- 32 C'est dans ce contexte que le Grondwettelijk Hof (Cour constitutionnelle) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement [n° 1099/2009] doit-il être interprété en ce sens qu'il autorise les États membres, par dérogation à [...] l'article 4, paragraphe 4, de ce règlement et en vue de promouvoir le bien-être des animaux, à adopter des règles telles que celles qui sont contenues dans le décret [en cause au principal], règles qui prévoient, d'une part, une interdiction de l'abattage d'animaux sans étourdissement applicable également à l'abattage effectué dans le cadre d'un rite religieux et, d'autre part, un procédé d'étourdissement alternatif pour l'abattage effectué dans le cadre d'un rite religieux, fondé sur l'étourdissement réversible et sur le précepte selon lequel l'étourdissement ne peut entraîner la mort de l'animal ?
- 2) Si la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement [n° 1099/2009] viole-t-il, dans l'interprétation exposée dans la première question, l'article 10, paragraphe 1, de la [Charte] ?
- 3) Si la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 4, du règlement [n° 1099/2009] viole-t-il, dans l'interprétation exposée dans la première question, les articles 20, 21 et 22 de la [Charte], en ce qu'il ne prévoit, pour l'abattage d'animaux conformément à des méthodes particulières prescrites par des rites religieux, qu'une exception conditionnelle à l'obligation d'étourdir l'animal (article 4, paragraphe 4, lu en combinaison avec l'article 26, paragraphe 2[, de ce règlement]), alors qu'il est prévu, pour la mise à mort d'animaux dans le cadre de la chasse, de la pêche et de manifestations culturelles et sportives, pour les raisons exposées dans les considérants du règlement, des dispositions selon lesquelles ces activités ne relèvent pas du champ d'application du règlement ou ne sont pas soumises à l'obligation d'étourdir l'animal lors de sa mise à mort (article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième alinéa, et paragraphe 3[, dudit règlement]) ? »

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

- 33 Par acte déposé au greffe de la Cour le 2 octobre 2020, CICB e.a. et Kosher Poultry e.a. ont demandé à ce que soit ordonnée la réouverture de la procédure orale, en application de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour.
- 34 À l'appui de leur demande, CICB e.a. et Kosher Poultry e.a. font valoir, en substance, que le Sejm (Diète, Pologne) a adopté, le 18 septembre 2020, un projet de loi interdisant l'exportation de la viande issue d'animaux mis à mort dans le cadre de l'abattage rituel. Or, dans la mesure où cet État membre représente, pour la communauté juive de Belgique, le fournisseur de viande casher le plus important et où il n'existe aucune solution concrète de remplacement, l'adoption d'un tel projet de loi établirait encore davantage le caractère disproportionné du décret en cause au principal et, par suite, constituerait un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour.
- 35 En vertu de l'article 83 de son règlement de procédure, la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment lorsqu'une partie a soumis, après la clôture de cette phase, un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour ou lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties intéressées.
- 36 Tel n'est pas le cas en l'occurrence.
- 37 En effet, lors de l'audience, la Cour a, au travers d'une question posée à la Région flamande et à laquelle tous les participants ont pu réagir, envisagé la situation, qui va au-delà de celle invoquée par CICB e.a. et Kosher Poultry e.a. dans leur demande de réouverture de la procédure orale, dans laquelle l'ensemble des États membres adopterait une mesure interdisant, à l'instar du décret en cause au principal, la mise à mort d'animaux sans étourdissement préalable dans le cadre de l'abattage rituel.
- 38 Eu égard à ce qui précède, le projet de loi mentionné au point 34 du présent arrêt n'étant susceptible de constituer ni un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour ni un fait relatif à un argument qui n'a pas été débattu entre les parties intéressées, au sens de l'article 83 du règlement de procédure, la Cour considère, l'avocat général entendu, qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la procédure orale.

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 39 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009, lu à la lumière de l'article 13 TFUE et de l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal.
- 40 À titre liminaire, il convient de relever que le règlement n° 1099/2009, qui trouve sa base juridique dans l'article 37 CE (devenu article 43 TFUE) et s'inscrit dans le cadre du plan d'action communautaire pour la protection et le bien-être des animaux au cours de la période 2006-2010 [COM (2006) 13 final du 23 janvier 2006], vise à définir des règles communes pour la protection du bien-être des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort dans l'Union, et se fonde, ainsi que l'énonce son considérant 4, sur l'idée que la protection des animaux au moment de leur abattage est une question d'intérêt général.
- 41 À cet égard, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1099/2009, lu en combinaison avec le considérant 20 de ce règlement, pose le principe de l'étourdissement de l'animal préalablement à sa mise à mort et l'érige même en une obligation dès lors que des études scientifiques ont établi que l'étourdissement constitue la technique qui porte le moins atteinte au bien-être animal au moment de l'abattage (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, C-497/17, EU:C:2019:137, point 47). Ainsi qu'il découle du considérant 4 dudit règlement, le principe de l'étourdissement préalable prévu à cette disposition traduit cette valeur de l'Union qu'est le bien-être des animaux, tel que

consacré désormais à l'article 13 TFUE, en vertu duquel l'Union et les États membres doivent tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de celle-ci.

- 42 Ce principe répond à l'objectif principal de protection du bien-être animal poursuivi par le règlement n° 1099/2009, lequel ressort de l'intitulé même de ce règlement et de son considérant 2, et ce, conformément audit article 13 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, points 63 et 64).
- 43 Ensuite, l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1099/2009 dispose que le principe de l'étourdissement préalable n'est pas d'application concernant les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux et pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir. Si cette dernière disposition, lue à la lumière du considérant 18 de ce règlement, admet la pratique de l'abattage rituel, dans le cadre duquel l'animal peut être mis à mort sans étourdissement préalable, cette forme d'abattage n'est cependant autorisée qu'à titre dérogatoire dans l'Union et uniquement afin d'assurer le respect de la liberté de religion, dès lors qu'elle 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, conformément à l'article 2, sous f), dudit règlement, lu à la lumière du considérant 20 de celui-ci, est nécessaire pour provoquer chez l'animal un état d'inconscience et de perte de sensibilité de nature à réduire considérablement ses souffrances (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, C-497/17, EU:C:2019:137, point 48).
- 44 Cette dérogation se fonde, ainsi qu'il découle du considérant 15 du règlement n° 1099/2009, sur la nécessité de respecter les dispositions législatives ou administratives ainsi que les coutumes des États membres, notamment en ce qui concerne les rites religieux, les traditions culturelles et le patrimoine régional, dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'Union relatives, entre autres, à l'agriculture et au marché intérieur. Elle concrétise ainsi, conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, l'engagement positif du législateur de l'Union d'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 (voir, en ce sens, arrêt du 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, points 56 et 57).
- 45 En outre, il ressort du considérant 18 dudit règlement que, compte tenu du fait que « les dispositions [de l'Union] applicables aux abattages rituels[, issues de la directive 93/119,] avaient 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 », le législateur de l'Union a décidé « 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 ». À cet effet, l'article 26, paragraphe 1, du règlement n° 1099/2009 autorise les États membres à maintenir toute règle nationale, applicable à la date d'entrée en vigueur de ce règlement, visant à assurer une plus grande protection des animaux au moment de leur mise à mort, tandis que l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), dudit règlement dispose que les États membres peuvent adopter des règles nationales visant à assurer aux animaux, au moment de leur mise à mort, une plus grande protection que celle prévue par ledit règlement dans le domaine, notamment, de « l'abattage d'animaux conformément à l'article 4, paragraphe 4, et [d]es opérations annexes », étant précisé que, conformément à l'article 2, sous b), de ce même règlement, les opérations annexes ainsi visées incluent l'étourdissement.
- 46 Enfin, l'article 26, paragraphe 4, du règlement n° 1099/2009 précise qu'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.
- 47 Ainsi, le cadre dressé par le règlement n° 1099/2009 reflète le prescrit de l'article 13 TFUE, selon lequel « 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 ». Ce cadre fait apparaître que ce règlement ne procède pas lui-même à la conciliation nécessaire entre le bien-être des animaux et la liberté de manifester sa religion, mais se borne à encadrer la conciliation qu'il incombe aux États membres d'effectuer entre ces deux valeurs.
- 48 Il découle des considérations exposées aux points 44 à 47 du présent arrêt que, d'une part, l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 ne méconnaît pas la liberté de manifester sa

religion, telle que garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, et, d'autre part, dans le cadre de la possibilité qui leur est reconnue, au titre de cette disposition, d'adopter des règles supplémentaires visant à assurer aux animaux une plus grande protection que celle prévue par ce règlement, les États membres peuvent, notamment, 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, sous réserve, toutefois, du respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte.

- 49 En effet, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux consacrés par celle-ci lorsqu'ils mettent en œuvre cette possibilité.
- 50 En ce qui concerne la compatibilité de mesures nationales prises sur le fondement de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 avec la liberté de manifester sa religion, il convient de rappeler que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte prévoit que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et précise que ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
- 51 À cet égard, une réglementation nationale adoptée sur le fondement de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), de ce règlement et imposant, dans le cadre d'un abattage rituel, un étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal relève du champ d'application de la liberté de manifester sa religion, garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte.
- 52 En effet, la Charte retient une acception large de la notion de « religion » visée à cette disposition, susceptible de couvrir tant le forum internum, à savoir le fait d'avoir des convictions, que le forum externum, à savoir la manifestation en public de la foi religieuse, et la Cour a déjà jugé que l'abattage rituel relève de la liberté de manifester sa religion, garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte (arrêt du 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, points 44 et 49).
- 53 Ainsi que le soutiennent les requérants au principal, en imposant l'obligation d'étourdissement préalable de l'animal lors de l'abattage rituel, tout en prescrivant que cet étourdissement soit réversible et qu'il ne provoque pas la mort de l'animal, le décret en cause au principal, adopté sur le fondement de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009, apparaît incompatible avec certains préceptes religieux juifs et islamiques.
- 54 À cet égard, il ressort de la demande de décision préjudicielle que, pour les requérants au principal, l'abattage rituel répond à des préceptes religieux spécifiques exigeant, en substance, que les croyants ne consomment que de la viande d'animaux abattus sans étourdissement préalable, aux fins d'assurer qu'ils ne soient soumis à aucun procédé de nature à entraîner la mort avant l'abattage et qu'ils se vident de leur sang.
- 55 Partant, ce décret emporte une limitation à l'exercice du droit à la liberté des croyants juifs et musulmans de manifester leur religion, telle que garantie à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte.
- 56 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte vise à assurer la cohérence nécessaire entre les droits contenus dans cette dernière et les droits correspondants garantis par la CEDH, sans porter atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et de la Cour de justice de l'Union européenne. Il convient donc de tenir compte des droits correspondants de la CEDH en vue de l'interprétation de la Charte, en tant que seuil de protection minimale [voir, en ce sens, arrêts arrêt du 21 mai 2019, *Commission/Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)*, C-235/17, EU:C:2019:432, point 72 et jurisprudence citée, ainsi que du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791, point 124]. Dans la mesure où il ressort des explications relatives à l'article 10 de la Charte que la liberté garantie au paragraphe 1 de cette disposition correspond à la liberté garantie à l'article 9 de la CEDH, il y a lieu de tenir compte de cette liberté en vue de l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, de la Charte.
- 57 Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté de pensée, de conscience et de religion protégée par l'article 9 de la CEDH représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de cette convention, dans la mesure où le pluralisme, consubstantiel à pareille société, dépend de cette liberté (voir, en ce sens, Cour EDH, 18 février 1999, *Buscarini e.a. c. Saint-Marin*, CE:ECHR:1999:0218JUD 002464594, § 34 et jurisprudence citée, ainsi que du 17 février 2011, *Wasmuth c. Allemagne*, CE:ECHR:2011:0217JUD 001288403, § 50). Ainsi, l'article 9, paragraphe 2, de la CEDH dispose que « [l]a liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui,

prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

- 58 Dans le même sens, conformément à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans sa seconde phrase, cette disposition énonce que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.
- 59 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si une réglementation nationale, qui prévoit une obligation d'étourdissement préalable de l'animal lors de l'abattage rituel tout en prescrivant que cet étourdissement soit réversible et qu'il ne provoque pas la mort de cet animal, satisfait aux conditions prévues à l'article 52, paragraphes 1 et 3, de la Charte, lues en combinaison avec l'article 13 TFUE.
- 60 En premier lieu, dans la mesure où elle découle du décret en cause au principal, la limitation à l'exercice du droit à la liberté de manifester sa religion identifiée au point 55 du présent arrêt est prévue par la loi, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.
- 61 En deuxième lieu, une réglementation nationale qui impose l'obligation d'étourdissement préalable de l'animal lors de l'abattage rituel tout en prescrivant que cet étourdissement soit réversible et qu'il ne provoque pas la mort de l'animal respecte le contenu essentiel de l'article 10 de la Charte dès lors que, selon les indications figurant dans le dossier dont dispose la Cour, énoncées au point 54 du présent arrêt, l'ingérence résultant d'une telle réglementation se limite à un aspect de l'acte rituel spécifique que constitue ledit abattage, ce dernier n'étant en revanche pas prohibé en tant que tel.
- 62 En troisième lieu, en ce qui concerne la question de savoir si la limitation du droit garanti à l'article 10 de la Charte résultant d'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal répond à un objectif d'intérêt général, il ressort des indications figurant dans la demande de décision préjudicielle que le législateur flamand a entendu promouvoir le bien-être animal. Ainsi, dans les travaux préparatoires du décret en cause au principal, il est indiqué que « [l]a Flandre attache une grande importance au bien-être animal », que « [l]'objectif est donc de bannir en Flandre toute souffrance animale évitable », que « [l]'abattage sans étourdissement des animaux est incompatible avec ce principe », et que, « [b]ien que d'autres mesures, moins drastiques qu'une interdiction de l'abattage sans étourdissement préalable, pourraient limiter quelque peu l'incidence négative de cette méthode d'abattage sur le bien-être des animaux, de telles mesures ne peuvent pas empêcher que subsiste une très grave atteinte à ce bien-être ».
- 63 Or, il ressort tant de la jurisprudence de la Cour (voir, en ce sens, arrêts du 17 janvier 2008, *Viamex Agrar Handel et ZVK*, C-37/06 et C-58/06, EU:C:2008:18, point 22 ; du 19 juin 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers et Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, point 27 ; du 10 septembre 2009, *Commission/Belgique*, C-100/08, non publié, EU:C:2009:537, point 91, ainsi que du 23 avril 2015, *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, point 35), que de l'article 13 TFUE que la protection du bien-être des animaux constitue un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union.
- 64 En quatrième lieu, s'agissant du respect du principe de proportionnalité, celui-ci exige que les limitations que le décret en cause au principal apporte à la liberté de manifester sa religion ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par cette réglementation, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, point 46 et jurisprudence citée, ainsi que du 30 avril 2019, *Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen)*, C-611/17, EU:C:2019:332, point 55].
- 65 Lorsque plusieurs droits fondamentaux et principes consacrés par les traités sont en cause, tels que, en l'occurrence, le droit garanti à l'article 10 de la Charte et le bien-être des animaux consacré à l'article 13 TFUE, l'appréciation du respect du principe de proportionnalité doit s'effectuer dans le respect de la conciliation nécessaire des exigences liées à la protection des différents droits et principes en cause et d'un juste équilibre entre eux (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, point 50 et jurisprudence citée).

- 66 À cet égard, il convient de constater qu'une réglementation nationale qui impose l'obligation d'étourdissement préalable de l'animal lors de l'abattage rituel, tout en prescrivant que cet étourdissement soit réversible et qu'il ne provoque pas la mort de l'animal, est apte à réaliser l'objectif de la promotion du bien-être animal visé au point 62 du présent arrêt.
- 67 Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que, lorsque des questions de politique générale, telles que la détermination des rapports entre l'État et les religions, sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. Aussi convient-il, en principe, de reconnaître à l'État, dans le champ d'application de l'article 9 de la CEDH, une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est « nécessaire ». La marge d'appréciation ainsi reconnue aux États membres en l'absence de consensus au niveau de l'Union doit toutefois aller de pair avec un contrôle européen consistant notamment à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et si elles sont proportionnées (voir, en ce sens, Cour EDH, 1^{er} juillet 2014, S.A.S. c. France, CE:ECHR:2014:0701JUD 004383511, §§ 129 et 131 ainsi que jurisprudence citée).
- 68 Or, ainsi qu'il ressort des considérants 18 et 57 du règlement n° 1099/2009, c'est précisément l'absence de consensus entre les États membres quant à leur façon d'appréhender l'abattage rituel qui a inspiré l'adoption des articles 4 et 26 de ce règlement.
- 69 Le considérant 18 du règlement n° 1099/2009 énonce en effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 45 du présent arrêt, qu'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.
- 70 Quant au considérant 57 de ce règlement, celui-ci, après avoir évoqué le fait que les citoyens européens attendent que des règles minimales en matière de bien-être des animaux soient respectées lors de l'abattage, souligne que, dans certains domaines, les attitudes vis-à-vis des animaux sont également dictées par les perceptions nationales et que, 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 de l'Union. Ainsi, toujours selon ledit considérant, 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.
- 71 Dès lors, en faisant référence à l'existence de « perceptions nationales » différentes vis-à-vis des animaux ainsi qu'à la nécessité de laisser « une certaine flexibilité » ou encore « un certain degré de subsidiarité » aux États membres, le législateur de l'Union a entendu préserver le contexte social propre à chaque État membre à cet égard et reconnaître à chacun d'entre eux une ample marge d'appréciation dans le cadre de la conciliation nécessaire de l'article 13 TFUE et de l'article 10 de la Charte, aux fins d'assurer un juste équilibre entre, d'un côté, la protection du bien-être des animaux lors de leur mise à mort et, de l'autre, le respect de la liberté de manifester sa religion.
- 72 S'agissant, plus particulièrement, du caractère nécessaire de l'ingérence dans la liberté de manifester sa religion résultant du décret en cause au principal, il convient de relever qu'il ressort des avis scientifiques de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) cités au considérant 6 du règlement n° 1099/2009, qu'un consensus scientifique s'est formé quant au fait que l'étourdissement préalable constitue le moyen optimal pour réduire la souffrance de l'animal au moment de sa mise à mort.
- 73 C'est en se plaçant dans cette perspective que le législateur flamand a indiqué, dans les travaux préparatoires du décret en cause au principal, que « [l]a marge entre l'élimination de la souffrance animale, d'une part, et l'abattage sans étourdissement préalable, d'autre part, sera toujours très grande, même si des mesures moins radicales étaient prises pour limiter au maximum l'atteinte au bien-être animal ».
- 74 Il s'ensuit que le législateur flamand a pu, sans excéder la marge d'appréciation visée au point 67 du présent arrêt, considérer que les limitations que le décret en cause au principal apporte à la liberté de manifester sa religion, en imposant un étourdissement préalable réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal, satisfont à la condition de nécessité.
- 75 En ce qui concerne, enfin, le caractère proportionné de l'ingérence dans la liberté de manifester sa religion résultant du décret en cause au principal, premièrement, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de ce décret, tels que cités au point 13 du présent arrêt, le législateur flamand s'est fondé sur des recherches

scientifiques qui ont démontré que la crainte selon laquelle l'étourdissement affecterait négativement la saignée n'est pas fondée. En outre, il ressort de ces mêmes travaux que l'électronarcose est une méthode d'étourdissement non létale et réversible, de sorte que, si l'animal est égorgé immédiatement après avoir été étourdi, son décès sera purement dû à l'hémorragie.

- 76 Par ailleurs, en imposant, dans le cadre de l'abattage rituel, un étourdissement préalable réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal, le législateur flamand a également entendu s'inspirer du considérant 2 du règlement n° 1099/2009, à la lumière duquel l'article 4 de ce règlement, pris dans son entièreté, doit être lu, et qui énonce, en substance, que, afin d'épargner aux animaux une douleur, une détresse ou une souffrance évitables lors de la mise à mort, il convient de privilégier la méthode de mise à mort autorisée la plus moderne, lorsque des progrès scientifiques significatifs permettent de réduire leur souffrance lors de leur mise à mort.
- 77 Deuxièmement, à l'instar de la CEDH, la Charte est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles et des conceptions prévalant de nos jours dans les États démocratiques (voir, par analogie, Cour EDH, 7 juillet 2011, *Bayatyan c. Arménie* [GC], CE:ECHR:2011:0707JUD 002345903, § 102 et jurisprudence citée), de sorte qu'il convient de tenir compte de l'évolution des valeurs et des conceptions, sur les plans tant sociétal que normatif, dans les États membres. Or, le bien-être animal, en tant que valeur à laquelle les sociétés démocratiques contemporaines attachent une importance accrue depuis un certain nombre d'années, peut, au regard de l'évolution de la société, être davantage pris en compte dans le cadre de l'abattage rituel et contribuer ainsi à justifier le caractère proportionné d'une réglementation telle que celle en cause au principal.
- 78 Troisièmement, conformément à la règle prévue à l'article 26, paragraphe 4, du règlement n° 1099/2009, ledit décret n'interdit ni n'entrave la mise en circulation sur le territoire dans lequel il s'applique de produits d'origine animale provenant d'animaux qui ont été abattus rituellement et sans étourdissement préalable dans un autre État membre. La Commission a d'ailleurs souligné, à cet égard, dans ses observations écrites déposées devant la Cour, que la majorité des États membres autorisent, au titre de l'article 4, paragraphe 4, de ce règlement, l'abattage sans étourdissement préalable. De surcroît, ainsi que l'ont fait valoir en substance les gouvernements flamand et wallon, une réglementation nationale telle que le décret en cause au principal n'interdit ni n'entrave la mise en circulation de produits d'origine animale provenant d'animaux qui ont été abattus rituellement lorsque ces produits sont originaires d'un État tiers.
- 79 Ainsi, dans un contexte en évolution sur les plans tant sociétal que normatif, qui se caractérise, ainsi qu'il a été souligné au point 77 du présent arrêt, par une sensibilisation croissante à la problématique du bien-être animal, le législateur flamand a pu adopter, à l'issue d'un vaste débat organisé à l'échelle de la Région flamande, le décret en cause au principal, sans excéder la marge d'appréciation que le droit de l'Union confère aux États membres quant à la conciliation nécessaire entre l'article 10, paragraphe 1, de la Charte et l'article 13 TFUE.
- 80 Il y a donc lieu de considérer que les mesures que comporte le décret en cause au principal 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 et, par conséquent, sont proportionnées.
- 81 Dans ces conditions, il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009, lu à la lumière de l'article 13 TFUE et de l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal.

Sur la troisième question

- 82 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi s'interroge en substance sur la validité de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009 au regard des principes d'égalité, de non-discrimination et de diversité culturelle, religieuse et linguistique, tels que garantis, respectivement, aux articles 20, 21 et 22 de la Charte. En effet, dans l'hypothèse où cette disposition autoriserait les États membres à prendre des mesures telles que l'étourdissement obligatoire pour la mise à mort des animaux dans le cadre de l'abattage rituel, ledit règlement ne contiendrait aucune disposition semblable pour la mise à mort des animaux dans le cadre des activités de chasse et de pêche ou lors de manifestations culturelles ou sportives.
- 83 Il découle du libellé de cette question que la juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la conformité de cette disposition du règlement n° 1099/2009 aux articles 20, 21 et 22 de la Charte, en ce que, tandis qu'il ne

prévoit qu'une exception conditionnelle à l'étourdissement préalable de l'animal dans le cadre de l'abattage rituel, ce règlement exclut de son champ d'application ou exonère de l'obligation d'étourdissement préalable qu'il prévoit la mise à mort d'animaux intervenant dans le cadre de la chasse, de la pêche ainsi que de manifestations culturelles et sportives.

- 84 À cet égard, en premier lieu, il convient d'apprécier l'argument tiré de ce que l'abattage rituel ferait l'objet d'un traitement discriminatoire dans le règlement n° 1099/2009 par rapport à la mise à mort d'animaux dans le cadre de manifestations culturelles et sportives.
- 85 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'interdiction de discrimination n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui appartient aux principes fondamentaux du droit de l'Union, et que ce principe impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir, en ce sens, arrêts du 19 octobre 1977, Ruckdeschel e.a., 117/76 et 16/77, EU:C:1977:160, point 7, ainsi que du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 23).
- 86 En l'occurrence, le règlement n° 1099/2009 énonce, à son article 1^{er}, paragraphe 1, premier alinéa, qu'il a pour objet d'établir « des règles applicables à la mise à mort des animaux élevés ou détenus pour la production de denrées alimentaires, de laine, de peau, de fourrure ou d'autres produits ainsi qu'à la mise à mort des animaux à des fins de dépeuplement et aux opérations annexes », et précise, à son article 1^{er}, paragraphe 3, sous a), iii), qu'il ne s'applique pas à un certain nombre d'activités, parmi lesquelles figure la mise à mort d'animaux lors de manifestations culturelles ou sportives.
- 87 Or, l'article 2, sous h), de ce règlement définit les « manifestations culturelles ou sportives » comme « les manifestations qui sont essentiellement et de façon prédominante associées à des traditions culturelles établies de longue date ou à des activités sportives comprenant les courses ou d'autres formes de compétitions lorsqu'il n'y a pas de production de viande ou de produits d'origine animale ou que cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n'est pas significative au plan économique ».
- 88 Il ressort de cette définition que les manifestations culturelles et sportives, au sens de l'article 2, sous h), dudit règlement, aboutissent, tout au plus, à une production marginale de viande ou de produits d'origine animale par rapport à la manifestation proprement dite et qu'une telle production n'est pas significative au plan économique.
- 89 Cette interprétation est corroborée par le considérant 16 du règlement n° 1099/2009, selon lequel le fait que ces manifestations n'ont pas d'incidence sur le marché des produits d'origine animale et ne sont pas motivées par des objectifs de production justifie leur exclusion du champ d'application de ce règlement.
- 90 Dans ces conditions, une manifestation culturelle ou sportive ne saurait raisonnablement être appréhendée comme une activité de production de denrée alimentaire, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1099/2009. C'est donc, eu égard à cette différence, sans méconnaître l'interdiction de discrimination que le législateur de l'Union n'a pas assimilé les manifestations culturelles ou sportives à une opération d'abattage devant, comme telle, être soumise à un étourdissement et qu'il a, ce faisant, traité de manière différente ces situations.
- 91 En deuxième lieu, sauf à vider de leur substance les notions de « chasse » et de « pêche récréative », il ne saurait être soutenu que ces activités sont susceptibles d'être pratiquées sur des animaux préalablement étourdis. En effet, ainsi que l'énonce le considérant 14 du règlement n° 1099/2009, lesdites activités se déroulent dans un contexte où les conditions de mise à mort sont très différentes de celles que connaissent les animaux d'élevage.
- 92 Dans ces conditions, c'est également sans méconnaître le principe de non-discrimination que le législateur de l'Union a exclu du champ d'application de ce règlement les situations de mises à mort non comparables visées au point précédent.
- 93 En troisième lieu, que ce soit à l'article 27, paragraphe 1, du règlement n° 1099/2009 ou aux considérants 6, 11 et 58 de ce règlement, le législateur de l'Union a abondamment souligné que les avis scientifiques relatifs aux poissons d'élevage étaient insuffisants et qu'il convenait également approfondir l'évaluation économique dans ce domaine, ce qui justifiait de disjoindre le traitement des poissons d'élevage.

- 94 En quatrième lieu, eu égard aux considérations exposées aux points 84 à 93 du présent arrêt, il convient de constater que c'est sans méconnaître la diversité culturelle, religieuse et linguistique garantie à l'article 22 de la Charte que le règlement n° 1099/2009, tandis qu'il ne prévoit qu'une exception conditionnelle à l'étourdissement préalable de l'animal dans le cadre de l'abattage rituel, exclut de son champ d'application ou exonère de l'obligation d'étourdissement préalable qu'il prévoit la mise à mort d'animaux intervenant dans le cadre de la chasse, de la pêche et de manifestations culturelles et sportives.
- 95 Il s'ensuit que l'examen de la troisième question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009.

Sur les dépens

- 96 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil, du 24 septembre 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, lu à la lumière de l'article 13 TFUE et de l'article 10, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal.**
- 2) **L'examen de la troisième question préjudicielle n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 26, paragraphe 2, premier alinéa, sous c), du règlement n° 1099/2009.**

Signature

* Langue de procédure : le néerlandais.