

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 27417/95

Association culturelle israélite
Cha'are Shalom Ve Tsedek

contre

France

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 20 octobre 1998)

TABLE DES MATIERES

	Page
I. INTRODUCTION (par. 1 - 16)	1
A. La requête (par. 2 - 4)	1
B. La procédure (par. 5 - 11)	1
C. Le présent rapport (par. 12 - 16)	2
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 17 - 58)	3
A. Circonstances particulières de l'affaire (par. 17 - 51)	3
B. Eléments de droit interne et international (par. 52 - 58)	12
III. AVIS DE LA COMMISSION (par. 59 - 97)	17
A. Griefs déclarés recevables (par. 59)	17
B. Points en litige (par. 60)	17
C. Considérations générales (par. 61 - 69)	17
D. Sur la violation de l'article 9 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 14 (par. 70 - 92)	19
CONCLUSION (par. 93)	23

E.	Sur la violation de l'article 9 de la Convention (par. 94)	23
	CONCLUSION (par. 95)	23
D.	Récapitulation (par. 96 - 97)	23
OPINION DISSIDENTE DE M. J.C. GEUS A LAQUELLE Mme G. H. THUNE et M. B. MARXER DECLARENT SE RALLIER		24
ANNEXE :	DECISION DE LA COMMISSION SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	26

I. INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

A. La requête

2. La requérante est une association culturelle dont le siège social est à Paris. Dans la procédure devant la Commission, elle est représentée par Maître Jacques Molinié, avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat.

3. La requête est dirigée contre la France. Le gouvernement défendeur était représenté par Monsieur Yves Charpentier, Sous-directeur des Droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

4. La requête concerne l'impossibilité pour la requérante de pratiquer l'abattage rituel des animaux, n'ayant pas obtenu de l'administration l'agrément nécessaire, qui a été délivré à la seule association consistoriale israélite de Paris. La requérante invoque les articles 9 et 14 de la Convention.

B. La procédure

5. La présente requête a été introduite le 23 mai 1995 et enregistrée le 29 mai 1995.

6. Le 9 avril 1996, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement de la France, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter les parties à présenter des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

7. Le Gouvernement a présenté ses observations le 30 septembre 1996, après une prorogation du délai imparti. La requérante y a répondu le 21 novembre 1996.

8. Le 7 avril 1997, la Commission a déclaré la requête recevable.

9. Le 17 avril 1997, la Commission a adressé aux parties le texte de sa décision sur la recevabilité de la requête et les a invitées à lui soumettre les éléments ou observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête qu'elles souhaiteraient présenter. Le Gouvernement a présenté ses observations les 30 janvier 1997, 12 juin et 14 août 1997.

10. Le 18 septembre 1997, la Commission a décidé d'inviter les parties à présenter leurs observations sur le bien fondé de la requête au cours d'une audience. L'audience a eu lieu le 5 décembre 1997. Ont comparu, pour le Gouvernement :

- M. Jean-François Dobelle, Directeur adjoint à la Direction des Affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent du Gouvernement ;

- M. Jacques Lapouzade, conseiller au tribunal administratif, détaché auprès du ministère des affaires étrangères, conseil ;

- M. Philippe Le Carpentier, Chef du bureau central des cultes au ministère de l'Intérieur, conseil ;

- M. Didier Houguet, Adjoint au Sous-Directeur du Contentieux et des Affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, conseil.

Ont comparu, pour l'association requérante :

- Maître Jacques Molinié, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, en qualité de représentant de l'association requérante ;

- Maître François Molinié, avocat au barreau de Paris, conseil.

11. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. Le présent rapport

12. Le présent rapport a été établi par la Commission, conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes en présence des membres suivants :

MM. S. TRECHSEL, Président
J.-C. SOYER
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
B. MARXER
I. BÉKÉS
D. ŠVÁBY
A. PERENIC
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

13. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 20 octobre 1998 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'article 31 par. 2 de la Convention.

14. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

- (i) d'établir les faits, et
- (ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du Gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

15. La décision de la Commission sur la recevabilité de la requête est annexée au présent rapport(Annexe).

16. Le texte intégral de l'argumentation des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

L'abattage rituel

17. La cacheroute est l'ensemble des lois juives déterminant les aliments qui peuvent ou ne peuvent pas être mangés et qui fixe la façon de les préparer. Les grands principes de l'alimentation cachère figurent dans la Torah, le livre saint formé par les cinq premiers livres de la Bible, le Pentateuque, qui comprend la Genèse, l'Exode, le Lévitique, les Nombres et le Deutéronome.

18. A la création du monde, seuls les végétaux devaient constituer la nourriture de l'homme (Gen., chap.I:29). La consommation de viande n'a été autorisée qu'après le déluge (Gen., chap. IX:3) et sous des conditions très strictes. Ainsi, la Torah a édicté une interdiction absolue de consommer du sang, car le sang est le support de la vie et il ne faut pas absorber la vie avec la chair mais le répandre à terre, comme de l'eau (Deut., chap. XII:23 et 24). En outre, certains animaux sont considérés comme impurs et certaines parties d'animaux sont également interdites à la consommation humaine.

19. Ainsi, parmi les quadrupèdes, seuls sont autorisés les fissipèdes qui sont aussi des ruminants, ce qui exclut les solipèdes comme le cheval et les quadrupèdes non ruminants comme le porc, le chameau ou le lapin (Lev., chap. XI, Deut., chap. XIV). Parmi les espèces aquatiques, seuls les animaux à nageoires et à écailles sont autorisés, excluant tous les crustacés, coquillages et fruits de mer. En ce qui concerne les animaux aériens, seuls peuvent être mangés les oiseaux non carnassiers, comme les volailles granivores de basse-cour et certaines espèces de gibier. Les insectes et reptiles sont totalement interdits.

20. La Torah (Lev., chap VII:26-27 et Chap. XVII:10-14) interdit la consommation du sang des mammifères et des oiseaux autorisés et l'abattage doit avoir lieu selon la « manière prescrite par l'Eternel » (Deut., chap. XII:21). Il est interdit de manger de la viande provenant d'animaux morts de mort naturelle ou tués par d'autres animaux (Deut., chap. XIV:21). Il est également interdit de manger de la viande provenant d'un animal présentant une maladie ou un défaut au moment de l'abattage (Nom., chap. XI:22). Il faut manger et préparer séparément, dans et avec des ustensiles séparés, la viande et les produits de cette viande (lait, crème, beurre par exemple) parce que la Torah stipule qu'il ne faut pas cuire le chevreau dans le lait de sa mère (Ex., chap. XXII, Deut., chap XIV:21).

21. En vue de respecter tous les interdits figurant dans la Torah, les commentateurs ultérieurs, dépositaires dans un premier temps de la tradition orale puis rédacteurs d'un ensemble encyclopédique de commentaires - le Talmud - ont édicté des règles très détaillées notamment en ce qui concerne la méthode d'abattage à utiliser.

22. Le respect des règles énoncées ci-dessus en ce qui concerne la consommation de la viande impose en effet des modalités d'abattage particulières. La religion juive faisant défense de consommer la moindre quantité de sang, les animaux doivent être, après une bénédiction, égorgés et plus précisément, tués d'un seul trait d'un couteau extrêmement effilé afin d'assurer une coupure immédiate, nette et profonde de la trachée artère et de l'oesophage ainsi que des artères carotides et de la veine jugulaire, pour que le maximum de sang s'écoule. La viande doit ensuite faire l'objet d'un trempage et d'un salage, toujours pour enlever toute trace de sang. En ce qui concerne certains organes, comme le foie, ils doivent être grillés pour en enlever le sang. Certaines parties, comme le nerf sciatique et les vaisseaux sanguins ou la graisse entourant les organes vitaux doivent impérativement être enlevés.

23. En outre, immédiatement après l'abattage, l'animal doit être examiné afin d'y déceler toute maladie ou toute anomalie dont il pourrait être affecté et, en cas de moindre doute à cet égard, la bête est déclarée impropre à la consommation. L'abattage rituel - la chehitah - ne peut être pratiqué que par un sacrificateur - le chohet - qui doit être un homme pieux d'une moralité parfaite et d'une honnêteté scrupuleuse. Enfin, jusqu'à son débit, la viande doit faire l'objet d'un contrôle par un surveillant rituel. La capacité comme la vertu des sacrificateurs et des surveillants rituels font l'objet de l'appréciation permanente d'une autorité religieuse. Pour garantir aux consommateurs une viande abattue selon les prescriptions de la loi juive, l'autorité religieuse la certifie « cachère ». Cette certification donne lieu à la perception d'une taxe dite taxe d'abattage ou taxe rabbinique.

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

des animaux d'abattage de 1979 et la directive européenne du 22 novembre 1993 (voir infra, Eléments de droit interne et international).

25. L'abattage rituel d'animaux est réglementé, en droit français, par le décret n° 80791 du 1er octobre 1980 pris pour l'application de l'article 276 du Code rural, modifié par le décret n° 81.606 du 18 mai 1981. Aux termes de l'article 10 du décret :

« Il est interdit de procéder à un abattage en dehors d'un abattoir. Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du présent article, l'abattage rituel ne peut être effectué que par des sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés, sur proposition du ministre de l'intérieur, par le ministre de l'agriculture. Les sacrificateurs doivent être en mesure de justifier de cette habilitation.

Les organismes agréés mentionnés à l'alinéa précédent doivent faire connaître au ministre de l'agriculture le nom des personnes habilitées et de celles auxquelles l'habilitation a été retirée. Si aucun organisme religieux n'a été agréé, le préfet du département dans lequel est situé l'abattoir utilisé pour l'abattage rituel peut accorder des autorisations individuelles. »

L'association consistoriale israélite de Paris

26. Le 1er juillet 1982, l'agrément nécessaire pour pouvoir habilitier des sacrificateurs fut donné à la seule commission rabbinique intercommunautaire, qui dépend de l'association consistoriale israélite de Paris (ACIP). Celle-ci est une émanation du Consistoire Central, l'institution créée par décret impérial du 17 mars 1808 par Napoléon 1er pour administrer le culte israélite en France. A la suite de la séparation des Eglises et de l'Etat en 1905, les communautés juives de France, qui totalisent environ 700 000 fidèles, se sont constituées en associations culturelles israélites (voir, infra, Eléments de droit interne pertinent) et se sont regroupées au sein de l'Union des Communautés juives de France en gardant la dénomination de Consistoire Central.

27. Aux termes de l'article 1er de ses statuts, le Consistoire Central a pour objet de pourvoir aux intérêts généraux du culte israélite, de veiller à la liberté nécessaire à son exercice, de défendre les droits des communautés et d'assurer la fondation, le maintien et le développement des institutions et services communs aux organismes adhérents. Il a également pour objet de sauvegarder l'indépendance et la dignité des ministres du culte, d'assurer la permanence de la fonction de grand rabbin de France, de favoriser le recrutement des ministres du culte en assurant le fonctionnement du séminaire israélite de France et de veiller, par des règlements généraux applicables à tous les organismes adhérents, au maintien de l'union, de la discipline, du bon ordre dans l'exercice du culte. Il représente les intérêts généraux du judaïsme français, et a pour mission de maintenir et préserver ses liens spirituels avec Israël et les communautés juives du monde.

28. Le Consistoire regroupe les communautés représentant la plupart des grands courants du judaïsme, à l'exception des libéraux, qui estiment que la Torah doit être

interprétée à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui, et des ultra-orthodoxes qui plaident au contraire pour une interprétation stricte des lois de la Torah.

29. La commission rabbinique intercommunautaire est composée du Grand Rabbin de Paris, du Consistoire Central de Paris, rue St Georges, du rabbin de la communauté orthodoxe de la rue Pavie, du rabbin de la communauté israélite de stricte observance et du rabbin de la communauté traditionaliste de la rue Montevideo. C'est à la commission rabbinique intercommunautaire qu'il appartient de délivrer les habilitations nécessaires pour pouvoir avoir une carte d'accès aux abattoirs. Le tribunal rabbinique ou Beth Din, qui statue en matière de droit religieux (mariage, divorce, conversion) supervise l'observance des règles alimentaires et assure, quant à lui, l'investiture et le contrôle des sacrificateurs et surveillants rituels salariés du Consistoire.

30. L'article 2 de loi de 1905 disposant que la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte (à l'exception des trois départements concordataires du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle), les sources de revenus de toutes les associations culturelles en France, quelle que soit la religion considérée, proviennent des cotisations, dons et libéralités des fidèles. D'après le Gouvernement, en ce qui concerne le Consistoire Central, environ la moitié (près de 60 millions de francs il y a quelques années) des ressources proviennent de la perception de la taxe d'abattage, qui serait d'un montant d'environ 8 francs par kilo de viande bovine commercialisée.

L'association culturelle Cha'are Shalom Ve Tsedek

31. L'association culturelle Cha'are Shalom Ve Tsedek est une association déclarée le 16 juin 1986 dont le siège est à Paris, rue Barbanègre.

32. Aux termes de ses statuts, l'association requérante « a pour but d'organiser, de subvenir, de favoriser, de relancer, d'aider, diffuser, financer, en France, un culte public israélite ainsi que toutes activités annexes ou connexes d'ordre religieux pouvant, directement ou indirectement, favoriser le but qu'elle poursuit. Elle s'efforcera de coordonner les actions spirituelles des autres associations culturelles israélites et, notamment, celles qui ont pour objet de favoriser la pratique de la cacheroute. Elle aidera la promotion et la création de toutes activités d'ordre social, éducatif, culturel et spirituel dans la mesure de ses moyens et apportera aide et soutien tant moral que matériel aux familles déshéritées ou momentanément en difficulté de la communauté ».

33. L'association Cha'are Shalom Ve Tsedek compte à ce jour six cents cotisants et environ quarante mille fidèles parmi lesquels certains gèrent, au total, vingt boucheries, neuf restaurants et cinq traiteurs pour la seule région parisienne. En outre, elle dispose en région parisienne, à Lyon et à Marseille, de plus de quatre-vingt points de vente de surgelés.

34. L'association édite des calendriers rituels, dispose d'un Kollél (centre d'étude pour jeunes rabbins) et de deux centres d'étude de la Torah ainsi que de deux synagogues à Paris et à Sarcelles. Elle est administrée par un comité rabbinique qui a compétence

exclusive pour toute décision religieuse et qui est composée de grands rabbins, de rabbins, de personnalités religieuses, de sacrificateurs et de surveillants rituels.

35. A l'origine, l'association requérante est née d'une scission au sein du Consistoire Central israélite de Paris. Elle correspond à un courant minoritaire qui se caractérise par la volonté de ses membres d'exercer leur religion dans la plus stricte orthodoxie. En particulier, l'association requérante veut pratiquer l'abattage rituel selon des modalités plus strictes que celles employées par les sacrificateurs habilités par le Consistoire Central de Paris en ce qui concerne le contrôle post-mortem des animaux pour y déceler toute trace de maladie ou d'anomalie.

36. En effet, les prescriptions concernant la viande cachère, qui sont issues du Lévitique, ont été codifiées dans un recueil, le Choulhan Haroukh (la table dressée), rédigé par le rabbin Joseph Caro (1488-1575), qui se montre extrêmement sévère quant aux prescriptions à observer. Toutefois, certains commentateurs ultérieurs ont accepté des prescriptions moins sévères, notamment en ce qui concerne l'examen post-mortem des poumons. Mais un certain nombre de juifs orthodoxes, notamment ceux qui appartiennent aux communautés séfarades originaires d'Afrique du Nord, dont les membres de l'association requérante, veulent manger de la viande abattue suivant les prescriptions les plus rigoureuses du Choulhan Haroukh ; c'est de la viande dite « glatt », c'est-à-dire lisse en yiddish.

37. Pour pouvoir être dite « glatt », il faut que l'animal abattu, ne présente aucune impureté, c'est-à-dire de trace quelconque d'une maladie antérieure, notamment au niveau des poumons. En particulier, il ne doit y avoir aucun filament entre la plèvre et le poumon de l'animal. Cette exigence de pureté concerne essentiellement la viande provenant des ovins et des bovins adultes, qui sont les plus susceptibles d'avoir contracté une maladie au cours de leur existence. Or, selon la requérante, les sacrificateurs placés sous l'autorité du Beth Din, le tribunal rabbinique dépendant de l'association consistoriale israélite de Paris (ACIP), seule à bénéficier depuis le 1er juillet 1982 de l'agrément du ministre de l'Agriculture, ne pratiquent plus actuellement de manière approfondie cet examen des poumons et sont moins exigeants sur la pureté et la présence de filaments, de sorte que, pour la requérante, les boucheries vendant de la viande certifiée « cachère par les soins du Consistoire Central vendent une viande que ses adhérents considèrent impure et de ce fait impropre à la consommation.

38. Selon la requérante, elle se verrait donc dans l'obligation, pour pouvoir mettre à disposition de ses fidèles de la viande cachère « glatt », de pratiquer l'abattage de façon illégale et de s'approvisionner en Belgique. Le Gouvernement produit pour sa part une attestation du Grand Rabbin de France selon laquelle il existe des boucheries relevant du Consistoire dans lesquelles les membres de l'association Cha'are Shalom peuvent se procurer de la viande « glatt ».

39. D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, l'association requérante, qui emploie neuf salariés dont six sacrificateurs, aurait réalisé, et ce malgré le refus d'autorisation de pratiquer l'abattage, un chiffre d'affaire de 4 900 00 francs en 1993 dont

plus de 3 800 000 francs au titre de la taxe d'abattage. En 1994, ce chiffre d'affaire aurait été de 4 600 000 francs dont 3 700 000 francs au titre de la taxe d'abattage et en 1995, les recettes au titre de l'abattage se seraient élevées à plus de 4 000 000 de francs pour la seule commercialisation de 750 tonnes de viande bovine et 300 tonnes de volailles. En effet, les prélèvements opérés par l'association requérante au titre de la taxe d'abattage s'élèveraient à quatre francs par kilo de viande cachère commercialisée.

- Première procédure

40. L'association requérante, déclarée à l'époque simplement comme association culturelle (et non pas cultuelle), ayant pendant un certain temps, en 1984 et 1985, certifié cachère « glatt » la viande vendue dans les boucheries de ses adhérents, qu'elle soit importée de Belgique ou abattue en France selon ses propres prescriptions religieuses, donc sans certification du Beth-Din de Paris, fut assignée en justice par l'ACIP pour tromperie sur la marchandise pour avoir frauduleusement apposé le label « cachère » sur la viande vendue. L'action de l'ACIP fut toutefois rejetée par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 1er octobre 1987, confirmé par la suite par la Cour de cassation, au motif que la loi de 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat interdisait aux tribunaux de se prononcer sur le pouvoir qu'aurait, ou non, une association religieuse telle que la requérante, de garantir la qualité cachère des viandes mises en vente mais qu'il n'était pas contesté que la requérante avait respecté les règles strictes présidant à l'abattage et à la surveillance rituels.

- Deuxième procédure

41. Le 11 février 1987, la requérante demanda au ministre de l'Intérieur de proposer son habilitation pour la pratique de l'abattage rituel. Cette demande fut rejetée par une décision du 7 mai 1987 au motif que l'association ne possédait pas une représentativité suffisante au sein de la communauté israélite française et ne constituait pas une association cultuelle au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat.

42. La requérante déféra cette décision à la censure du tribunal administratif de Paris pour violation, notamment, de la liberté de religion garantie tant par l'article premier de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat que par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

43. Le 28 juin 1989, le tribunal administratif de Paris rejeta le recours de l'association aux motifs que :

« (...) ;

Considérant que la décision attaquée est motivée par l'insuffisante représentativité de cette association au sein de la communauté israélite, et par l'affirmation qu'elle ne constitue pas une association cultuelle au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905 ;

que le ministre de l'intérieur a ainsi entendu contester à l'association le caractère d'un organisme religieux entrant dans le champ d'application des dispositions précitées ;

Considérant que si l'article 1er de ses statuts qualifie la requérante d'association culturelle régie par les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, (...) [elle] ne démontre nullement, en l'état de l'instruction, qu'elle subvient ou constitue l'émanation d'une association subvenant aux frais, à l'entretien et à l'exercice public du culte israélite ; que la circonstance qu'elle assure la mise à disposition de viande cachère en vue de la vente dans plus de vingt boucheries de détail et de quatre-vingt points de vente de produits surgelés ne suffit pas à lui conférer le caractère d'organisme religieux susceptible d'être proposé par le ministre de l'intérieur à l'agrément du ministre de l'agriculture (...) ; que le ministre de l'intérieur a donc pu prendre la décision attaquée, sans commettre d'erreur de fait, d'erreur de droit ou d'erreur manifeste d'appréciation, ni, dès lors qu'il s'est borné à vérifier, dans un souci d'ordre public et par application des dispositions précitées, la qualité de l'organisme demandeur, porter atteinte à la liberté des cultes ;

Considérant, enfin, qu'il n'est pas établi que la décision du ministre reposerait sur un motif étranger aux nécessités de l'ordre public, et procéderait d'une volonté de réserver le bénéfice de l'agrément au seul organisme religieux israélite qui en est titulaire (...).»

44. La requérante interjeta appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat.

45. Par arrêt en date du 25 novembre 1994, le Conseil d'Etat rejeta le recours aux motifs que :

« (...) ;

Considérant (...) qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'association culturelle israélite Cha'are Shalom Ve Tsedek, qui n'organise pas de célébration et ne dispense aucun enseignement, présente, en raison de ses activités, le caractère d'un « organisme religieux » au sens de l'article 10 (...) du décret du 1er octobre 1980 ; que, par suite, en refusant de la proposer à l'agrément du ministre de l'agriculture, le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'erreur de droit et a suffisamment motivé sa décision ;

Considérant [enfin] qu'en prenant la décision litigieuse, le ministre de l'intérieur n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui ont été conférés par les dispositions précitées afin que l'abattage rituel des animaux soit effectué dans des conditions conformes à l'ordre public, à la salubrité et au respect des libertés publiques ; qu'ainsi l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le ministre s'est immiscé dans le fonctionnement d'un organisme religieux, ni qu'il a porté atteinte à la liberté de religion garantie

notamment par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ; (...). »

- Troisième procédure :

46. Parallèlement à sa demande d'agrément en tant qu'organisme religieux du 11 février 1987, la requérante avait présenté le même jour au préfet du département des Deux-Sèvres une demande d'autorisation spécifique d'abattage dans un établissement de ce département pour le compte individuel de trois sacrificateurs membres de l'association et habilités par celle-ci.

47. Par décision du 29 avril 1987, le préfet rejeta la demande aux motifs que l'article 10 al. 3 du décret n° 80-791 du 1er octobre 1980 ne conférait aux préfets le pouvoir d'autoriser des sacrificateurs individuels que dans la seule hypothèse où aucun organisme religieux n'avait été agréé dans la religion considérée et qu'il était constant que la commission rabbinique intercommunautaire de l'abattage rituel avait reçu l'agrément dont il s'agissait.

48. La requérante recourut contre cette décision devant le tribunal administratif de Poitiers.

49. Par jugement du 10 octobre 1990, le tribunal administratif de Poitiers rejeta le recours en annulation de la décision préfectorale aux motifs suivants :

(...)

« Considérant qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est pas contesté, que par une décision en date du 1er juillet 1982, le ministre de l'agriculture a, sur le fondement du 2ème alinéa de l'article 10 du décret précité du 1er octobre 1980, agréé la « commission rabbinique intercommunautaire » pour désigner des sacrificateurs habilités à procéder à des abattages rituels imposés par la religion israélite ; que l'existence de cet agrément s'oppose à ce que les préfets puissent, sur le fondement du 4ème alinéa dudit article, délivrer des autorisations individuelles de procéder à des abattages rituels à des personnes ou institutions appartenant à la religion dont il s'agit ; qu'il est constant, notamment au regard de l'article 2 de ses statuts, que l'association culturelle « Cha'are Shalom Ve Tsedek » se réclame de la religion israélite ; que, par suite, et alors même que cette association ne reconnaît pas pour des motifs religieux l'autorité de la « Commission Rabbinique intercommunautaire », la demande individuelle qu'elle avait formulée en vue d'être autorisée par dérogation à procéder à des abattages rituels dans un abattoir des Deux-Sèvres, ne pouvait qu'être rejetée ; qu'ainsi, en faisant application, par la décision de refus en date du 29 avril 1987 de ce dispositif légal qui s'imposait à lui sans s'immiscer dans des dissensions internes à la religion israélite, le préfet des Deux-Sèvres n'a méconnu ni le principe d'égalité entre les administrés, ni le principe du libre exercice des cultes affirmé par la loi du 3 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, ni les libertés de conscience et de religion reconnues (...) dans l'article 9

de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. »

50. Par arrêt en date du 25 novembre 1994, le Conseil d'Etat, confirma le jugement entrepris aux motifs suivants :

« Considérant que les dispositions (...) du troisième alinéa de l'article 10 du décret du 1er octobre 1980 ne confère aux préfets le pouvoir d'autoriser des sacrificateurs que dans la seule hypothèse où aucun organisme religieux n'a été agréé, dans la religion considérée, en application du 1er alinéa du même article ; qu'il est constant que la commission rabbinique intercommunautaire de l'abattage rituel a reçu l'agrément dont il s'agit ; que, dès lors, le préfet des Deux-Sèvres était tenu, comme il l'a fait, de rejeter la demande présentée par l'association requérante ; (...).»

51. Dans ses conclusions communes aux deux affaires, présentées lors de l'audience devant le Conseil d'Etat, le Commissaire du Gouvernement, M. Du Marais, avait conclu au rejet des demandes de l'association. Le Commissaire du Gouvernement a pour mission d'exposer à la juridiction les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant ses conclusions en toute indépendance, son appréciation impartiale sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis au juge. En l'espèce il releva notamment que :

« L'association a pour politique de chercher à briser le monopole de l'abattage rituel, conféré de fait à l'ACIP, qui est l'émanation du Consistoire et du Grand Rabinat de Paris. L'ACIP est le seul organisme agréé pour toute la France. L'association est d'ailleurs fondée notamment par d'anciens sacrificateurs salariés de L'ACIP (...).

(...)

« Le moyen le plus délicat est tiré justement des motifs retenus par le ministre, qui seraient entachés d'une erreur de droit. Le ministre a fait application de deux critères : la représentativité de l'association, et l'objet de celle-ci qui doit être culturelle. Toute la question est donc de définir la notion "d'organisme religieux" au sens de l'article 10 du décret de 1980. L'association soutient que sa qualité d'association culturelle, attestée par l'article 2 de ses statuts, est suffisante pour entraîner l'agrément. Cependant le ministre nous semble fondé à exiger davantage qu'une seule qualité formelle, inscrite dans les statuts.

En effet l'abattage rituel est une des seules dérogations à la règle instituée par l'article 276 [du Code rural]. Il n'y a donc sérieusement pas de droit à l'agrément. S'agissant des dérogations intervenant en matière de police administrative, il nous semble que l'administration doit exercer un contrôle strict et peut accorder les dérogations avec parcimonie. Il s'agit, notamment, de préserver, de façon générale, l'impératif de salubrité publique. Fonder cette sélection sur une circonstance de fait - la représentativité - ne nous paraît pas erroné en droit.

Plus délicate est la condition d'exclusivité de l'objet de l'association que le ministre semble avoir appliqué. En réalité, et à la lumière du dossier, le ministre a fait une référence à l'article 19 de la loi de 1905 pour souligner une circonstance de fait. Ainsi, l'article 19 subordonne la qualité de cultuelle à la condition que les associations aient "exclusivement pour objet l'exercice d'un culte". Vous êtes très stricts sur la reconnaissance de la qualité de cultuelle, eu égard aux prérogatives de ces associations, notamment en matière de dons et legs (...). Si le ministre entendait limiter les "organismes religieux" aux seules associations cultuelles, peut-être un problème se poserait-il. Toutefois, en faisant implicitement référence aux principes, rappelés à l'instant, le ministre entendait, nous semble-t-il, faire une appréciation de la réalité de l'activité de l'association.

(...) En l'espèce, comme nous l'avons dit, l'association requérante ne se livre guère à des activités spirituelles, liées à l'exercice du culte qui caractérisent au minimum la notion de "religion" telle qu'elle est visée à l'article 10 du décret de 1980. De même, la circonstance qu'elle contrôle 20 boucheries cachet et 80 points de vente de surgelés ne suffit pas à la constituer représentative au sein de la communauté des croyants israélites. Votre appréciation ne doit pas porter sur la capacité de l'organisme "religieux" au sens du texte précité, à diffuser de la viande, fût-elle cachet, mais sur sa capacité à diffuser une religion et à enseigner une foi donnée.

Or, l'association n'apporte aucun début de preuve sur l'existence des 40 000 adhérents dont elle se prévaut. Certes les intervenants en demande produisent devant vous un listing impressionnant de noms, mais l'on en connaît ni la date, ni, avec certitude, l'objet. Le seul point qui pourrait vous faire hésiter, à partir des pièces produites hier, est l'existence d'une école rabbinique, de 2 centres d'études de la Torah et d'une bibliothèque talmudique. Ces activités seraient exercées sur au moins 2 sites, l'un à Sarcelles, l'autre à Paris.

Cependant, et la surface, d'une centaine de mètres carrés du lieu de culte parisien nous le montre, vous n'êtes pas en face d'un mouvement de grande ampleur, rassemblant une proportion significative de croyants. Cette appréciation, soulignons-le, ne préjuge en rien de la qualité doctrinale de l'enseignement de l'association, qui se réfère par ailleurs à une certaine vision orthodoxe de la pratique et du dogme israélite (...).

Enfin, la décision attaquée est prise en matière de police des abattoirs. Elle n'a pas, par elle-même, d'effet sur l'exercice du culte (...). Dès lors, sont inopérants, les moyens tirés de l'immixtion de l'Etat dans le fonctionnement d'un organisme religieux, ou tirés de la méconnaissance de la liberté de croyance, reconnue par la Déclaration des Droits de l'Homme ou la Déclaration universelle. »

B. Eléments de droit interne et de droit international

1. Droit interne

Article 2 de la Constitution de 1958

« La France est une République laïque ; elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances »

52. Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat

Article 1er

« La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. »

Article 2

« La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. Pourront toutefois être inscrits auxdits budget les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinés à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. (...)»

Article 18

« Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre 1er de la loi du 1er juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la présente loi. »

Article 19

« Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte et être composées au moins :

- dans les communes de moins de 1 000 habitants, de sept personnes ;
- dans les communes de 1 000 à 20 000 habitants, de quinze personnes ;
- dans les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 20 000, de vingt-cinq personnes majeures, domiciliées ou résidant dans la circonscription religieuse ; (...)

Les associations pourront recevoir, en outre, des cotisations prévues par l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, le produit des quêtes et collectes pour les frais du culte,

percevoir des rétributions : pour les cérémonies et services religieux même par fondation ; pour la location des bancs et sièges ; pour la fourniture des objets destinés au

service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration de ces édifices (...).»

Les associations culturelles pourront recevoir, dans les conditions déterminées par les articles 7 et 8 de la loi des 4 février 1901-8 juillet 1941, relative à la tutelle administrative en matière de dons et legs, les libéralités testamentaires et entre vifs destinées à l'accomplissement de leur objet ou grevées de charges pieuses ou culturelles. (...)

Elles ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. »

Article 20

« Ces associations peuvent, dans les formes déterminées par l'article 7 de la loi du 16 août 1901, constituer des unions ayant une administration ou une direction centrale (...).»

53. Article 276 du Code rural

« Il est interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. »

54. Décret du 1er octobre 1980 n° 80-791 pris pour l'application de l'article 276 du Code rural

Article 7

« Les dispositions des articles 8 et 9 ci-après sont applicables dans les établissements destinés à l'abattage des animaux des espèces bovine, ovine, caprine et porcine, des équidés, des volailles, des lapins domestiques et du gibier. »

Article 8

« L'immobilisation préalable des animaux est obligatoire avant tout abattage. Elle doit être pratiquée, en cas d'abattage rituel, avant la saignée. »

Les procédés d'immobilisation doivent être conçus et utilisés de telle manière que soient évités aux animaux toute souffrance, toute excitation ou tout traumatisme. L'usage du garrot est interdit.

La suspension des animaux est interdite avant leur étourdissement et, dans le cas d'abattage rituel, avant la saignée.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à l'abattage des volailles, des lapins domestiques et du petit gibier dans la mesure où il est procédé à l'étourdissement de ces animaux après leur suspension. »

Article 9

« L'étourdissement des animaux, c'est-à-dire l'utilisation d'un procédé autorisé qui les plonge immédiatement dans l'état d'inconscience, est obligatoire avant la mise à mort, à l'exception des cas suivants :

1° (...);

4° Abattage rituel. »

Article 10

« Il est interdit de procéder à un abattage rituel en dehors d'un abattoir.(D. n. 81-606, 18 mai 1981, art. 1er.) Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du présent article, l'abattage rituel ne peut être effectué que par des sacrificateurs habilités par les organismes religieux agréés, sur proposition du ministre de l'intérieur, par le ministre de l'agriculture. Les sacrificateurs doivent être en mesure de justifier de cette habilitation.

Les organismes agréés mentionnés à l'alinéa précédent doivent faire connaître au ministre de l'agriculture le nom des personnes habilitées et de celles auxquelles l'habilitation a été retirée.

Si aucun organisme religieux n'a été agréé, le préfet du département dans lequel est situé l'abattoir utilisé pour l'abattage rituel peut accorder des autorisations individuelles sur demande des intéressés. »

2. Droit international

55. Conseil de l'Europe

- Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage du 10 mai 1979, Série des Traités européens N° 102

Article 1

« 1. La présente Convention s'applique à l'acheminement, à l'hébergement, à l'immobilisation, à l'étourdissement et à l'abattage des animaux domestiques appartenant aux espèces suivantes : solipèdes, ruminants, porcins, lapins et volailles.

(...).»

Article 12

« Les animaux doivent être immobilisés immédiatement avant leur abattage si cela s'avère nécessaire et, sauf exceptions prévues à l'article 17, étourdis selon les procédés appropriés. »

Article 13

« Dans le cas d'abattage rituel, l'immobilisation des animaux de l'espèce bovine avant abattage avec un procédé mécanique ayant pour but d'éviter toutes douleurs, souffrances et excitations ainsi que toutes blessure ou contusions aux animaux est obligatoire. »

Article 17

« 1. Chaque Partie Contractante peut autoriser des dérogations aux dispositions relatives à l'étourdissement préalable dans les cas suivants :

- abattages selon les rites religieux ;
(...).»

Article 18

« 1. Chaque Partie Contractante s'assure de l'aptitude des personnes procédant professionnellement à l'immobilisation, à l'étourdissement et à l'abattage des animaux.

2. Chaque Partie Contractante veille à ce que les instruments, appareils ou installations nécessaires à l'immobilisation des animaux et à leur étourdissement répondent aux exigences de la Convention. »

Article 19

« Chaque Partie Contractante qui autorise les abattages selon les rites religieux doit s'assurer de l'habilitation des sacrificateurs par des organismes religieux dans la mesure où elle ne délivre pas elle-même les autorisations nécessaires. »

- Recommandation N° R (91) 7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'abattage des animaux (adoptée par le Comité des Ministres le 17 juin 1991, lors de la 460ème réunion des Délégués des Ministres).

(...);

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

(...);

Vii. s'ils autorisent l'abattage selon les rites religieux sans étourdissement préalable, de prendre toutes les mesures possibles pour protéger le bien-être des animaux concernés en s'assurant que cet abattage soit effectué dans des abattoirs appropriés par un

personnel qualifié qui observe autant que possible les dispositions contenues dans le code de conduite.

(...).»

56. Union européenne

- Directive européenne du 18 novembre 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage

« Considérant qu'il y a lieu de généraliser la pratique de l'étourdissement par des moyens reconnus appropriés, considérant toutefois qu'il convient de tenir compte des particularités propres à certains rites religieux. »

En son article 4 la directive prévoit :

« La présente directive n'affecte pas les dispositions nationales relatives aux méthodes particulières nécessitées par certains rites religieux ».

- Directive du 22 décembre 1993 sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort.

« Considérant qu'au moment de l'abattage ou de la mise à mort de l'animal, toute douleur ou souffrance évitable doit leur être épargnée, considérant qu'il est toutefois nécessaire de prendre en compte les exigences particulières de certains rites religieux ».

3. Doctrine

57. Jacques Robert « Droits de l'Homme et Libertés Fondamentales » avec la collaboration de Jean Duffar, Montchrestien, 6ème édition, 855 pages.

« L'Etat ne peut prétendre assurer la sauvegarde de la liberté d'opinion que si le service public est neutre. (...) La neutralité du service ne suppose point seulement l'ignorance par le service des opinions des citoyens. Ne pas s'immiscer dans un domaine ne veut pas dire le méconnaître ou ne point le protéger. La neutralité postulera ainsi souvent une intervention ouverte de l'Etat pour la protection de la liberté. (...) Le Conseil d'Etat a annulé un arrêté municipal qui, réglementant l'abattage des animaux de boucherie, prescrivait des méthodes directement contraires aux prescriptions religieuses de la loi hébraïque (C.E., 27 mars 1936, Association israélite de Valenciennes, Rec. p. 383). » (pp. 531-532).

« La suppression du service public du culte en 1905 a conduit le législateur à envisager le remplacement des établissements qui en étaient chargés par des associations cultuelles - régies par la loi de 1901 - qui devaient servir de support juridique au régime des biens des cultes en recueillant soit la jouissance, soit la propriété (...). Si les protestants et israélites acceptèrent le principe de la constitution de ces associations

culturelles, les catholiques les considèrent au contraire comme une spoliation (...)» (pp. 567-568).

4. Jurisprudence

58. Conseil d'Etat, 2 mai 1973, Association culturelle des Israélites Nord Africains de Paris, rec. p. 312.

« (...) En précisant que l'abattage rituel, pratiqué dans des conditions dérogatoires au droit commun, ne peut être effectué que par des sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés par le ministre de l'Agriculture sur proposition du ministre de l'Intérieur, le Premier ministre ne s'est pas immiscé dans le fonctionnement des organismes religieux et n'a pas porté atteinte à la liberté des cultes mais a pris les mesures nécessaires à l'exercice de cette liberté dans le respect de l'ordre public (...)»

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Griefs déclarés recevables

59. La Commission a déclaré recevables les griefs de la requérante, selon lesquels :

- d'une part, le refus des autorités françaises de lui délivrer l'agrément nécessaire pour habilitier ses propres sacrificateurs rituels en vue de pratiquer l'abattage rituel, conformément à ses prescriptions religieuses, a porté atteinte à son droit à la liberté de manifester sa religion par l'accomplissement d'un rite ;
- d'autre part, en accordant cet agrément à la seule commission rabbinique intercommunautaire relevant de l'association consistoriale israélite de Paris, les autorités françaises auraient créé une inégalité de traitement discriminatoire entre deux mouvements d'une même obédience religieuse.

B. Points en litige

60. Les points en litige dans la présente affaire sont les suivants :

- le refus d'agrément opposé à l'association requérante constitue-t-il une atteinte à sa liberté de religion au sens de l'article 9 de la Convention ?

- l'existence d'un agrément accordé à la seule association consistoriale israélite pour pratiquer l'abattage est-il constitutif d'une discrimination contraire à l'article 9 combiné avec l'article 14 de la Convention ?

C. Considérations d'ordre général

61. La Commission doit d'abord déterminer si le refus d'agrément opposé à la requérante et qui l'empêche de pratiquer légalement l'abattage rituel relève du champ

d'application de la Convention et, en particulier de son article 9, qui garantit la liberté de religion. En l'espèce, contrairement à la commission rabbinique intercommunautaire relevant de l'association consistoriale israélite de Paris (ACIP), l'association culturelle israélite Cha'are Shalom ve Tsedek ne bénéficie pas de l'agrément nécessaire pour pratiquer elle-même l'abattage rituel. Or, la requérante prétend que la pratique actuelle de l'abattage par la seule commission rabbinique ne répond pas à ses exigences religieuses.

62. Le Gouvernement estime que l'abattage rituel ne serait pas en soi constitutif d'une pratique religieuse, seule pouvant être qualifiée comme telle la possibilité pour des individus de respecter les interdits et prescriptions alimentaires imposés par la religion. Il ne s'agirait donc pas d'un droit garanti par l'article 9 de la Convention. Au surplus, le Gouvernement soutient qu'il n'y a eu aucune ingérence dans le droit des fidèles de se procurer et de manger de la viande abattue selon leurs prescriptions religieuses, puisqu'il n'est pas contesté que les bouchers membres de l'association requérante peuvent s'approvisionner en viande « glatt » en Belgique et qu'il ressort d'une attestation du Grand Rabbin de France qu'à Paris certaines boucheries relevant du Consistoire Central proposent de la viande « glatt ».

63. La requérante souligne, quant à elle, que l'abattage rituel est un « rite » au sens de l'article 9 de la Convention et que l'accomplissement de celui-ci selon les prescriptions les plus strictes de la loi mosaïque, constitue pour ses membres une composante essentielle de leur pratique religieuse. En lui refusant l'agrément qu'elle sollicitait pour pratiquer un abattage rituel conforme aux prescriptions particulières dictées par les croyances religieuses de ses membres, l'administration française aurait empêché les croyants qu'elle représente de se comporter selon leur foi.

64. A titre liminaire, la Commission rappelle qu'un organe ecclésial peut, comme tel, exercer au nom de ses fidèles les droits garantis par l'article 9 de la Convention (N° 7805/77, déc. 5.5.79, D.R. 16, p. 68). La Commission rappelle également qu'en tant qu'organisation non gouvernementale, au sens de l'article 25 de la Convention, une association telle que la requérante peut se plaindre, en son nom propre, d'une violation des droits reconnus dans la Convention et, notamment, d'une violation de l'article 9 (Cour eur. D.H., arrêt Eglise catholique de la Canée c. Grèce du 16 décembre 1997, Rapp. Comm., p. 2865, par. 39). En l'espèce, la Commission note que, quelle que soit la religion considérée, une communauté de fidèles doit se constituer, en droit français, sous la forme juridique d'une association culturelle, ce qui est le cas de la requérante.

65. La Commission rappelle ensuite que l'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir, le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (cf. Cour eur. D.H., arrêt Kalaç c. Turquie du 1er juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1209, par. 27).

66. La Commission relève qu'il n'est pas contesté que l'abattage rituel est un « rite », comme son nom d'ailleurs l'indique. A cet égard la Commission note que les textes relevant du droit international vont également en ce sens. Ainsi, la Convention

européenne sur la protection des animaux d'abattage prévoit que « (...) chaque Partie Contractante peut autoriser des dérogations aux dispositions relatives à l'étourdissement préalable [notamment dans le cas des] abattages selon les rites religieux (...)». La directive européenne du 22 décembre 1993 sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort estime « (...) qu'au moment de l'abattage ou de la mise à mort de l'animal, toute douleur ou souffrance évitable doit leur être épargnée, considérant qu'il est toutefois nécessaire de prendre en compte les exigences particulières de certains rites religieux ».

67. Il n'est pas davantage contesté que l'accomplissement de ce rite qu'est l'abattage rituel, permet aux membres de l'association requérante de manger de la viande conformément à leurs obligations religieuses, ce qui représente un élément essentiel de la pratique de la religion juive. Or, c'est l'association requérante qui emploie les sacrificateurs et les surveillants rituels qui pratiquent l'abattage conformément à ses prescriptions en la matière et c'est également l'association requérante qui, par le biais de la certification cachère de la viande vendue dans les boucheries de ses adhérents, assure le contrôle religieux de l'abattage rituel.

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

69. Les griefs de la requérante concernant pour l'essentiel les conséquences prétendument discriminatoires du refus d'agrément opposé par les autorités françaises, la Commission trouve plus naturel d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 9 de celle-ci (cf. *mutatis mutandis*, arrêt *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, rapport Comm. 12.5.83, par. 94-95, Cour eur. D.H., arrêt du 28 mai 1985, série A n° 94, p. 50 et arrêt *Darby c. Suède* du 23 octobre 1990, série A n° 187, p. 12, par. 28).

D. Sur la violation de l'article 9 combiné avec l'article 14

70. L'article 14 dispose dans sa partie pertinente :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) la religion (...) »

L'article 9 prévoit notamment :

« 1. Toute personne a droit à la liberté (...) de religion ; ce droit implique la liberté (...) de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement (...), par (...) les pratiques et l'accomplissement de rites.

2. La 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 publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

71. La requérante estime que l'administration, en lui refusant l'agrément lui permettant de pratiquer l'abattage rituel selon ses propres prescriptions religieuses, tout en l'accordant à la commission rabbinique intercommunautaire relevant de l'ACIP, a manifestement créé une inégalité de traitement entre deux courants autonomes d'une même religion.

72. Elle considère, en effet, être dans une situation juridique identique à celle de l'ACIP, à laquelle l'agrément a été accordé, à savoir celle d'une association culturelle, créée en application des dispositions de la loi de 1905, qui exerce des activités religieuses et qui demande à pouvoir bénéficier d'un agrément habilitant ses sacrificateurs à procéder à l'abattage rituel, en application de la loi religieuse juive. En effet, l'ACIP ne saurait être considérée comme l'unique dépositaire de la pratique culturelle de la communauté juive de France, la religion juive se divisant en différents mouvements, parmi lesquels figure le judaïsme orthodoxe que représente l'association requérante.

73. C'est pourquoi, la requérante estime qu'en soumettant ces deux associations à un traitement distinct, l'Etat français a porté atteinte à la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique (voir Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993, série A, n° 260-A, p. 17, par. 31), faisant subir à l'association requérante une discrimination arbitraire, fondée uniquement sur ses convictions religieuses et leur expression.

74. Le Gouvernement est d'avis que même si l'on admettait que la pratique de l'abattage rituel est au nombre des droits garantis par l'article 9, selon la jurisprudence des organes de la Convention, la différence de traitement ne deviendrait une discrimination prohibée au sens de l'article 14 que lorsque l'autorité compétente introduirait des distinctions entre des situations analogues ou comparables, sans que ces distinctions puissent se fonder sur une justification objective et raisonnable.

75. Or, si la décision du ministre de l'Intérieur du 7 mai 1987 était fondée en l'espèce sur l'absence de représentativité suffisante de la requérante au sein de la communauté israélite dans son ensemble, le Gouvernement a rappelé, lors de l'audience devant la Commission, que la représentativité n'est pas un critère juridique utilisé pour la reconnaissance des associations culturelles ou organismes religieux par les pouvoirs publics. La question de la représentativité soulève en effet des questions philosophiques et religieuses dans lesquelles il n'appartient pas aux pouvoirs publics de s'immiscer.

76. En l'occurrence, comme il ressort des décisions rendues en l'espèce par les juridictions internes, le seul critère de distinction utilisé réside dans le caractère religieux ou non de l'organisme qui sollicite l'agrément. Une telle distinction s'apprécie à partir de critères objectifs par l'administration, sous le contrôle du juge administratif. Elle se

justifie par le fait que l'exception à la règle, qui prévoit que les animaux soient étourdis avant d'être abattus, est prévue dans le seul but de respecter des pratiques religieuses. Il serait donc naturel que seuls puissent bénéficier de telles dérogations les organismes religieux, ce qui ne serait pas le cas de l'association requérante.

77. En effet, celle-ci n'aurait pas démontré que son objet était principalement de nature religieuse et non pas commercial. En effet, d'après le Gouvernement, l'activité principale de la requérante serait le commerce de la viande à travers le réseau de distribution de produits cachère qu'elle contrôle directement et qui comporterait plusieurs boucheries, restaurants et traiteurs. Il en veut pour preuve le chiffre d'affaire de plus de quatre millions de francs pour la commercialisation de 750 tonnes de viande bovine et de 300 tonnes de volailles réalisé par la requérante pour l'année 1995 et le fait que sur les neuf salariés de l'association, six sont des sacrificateurs ou des surveillants rituels.

78. Selon le Gouvernement, le seul fait que l'association requérante aurait en charge la gestion de deux synagogues, d'une bibliothèque et de deux centres d'études religieuses, ne saurait lui conférer la qualité d'organisme religieux, ces activités religieuses apparaissant comme accessoires par rapport à ses activités commerciales. Le Gouvernement précise que la question de savoir si la requérante est ou non une association culturelle au sens de la loi de 1905 est sans aucune pertinence car ce qui doit être apprécié en l'occurrence est la qualité d'organisme religieux prévue par la réglementation en matière de police des abattoirs.

79. Le Gouvernement rappelle en effet que l'abattage rituel est l'une des quatre seules dérogations à la règle instituée par l'article 276 du Code rural et que cette dérogation vise expressément à tenir compte des impératifs religieux de certains cultes, donc à respecter leur liberté de religion. Il ne saurait être déduit de cette possibilité de dérogation un droit absolu à l'agrément car il convient de limiter les autorisations dérogatoires notamment quand il s'agit, comme en l'espèce, de respecter des impératifs d'ordre public, de salubrité publique et de la protection des animaux. En d'autres termes, le décret de 1980 ne vise aucunement à réglementer les activités religieuses mais uniquement à prévoir les conditions dans lesquelles les dérogations peuvent être accordées.

80. En conséquence, le Gouvernement estime que la différence de traitement ne constitue pas en l'espèce une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention.

81. La Commission rappelle tout d'abord que l'article 14 cherche à empêcher la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention. Au sens de l'article 14, la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement le plus favorable (cf Cour eur. D.H., arrêt Karlheinz Schmidt c. Allemagne du 18 juillet 1994, série A n° 291-B, p. 46, par. 44).

82. En effet, selon la jurisprudence des organes de la Convention, une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14, si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de «

rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (cf. arrêt Karlheinz Schmidt c. Allemagne, précité, p. 32, par. 24). Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (cf. Cour eur. D.H., arrêt Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni du 28 mai 1985, série A n° 94, pp. 35-36, par. 72 ; arrêt Karlheinz Schmidt c. Allemagne, précité, p. 32, par. 24). Son étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (cf. Cour eur. D.H., arrêt Inze c. Autriche du 28 octobre 1987, série A n° 126, p. 18, par. 41).

83. La Commission relève que pour refuser l'agrément à l'association requérante, le Conseil d'Etat a considéré par arrêt en date du 25 novembre 1994 qu'« il ne ressort pas des pièces du dossier que l'association cultuelle israélite Cha'are Shalom ve Tsedek, qui n'organise pas de célébration et ne dispense aucun enseignement, présente, en raison de ses activités, le caractère d'un organisme religieux au sens de l'article 10 (...) du décret du 1er octobre 1980 ; que, par suite, en refusant de proposer à l'agrément du ministre de l'agriculture, le ministre de l'intérieur n'a pas commis d'erreur de droit et a suffisamment motivé sa décision ; (...)»

84. A titre liminaire, la Commission relève qu'il n'est pas contesté que l'association requérante s'est constituée sous le statut d'association cultuelle, au sens de la loi de 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat, tout comme le Consistoire Central-Union des communautés juives de France, et que, selon l'article 2 de ses statuts, la requérante « a pour but de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte israélite regroupant les adeptes du mouvement Cha'are Shalom ve Tsedek ».

85. La Commission relève ensuite que l'article 10 du décret du 1er février 1980 ne définit aucunement ce qu'il faut entendre par « organisme religieux » et qu'il ne définit aucun critère, tel que la représentativité dans la religion considérée, pour permettre d'en juger.

86. Bien que la Commission, pas plus que le Gouvernement, n'ait pas vocation à se prononcer sur la légitimité proprement religieuse des thèses défendues en matière d'observance des règles alimentaires par l'association requérante, la Commission note qu'il ressort des éléments fournis déjà produits par la requérante devant les juridictions internes et non contredits par une enquête, comme de ceux soumis au cours de la procédure devant la Commission, que l'association requérante dispose de lieux de pratique régulière du culte ainsi que d'établissements d'enseignement pour rabbins. Elle exerce un contrôle religieux sur plusieurs boucheries et points de vente de viande cachère « glatt ». Elle fait partie d'un mouvement religieux qui regroupe environ 40 000 fidèles, tous juifs ultra-orthodoxes, sur les 700 000 personnes de confession juive vivant en France.

87. Que ce mouvement soit minoritaire au sein de la communauté israélite dans son ensemble ne suffit pas à lui enlever le caractère d'organisme religieux d'autant que, comme l'a précisé le Gouvernement, le critère de la représentativité n'a pas à entrer en

ligne de compte en droit interne. La Commission estime donc qu'au vu de ses statuts et de ses activités, rien, à première vue, ne permet de douter que la requérante soit un « organisme religieux », au même titre que le Consistoire Central.

88. Le gouvernement défendeur soutient, il est vrai, que la différence de traitement entre le Consistoire Central et la requérante se justifie par le fait que la requérante exercerait en réalité une activité purement commerciale - la certification et la vente de viande cachère « glatt », ce qui serait démontré par le fait que plus de la moitié de ses revenus provient de la perception d'une taxe d'abattage. Le Gouvernement en déduit que la requérante n'exerce pas une activité proprement religieuse comparable à celle du Consistoire Central.

89. La Commission relève toutefois que le Consistoire Central de Paris prélève, lui aussi, une taxe rabbinique sur l'abattage et que, comme le gouvernement défendeur l'a précisé à l'audience devant la Commission, « les recettes qui résultent des prélèvements opérés [par le Consistoire] étaient de 60 millions de francs (...) il y a quelques années [ce] qui couvrirait alors près de la moitié du budget du Consistoire de Paris ». Dans ces conditions, la Commission n'aperçoit pas en quoi l'activité de la requérante serait plus « commerciale » que celle exercée en la matière par le Consistoire Central.

90. En outre, la Commission trouve surprenant que le Gouvernement fasse état du « chiffre d'affaires » réalisé sur plusieurs années par la requérante, alors que celle-ci procède apparemment à l'abattage dans la plus parfaite illégalité, et qu'aucune mention n'ait été faite d'une éventuelle action en justice intentée par les autorités ministérielles compétentes en la matière pour y mettre un terme, ce qui semble à tout le moins indiquer une tolérance administrative de l'activité de la requérante.

91. Enfin, la Commission relève, s'agissant de l'argument du Gouvernement tiré de la nécessité de respecter les impératifs d'ordre et de salubrité publics pour justifier le refus d'accorder l'agrément nécessaire à l'association requérante pour pratiquer l'abattage rituel, qu'il ressort de l'arrêt de la cour d'appel du 1er octobre 1987 (cf. première procédure) qu'il n'est pas contesté que les sacrificateurs et surveillants rituels salariés par la requérante, qui emploient exactement la même méthode d'abattage par jugulation que les sacrificateurs rituels employés par le Consistoire Central, respectent pareillement les règles d'hygiène imposées par la police des abattoirs ainsi que les règles strictes présidant à l'abattage et à la surveillance rituels, la seule différence résidant dans l'étendue du contrôle post-mortem de l'état des poumons de l'animal abattu et dans les conséquences à en tirer le cas échéant pour le déclarer impropre à la consommation.

92. La Commission considère donc que la différence de traitement, résidant dans l'impossibilité pour l'association requérante de pratiquer le rituel de l'abattage selon ses propres prescriptions religieuses, au motif qu'elle ne présenterait pas, selon les autorités internes compétentes, le caractère d'un organisme religieux, alors que cette qualité est reconnue au Consistoire Central, ne peut apparaître comme une « justification adéquate » et, partant, revêt un caractère discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention. L'association requérante a donc fait

l'objet d'une discrimination fondée sur la religion dans la jouissance des droits que lui reconnaît l'article 9 de la Convention.

CONCLUSION

93. La Commission conclut par 14 voix contre 3 qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 9 combiné avec l'article 14 de la Convention.

E. Sur la violation de l'article 9 de la Convention

94. Compte tenu de la conclusion à laquelle elle est parvenue s'agissant de la violation de l'article 9, lu en combinaison avec l'article 14 de la Convention, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 9 de la Convention, pris isolément.

CONCLUSION

95. La Commission conclut, par 15 voix contre 2, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 9 de la Convention, pris isolément.

F. Récapitulation

96. La Commission conclut, par 14 voix contre 3 qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 9, lu en combinaison avec l'article 14 de la Convention.

97. La Commission conclut, par 15 voix contre 2, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 9 de la Convention pris isolément.

M. de SALVIA
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission

(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE M. J.C. GEUS
A LAQUELLE Mme G.H. THUNE et M. B. MARXER DECLARENT SE
RALLIER

A notre grand regret, nous ne sommes pas en mesure dans cette affaire de suivre la majorité de la Commission dans sa conclusion de violation de l'article 9 combiné avec l'article 14 de la Convention.

A première vue le constat de discrimination opéré par la majorité semble inéluctable à partir du moment où tant les juridictions internes que le Gouvernement défendeur se sont retranchés derrière l'absence de caractère d'organisme religieux de l'association requérante pour justifier le refus d'agrément, en évacuant complètement la question - à notre avis centrale mais il est vrai politiquement délicate - de la représentativité de l'association par rapport à la vaste majorité des croyants de confession juive.

Pour notre part, nous estimons qu'avant de se placer sur le terrain de la discrimination, la Commission aurait dû se pencher davantage sur la question de savoir s'il y a eu effectivement en l'espèce ingérence dans l'un des droits substantiels garantis par la Convention.

En effet, selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, l'article 14 ne fait que compléter les autres clauses normatives de la Convention ou de ses Protocoles : il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la " jouissance des droits et libertés " qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, en dernier lieu, Cour eur. D.H., arrêt Botta c. Italie du 24 février 1998, Recueil 1998-I, p. 424, par. 39). En l'occurrence nous doutons que les faits du litige - le rejet de la demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel - soient constitutifs d'une ingérence dans la liberté de manifester sa religion par l'accomplissement d'un rite.

Tout d'abord nous voudrions souligner qu'en instituant une exception au principe de l'étourdissement préalable des animaux destinés à l'abattage, le droit interne a concrétisé un engagement positif de l'Etat, visant à assurer le respect effectif de la liberté de religion. Le décret de 1980, loin de restreindre l'exercice de cette liberté, vise au contraire à en prévoir et en organiser le libre exercice.

Que le régime dérogatoire visant à encadrer la pratique de l'abattage rituel la réserve aux seuls sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés n'est pas en soi de nature à faire conclure à une ingérence dans la liberté de religion en question. Il nous semble évident qu'il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages, pratiqués dans des conditions d'hygiène douteuses et qu'il est donc préférable, si abattage rituel il y a, que celui-ci soit pratiqué dans des abattoirs contrôlés par l'autorité publique. En accordant en 1982 le bénéfice de l'agrément au Consistoire Central, l'organisme le plus représentatif des communautés juives de France, L'Etat n'a donc nullement porté atteinte à la liberté de religion.

Lorsque ultérieurement un autre organisme religieux se réclamant de la même religion dépose de son côté une demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel, il faut, à notre avis, avant de débattre de la question s'il s'agit ou non d'un organisme religieux, examiner si la méthode d'abattage qu'elle revendique relève ou non de l'abattage rituel et donc de l'exercice du droit à la liberté de religion garantie par l'article 9 de la Convention.

Or, nous relevons que la méthode d'abattage pratiquée par les sacrificateurs de l'association requérante est strictement la même que celle pratiquée par les sacrificateurs du Consistoire central et que le seul point en litige concerne l'étendue du contrôle post-mortem opéré sur les poumons de l'animal abattu. Pour l'association requérante la viande doit être certifiée "glatt" pour satisfaire aux prescriptions religieuses en matière alimentaire tandis que la grande majorité des juifs pratiquants accepte la certification cachère effectuée sous l'égide du Consistoire central.

Il n'y aurait à notre avis ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité absolue pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande. Or, tel n'est pas le cas. Il ressort en effet des explications fournies à la Commission que la volaille par exemple est toujours naturellement "glatt" et que la nécessité de vérifier l'état des poumons ne concerne en réalité que les animaux adultes, ovins et bovins. Le refus d'agrément n'interfère donc que de manière marginale dans le droit des croyants de manger de la viande abattue selon leurs propres prescriptions religieuses et dans le droit de la requérante de l'abattre pour la leur fournir. Il ressort également de l'établissement des faits que l'association requérante s'approvisionne sans problème en viande "glatt" en Belgique et que le refus d'agrément ne l'empêche nullement de pratiquer l'abattage en question, même s'il s'agit d'une activité théoriquement illégale.

Pour nous le problème soulevé dans cette affaire par le refus d'agrément opposé à la requérante par les autorités françaises relève au premier chef non pas de la compétence des organes de la Convention mais de la compétence des organes de l'Union européenne, seuls habilités, en vertu du Traité de Rome, à apprécier si un monopole de fait ou de droit est conforme aux exigences de la libre concurrence dans la fourniture de services. Il est en effet indéniable qu'en rejetant la demande d'agrément présentée par la requérante, les autorités françaises ont souhaité, pour des raisons que le Gouvernement défendeur a préféré ne pas exposer à la Commission, préserver le monopole de l'abattage rituel qu'il avait concédé en 1982 au seul Consistoire Central.

A notre avis le litige est donc bien plus économique que religieux et nous en voulons pour preuve la différence tarifaire entre le coût de la certification cachère opérée par le Consistoire (8 francs le kilo) et celle faite par l'association requérante qui certifie la viande comme étant "glatt" pour moitié moins cher. Quand on sait que les revenus provenant de la perception de la taxe d'abattage représentent près de la moitié des revenus du Consistoire central, on mesure l'intérêt de celui-ci à préserver autant que possible la source majeure de financement qui lui permet de remplir la mission que lui confère ses statuts.

Compte tenu de ce qui précède, nous aboutissons donc à la conclusion, nonobstant la motivation insuffisante des autorités internes, qu'il n'y a pas eu ingérence dans la liberté de religion de l'association requérante et, partant, qu'aucun problème ne se pose sous l'angle de l'article 9 de la Convention combiné ou non avec l'article 14 de la Convention.