

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.350/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 28 april 2006 door de Voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, inzake rituele slachtingen" en over de amendementen nrs. 1 tot 8 (*Parl. St.*, Senaat, 2003-2004 en 2004-2005, nrs. 3-808/1 tot 4), heeft op 16 mei 2006 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET WETSVoorstel

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel en de daarbij horende amendementen 1 tot 8 strekken tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in, eensdeels, de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en, anderdeels, de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren.

Deze wijzigingen komen in hoofdzaak neer op wat volgt.

De rituele slachtingen zouden voortaan geen wettelijke grond meer zijn voor de afwijking van het verbod op slachting buiten de slachthuizen (artikel 5). Met amendement nr. 8 op artikel 5 van het voorstel wordt beoogd om ook rituele slachtingen toe te laten in tijdelijke slachtinrichtingen.

Rituele slachtingen moeten voortaan worden uitgevoerd in erkende slachthuizen of inrichtingen erkend door de minister bevoegd voor het dierenwelzijn (artikel 8 van het voorstel).

Ook rituele slachtingen kunnen voortaan slechts worden uitgevoerd na bedwelming van het dier, of in geval van heirkraft, volgens de minst pijnlijke methode plaatsvinden (artikel 7 van het voorstel).

.../...

De ontheffing van de plicht tot keuring van slachtvlees na het slachten bij particuliere slachtingen vloeit niet langer rechtstreeks uit de wet voort, maar uit een beslissing van de Minister van Landbouw op verzoek van het college van burgemeester en schepenen van een gemeente (artikel 2 van het voorstel en amendement nr. 6).

Aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om, met het oog op het waarborgen van de levensbeschouwelijke vrijheid, (1°) de handel, de verkoop, het slijten, het bewaren en het vervoer van slachtvlees te reglementeren en er toezicht op te houden, en (2°) de exploitatie van slachthuizen en in het algemeen van inrichtingen bestemd voor de handel in, of de bereiding, de bewerking of de bewaring van vlees en vleeswaren aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen (artikelen 3 en 4 van het voorstel).

Er worden een aantal nieuwe strafbepalingen voorgesteld die erop neerkomen dat (1°) ieder bevoegd openbaar ambtenaar van de administratieve orde die de overtreding van de bepalingen van de wet van 5 september 1952 en van de uitvoeringsbesluiten ervan door een persoon toelaat, voorschrijft of faciliteert, wordt beschouwd als een mededader (artikel 6 en amendement nr. 1), en (2°) een straf wordt opgelegd aan diegene die verzuimt de overtredingen van de bepalingen van hoofdstuk VI van de wet van 14 augustus 1986 onverwijld ter kennis te brengen van de in artikel 34, § 1, van deze wet vermelde personen (artikel 9 van het voorstel en amendementen nrs. 2, 3, 4, 5 en 7).

VERENIGBAARHEID MET HET INTERNATIONAAL RECHT

3. De artikelen 5, 7 en 8 van het voorstel dienen vooreerst getoetst te worden aan de regelgeving van de Europese Unie.

3.1. Bij richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden, wordt het welzijn van de dieren met de eerbiediging van religieuze riten verzoend. In artikel 3 van deze richtlijn wordt als principe gesteld dat de dieren elk vermijdbaar lijden wordt bespaard. Ongeacht of het slachten in een slachthuis (artikel 5) of daarbuiten (artikel 9) plaatsvindt, moet het fixeren, het bedwelmen en het verbloeden van de dieren overeenkomstig de richtlijn geschieden. De Raad van de Europese Unie is evenwel van oordeel dat "het nodig is (...) rekening te

.../...

houden met de speciale vereisten ten behoeve van bepaalde religieuze riten" (zesde overweging). Het vereiste van de bedwelming geldt bijgevolg niet "voor dieren die worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor bepaalde religieuze riten" (artikel 5, lid 2).

3.2. Meer in het algemeen heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op het volgende gewezen ⁽¹⁾:

- "71. (...) dat het verzekeren van het dierenwelzijn geen deel uitmaakt van de doelstellingen van het verdrag als omschreven in artikel 2 EG, en niet wordt vermeld in artikel 33 EG, waarin de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn opgesomd.
- 72. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de vierde overweging van de considerans van besluit 78/923/EEG van de Raad betreffende de sluiting van de overeenkomst, volgens welke «de bescherming van dieren op zich geen deel uitmaakt van de doelstellingen van de Gemeenschap».
- 73. Het protocol bevat, zoals reeds uit de formulering ervan blijkt, geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht met een nauwkeurig bepaalde inhoud, dat door de instellingen van de Gemeenschap zou moeten worden geëerbiedigd. Weliswaar moet volgens het protocol bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Gemeenschap «ten volle rekening worden gehouden» met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren, doch is die verplichting beperkt tot vier specifieke sectoren van het werkterrein van de Gemeenschap en dienen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed te worden geëerbiedigd".

3.3. Uit het voorgaande volgt dat de voorgestelde maatregelen, namelijk het verbod om buiten een slachthuis te slachten en de onvoorwaardelijke verplichting om het dier voor het rituele slachten te verdoven, krachtens de voornoemde richtlijn niet vereist zijn. Zij zijn evenmin strijdig met die richtlijn, aangezien de lidstaten verder kunnen gaan dan de minimumnormen die bij de richtlijn worden opgelegd ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Arrest van 12 juli 2001, Jippes et alia, nr. C-189/01.

⁽²⁾ Zie in dit verband de vierde overweging van de richtlijn.

4. De artikelen 5, 7 en 8 moeten ook worden getoetst aan artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat betrekking heeft op onder andere de godsdienstvrijheid.

4.1. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is ertoe gebracht zich te buigen over de reikwijdte van artikel 9 van het Verdrag wat het rituele slachten betreft, in het arrest van 27 juni 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek* tegen Frankrijk. Een Israëlitische religieuze vereniging voerde aan dat artikel 9 geschonden was doordat de Franse overheid geweigerd had haar de noodzakelijke vergunning af te geven om gebruik te kunnen maken van slachthuizen teneinde het rituele slachten toe te passen overeenkomstig de religieuze voorschriften van haar leden. Die vergunning was alleen verleend aan de Association consistoriale israélite de Paris (ACIP), die de ruime meerderheid van de Franse joden verenigt. De verzoekende vereniging is ontstaan door afscheuring van de ACIP. "Elle correspond à un courant minoritaire qui se caractérise par la volonté de ses membres d'exercer leur religion dans la plus stricte orthodoxie. En particulier, l'association requérante veut pratiquer l'abattage rituel selon des modalités plus strictes que celles employées par les sacrificateurs habilités par le Consistoire central de Paris en ce qui concerne le contrôle *post mortem* des animaux pour y déceler toute trace de maladie ou d'anomalie" ⁽³⁾. Voor de aanhangers van de genoemde vereniging moet vlees niet alleen "koosjer" zijn, het moet "glatt" zijn.

Het Hof schetst in de eerste plaats de juridische context van de zaak:

"En France, comme dans beaucoup de pays européens, l'abattage rituel exigé par la religion juive, et aussi par la religion musulmane, va à l'encontre du principe selon lequel l'animal à abattre doit, après immobilisation, être préalablement étourdi, c'est-à-dire plongé dans un état d'inconscience où il est maintenu jusqu'à intervention de la mort, pour lui éviter toute souffrance. L'abattage rituel est néanmoins autorisé par la loi française comme par la Convention européenne du Conseil de l'Europe sur la protection des animaux d'abattage de 1979 et la directive européenne du 22 décembre 1993" ⁽⁴⁾.

Het Hof preciseert vervolgens dat het rituele slachten valt onder de vrijheid van godsdienst in de zin van artikel 9 van het Verdrag:

⁽³⁾ Overweging 30 van het arrest.

⁽⁴⁾ Overweging 20 van het arrest.

- "73. (...) l'article 9 énumère diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (arrêt Kalaç c. Turquie du 1^{er} juillet 1997, Recueil 1997-IV, p. 1209, § 27). Il n'est pas contesté que l'abattage rituel est un «rite», comme son nom d'ailleurs l'indique, qui vise à fournir aux fidèles une viande provenant d'animaux abattus conformément aux prescriptions religieuses, ce qui représente un élément essentiel de la pratique de la religion juive. Or l'association requérante emploie des sacrificateurs et des surveillants rituels pratiquant l'abattage conformément à ses prescriptions en la matière, et c'est également l'association requérante qui, par le biais de la certification casher «glatt» de la viande vendue dans les boucheries de ses adhérents, assure le contrôle religieux de l'abattage rituel.
74. Il s'ensuit que l'association requérante peut invoquer l'article 9 de la Convention pour ce qui est du refus d'agrément qui lui a été opposé par les autorités françaises, l'abattage rituel devant être considéré comme relevant d'un droit garanti par la Convention, à savoir le droit de manifester sa religion par l'accomplissement des rites, au sens de l'article 9".

Het Hof gaat vervolgens na of Frankrijk de voorschriften van artikel 9 heeft geschonden door alleen een vergunning te verlenen aan een vereniging die koosjer vlees, en geen glatt vlees, produceert:

- "76. En premier lieu, la Cour relève qu'en instituant une exception au principe de l'étourdissement préalable des animaux destinés à l'abattage, le droit interne a concrétisé un engagement positif de l'État visant à assurer le respect effectif de la liberté de religion. Le décret de 1980, loin de restreindre l'exercice de cette liberté, vise ainsi au contraire à en prévoir et en organiser le libre exercice.
77. La Cour estime également que la circonstance que le régime dérogatoire visant à encadrer la pratique de l'abattage rituel la réserve aux seuls sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés n'est pas en soi de nature à faire conclure à une ingérence dans la liberté de manifester sa religion. La Cour estime, avec le Gouvernement, qu'il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages, effectués dans des conditions d'hygiène douteuses, et qu'il est donc préférable, si abattage rituel il y a, que celui-ci soit pratiqué dans des abattoirs contrôlés par l'autorité publique. En accordant en 1982 le bénéfice de l'agrément à l'ACIP, émanation du Consistoire central, l'organisme le plus représentatif des communautés juives de France, l'État n'a donc nullement porté atteinte à la liberté de manifester sa religion.
78. Toutefois, lorsque, ultérieurement, un autre organisme religieux se réclamant de la même religion dépose de son côté une demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel, il faut examiner si la méthode d'abattage qu'il revendique relève ou non de l'exercice de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9 de la Convention.

.../...

79. La Cour relève que la méthode d'abattage pratiquée par les sacrificateurs de l'association requérante est strictement la même que celle pratiquée par les sacrificateurs de l'ACIP et que la seule différence concerne l'étendue du contrôle *post mortem* opéré sur les poumons de l'animal abattu. Pour la requérante la viande doit pouvoir être certifiée non seulement casher mais «glatt» pour se conformer à son interprétation des prescriptions religieuses en matière alimentaire, tandis que la grande majorité des juifs pratiquants accepte la certification casher effectuée sous l'égide de l'ACIP.
80. De l'avis de la Cour, il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière.
81. Or tel n'est pas le cas. En effet, il n'est pas contesté que la requérante peut s'approvisionner facilement en viande «glatt» en Belgique. En outre, il ressort des attestations et constats d'huissier produits par les tiers intervenants qu'un certain nombre de boucheries opérant sous le contrôle de l'ACIP mettent à la disposition des fidèles une viande certifiée «glatt» par le Beth-Din.
82. Il ressort ainsi de l'ensemble du dossier, de même que des arguments échangés à l'audience, que les fidèles membres de l'association requérante peuvent se procurer de la viande «glatt». En particulier, le Gouvernement a fait état, sans être contredit sur ce point, des pourparlers entamés entre la requérante et l'ACIP en vue de trouver un accord pour que la requérante puisse procéder elle-même à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à l'ACIP, accord qui ne put se faire pour des raisons financières (voir paragraphe 67 ci-dessus). Certes, la requérante invoque un manque de confiance dans les sacrificateurs habilités par l'ACIP pour ce qui est de l'étendue du contrôle *post mortem* des poumons des animaux abattus. Mais la Cour estime que le droit à la liberté religieuse garanti par l'article 9 de la Convention ne saurait aller jusqu'à englober le droit de procéder personnellement à l'abattage rituel et à la certification qui en découle, dès lors que, comme il a été dit, la requérante et ses membres ne sont pas privés concrètement de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses.
83. Dans la mesure où il n'est pas établi que les fidèles membres de l'association requérante ne peuvent pas se procurer de la viande «glatt», ni que la requérante ne pourrait leur en fournir en passant un accord avec l'ACIP pour procéder à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à cette dernière, la Cour estime que le refus d'agrément litigieux ne constitue pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion.
84. Cette considération dispense la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la restriction alléguée par la requérante avec les exigences fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Toutefois, à supposer même que cette restriction puisse être considérée comme une ingérence dans le droit à la liberté de manifester sa religion, la Cour observe que la mesure incriminée, prévue par la loi, poursuit un but légitime, celui de la protection

.../...

de la santé et de l'ordre publics, dans la mesure où l'organisation par l'État de l'exercice d'un culte concourt à la paix religieuse et à la tolérance. En outre, eu égard à la marge d'appréciation qu'il faut laisser à chaque État (arrêt Manoussakis et autres c. Grèce du 26 septembre 1996, Recueil 1996-IV, p. 1364, § 44), notamment pour ce qui est de l'établissement des délicats rapports entre les Églises et l'État, elle ne saurait être considérée comme excessive ou disproportionnée. En d'autres termes, elle est compatible avec l'article 9 § 2 de la Convention."

4.2. De toepassing van de beginselen, gehuldigd in het voornoemde arrest, op de voorgestelde maatregelen, levert het volgende op.

4.2.1. Zowel het vereiste te kunnen beschikken over koosjer (met inbegrip van glatt) vlees als het vereiste om zich halal vlees ⁽⁵⁾ te kunnen aanschaffen, valt onder de vrijheid van godsdienst die is gewaarborgd bij artikel 9 van het Verdrag ⁽⁶⁾.

4.2.2. Vervolgens kan het wettelijke vereiste dat rituele slachtingen uitsluitend in erkende slachthuizen mogen plaatshebben, gewettigd zijn in het licht van artikel 9, lid 2, van het Verdrag. Met zulk een vereiste zou immers een wettig en aanvaardbaar doel worden nagestreefd, namelijk de bescherming van de gezondheid en de openbare orde ⁽⁷⁾. Er dient evenwel op te worden toegezien dat de capaciteit van de slachthuizen het mogelijk maakt aan de gelovigen een toereikende bevoorrading te garanderen ⁽⁸⁾. In dit opzicht zou amendement nr. 8, dat ertoe strekt artikel 5 van het voorstel ⁽⁹⁾ te vervangen, doordat het in de definitie van slachthuis de tijdelijke slachtplaatsen voor het offerfeest zou opnemen, het mogelijk maken de beoogde wetgeving beter te doen beantwoorden aan de vereisten van artikel 9 van het Verdrag.

4.2.3. Ten slotte wordt met de afschaffing van de afwijking van het vereiste van voorafgaande verdoving in geval van rituele slachting, teneinde het dierenwelzijn te bevorderen, op een onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de vrijheid van godsdienst die

⁽⁵⁾ Dit is het volgens de religieuze voorschriften van de islam geslacht vlees.

⁽⁶⁾ Zie de overwegingen 73, 74, 78, 79 en 83 van het arrest.

⁽⁷⁾ Zie de overwegingen 77, 82 en 84 van het arrest.

⁽⁸⁾ Zie de overwegingen 80 en 83 van het arrest.

⁽⁹⁾ *Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-808/4.

is vastgelegd bij artikel 9 van het Verdrag ⁽¹⁰⁾. Hierdoor zouden sommige gelovigen geen enkele mogelijkheid meer hebben vlees aan te schaffen en te eten dat door hen conform met de religieuze voorschriften wordt geacht ⁽¹¹⁾. Artikel 7 van het voorstel dient dan ook te vervallen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 9

5. Luidens het ontworpen artikel 35, 7° (artikel 9 van het wetsvoorstel), is strafbaar eenieder die verzuimt overtredingen van de bepalingen van hoofdstuk VI van de wet van 14 augustus 1986 onverwijld ter kennis te brengen van één of meer van de in artikel 34, § 1, eerste lid, van die wet vermelde personen ⁽¹²⁾. De strafmaat is een gevangenisstraf van één maand tot drie maanden en een geldboete van 26 euro tot 1 000 euro ⁽¹³⁾.

Volgens de toelichting bij de ontworpen bepaling responsabiliseert dit artikel in de eerste plaats de verantwoordelijken van de slachthuizen. Zij dienen erop toe te zien dat het doden van dieren in hun slachthuis conform de wettelijke voorschriften verloopt.

⁽¹⁰⁾ Volgens de artikelsgewijze toelichting "heeft" artikel 7 "tot doel het welzijn van de dieren te laten primeren op religieuze gebruiken".

⁽¹¹⁾ Zie de overwegingen 20, 76 en 82 van het arrest.

⁽¹²⁾ In het voorstel wordt bij vergissing verwezen naar "artikel 34, eerste lid" in plaats van naar artikel 34, § 1, eerste lid, van de voormelde wet van 14 augustus 1986. Voorts strekt het voorstel ertoe een onderdeel 7° in te voegen in artikel 35 van dezelfde wet, terwijl daarin reeds een onderdeel 7°, samen met een onderdeel 8°, is ingevoegd bij de wet van 23 juni 2004 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft de erkenning van handelszaken voor dieren.

⁽¹³⁾ Amendement nr. 2 verlaagt die strafmaat tot een geldboete van 26 euro tot 1 000 euro.

5.1. De draagwijdte van de ontworpen bepaling reikt veel verder dan het doel dat de steller van het wetsvoorstel voor ogen heeft: luidens de ontworpen bepaling kan immers iedereen die verzuimt de bedoelde overtredingen onverwijld ter kennis te brengen, worden gestraft. De ontworpen bepaling lijkt dan ook te moeten worden verengd tot de verantwoordelijken van de slachthuizen.

5.2. Tenslotte blijkt uit de vergelijking van de ontworpen bepaling met artikel 36, 6°, van de wet van 14 augustus 1986, dat de niet-aangifte strenger zou worden gestraft (een gevangenisstraf én een geldboete van 26 euro tot 1 000 euro) dan de overtreding zelf van één van de bepalingen van het voornoemde hoofdstuk VI (een geldboete van 26 euro tot 1 000 euro). De strafmaat, bedoeld in het ontworpen artikel 35, 7°, lijkt dan ook disproportioneel te zijn.

De strafmaat, bedoeld in het amendement nr. 2, lijkt de proportionaliteitstoets wel te doorstaan.

De algemene vergadering was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, PH. QUERTAINMONT, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS, M. RIGAUX, J.-CL. SCHOLSEM, H. BOSLY, M. TISON, G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw de Heer	D. LANGBEEN, M. FAUCONIER,	hoofdgriffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de H. X. DELGRANGE en Mevr. K. BAMS,
auditeurs.

DE GRIFFIER,

EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.350/AG

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Sénat, le 28 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de loi "modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en ce qui concerne les abattages rituels" ainsi sur les amendements n^{os} 1 à 8 (*Doc. parl.*, Sénat, sessions 2003-2004 et 2004-2005, n^{os} 3-808/1 à 4), a donné le 16 mai 2006 l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis et les amendements 1 à 8 qui y sont associés visent à apporter un certain nombre de modifications d'une part, à la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et d'autre part, à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux.

Ces modifications peuvent se résumer comme suit.

Le fait que les abattages sont effectués selon un rite religieux ne constituerait plus désormais de motif légal permettant de déroger à l'interdiction d'abattre en dehors des abattoirs (article 5). L'amendement n° 8 à l'article 5 de la proposition vise à permettre également les abattages rituels dans des lieux d'abattage temporaires.

Les abattages prescrits par un rite religieux doivent désormais être effectués dans des abattoirs agréés ou dans des établissements agréés par le ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (article 8 de la proposition).

Les abattages prescrits par un rite religieux ne sont désormais plus exonérés de l'obligation d'étourdir préalablement l'animal ou, en cas de force majeure, de pratiquer la méthode la moins douloureuse (article 7 de la proposition).

.../...

L'exception à l'obligation d'expertise des viandes de boucherie après abattage pour les abattages par des particuliers ne découle plus directement de la loi, mais d'une décision du Ministre de l'Agriculture, à la demande du collège des bourgmestre et échevins d'une commune (article 2 de la proposition et amendement n° 6).

Le Roi est autorisé, en vue de garantir la liberté philosophique, (1°) à réglementer et à surveiller le commerce, la vente, le débit, la détention et le transport des viandes de boucherie et (2°) à subordonner à des conditions spéciales, l'aménagement et l'exploitation des abattoirs et en général de tout établissement affecté au commerce, à la préparation, à la fabrication ou à la conservation des viandes et des préparations de viandes (articles 3 et 4 de la proposition).

Un certain nombre de dispositions pénales nouvelles sont proposées qui prévoient en substance que (1°) tout agent public compétent de l'ordre administratif qui autorise, prescrit ou facilite la transgression, par toute personne, des dispositions de la loi du 5 septembre 1952 et de ses arrêtés d'exécution est considéré comme coauteur (article 6 et amendement n° 1), et (2°) qu'est puni celui qui omet de porter sans délai à la connaissance des personnes mentionnées à l'article 34, § 1^{er}, de la loi du 14 août 1986, les infractions commises aux dispositions du chapitre VI, de cette loi (article 9 de la proposition et amendements n^{os} 2, 3, 4, 5 et 7).

COMPATIBILITÉ AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

3. Il convient tout d'abord d'apprécier les articles 5, 7 et 8 de la proposition au regard de la réglementation de l'Union européenne.

3.1. 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 concilie le bien-être des animaux et le respect des rites religieux. L'article 3 de cette directive pose le principe que toute souffrance évitable doit être épargnée aux animaux. Que l'abattage ait lieu dans un abattoir (article 5) ou en dehors (article 9), les animaux doivent être immobilisés, étourdis et saignés conformément à la directive. Le Conseil de l'Union européenne considère toutefois "qu'il est nécessaire (...) de prendre en compte les exigences particulières de certains rites religieux" (sixième considérant). L'exigence d'étourdissement n'est dès lors

.../...

pas d'application "pour les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage requises par certains rites religieux" (article 5, paragraphe 2).

3.2. Plus généralement, la Cour de justice des Communauté européennes a précisé ⁽¹⁾:

- "71. (...) qu'assurer le bien-être des animaux ne fait pas partie des objectifs du traité, tels qu'ils sont définis à l'article 2 CE, et qu'une telle exigence n'est pas mentionnée à l'article 33 CE, qui décrit les objectifs de la politique agricole commune.
- 72. C'est ce qu'a précisé le quatrième considérant de la décision 78/923/CEE du Conseil concernant la conclusion de la convention, selon lequel «la protection des animaux ne constitue pas en soi l'un des objets de la Communauté».
- 73. S'agissant du protocole, il ressort de son libellé même qu'il n'établit pas un principe général de droit communautaire d'un contenu bien déterminé qui s'impose aux institutions de la Communauté. En effet, s'il impose de «tenir pleinement compte» des exigences du bien-être des animaux lors de la formulation et de la mise en œuvre de la politique communautaire, il limite cependant cette obligation à quatre domaines spécifiques de l'activité de la Communauté et prévoit le respect des dispositions législatives ou administratives et des usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux".

3.3. Il en résulte que les mesures proposées, à savoir l'interdiction d'abattre en dehors des abattoirs et l'obligation inconditionnelle d'étourdir l'animal avant l'abattage rituel, ne sont pas requises par la directive. Elles ne sont toutefois pas non plus contraires à celle-ci, les États membres pouvant aller au-delà des normes minimales établies par la directive ⁽²⁾.

4. Les articles 5, 7 et 8 doivent également être confrontés à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre entre autres la liberté de religion.

4.1. La Cour européenne des Droits de l'Homme a été amenée à examiner, en Grande Chambre, la portée de l'article 9 de la Convention en matière d'abattage rituel,

⁽¹⁾ Arrêt du 12 juillet 2001, Jippes et al., n° C-189/01.

⁽²⁾ Voir à ce propos le quatrième considérant de la directive.

dans son arrêt du 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek contre la France*. Une association culturelle israélite alléguait une violation de l'article 9 en raison du refus des autorités françaises de lui délivrer l'agrément nécessaire pour pouvoir accéder aux abattoirs en vue de pratiquer l'abattage rituel conformément aux prescriptions religieuses de ses membres. Cet agrément est réservé à l'Association consistoriale israélite de Paris (ACIP), qui regroupe la grande majorité des juifs de France. L'association requérante est une dissidence de l'ACIP. "Elle correspond à un courant minoritaire qui se caractérise par la volonté de ses membres d'exercer leur religion dans la plus stricte orthodoxie. En particulier, l'association requérante veut pratiquer l'abattage rituel selon des modalités plus strictes que celles employées par les sacrificateurs habilités par le Consistoire central de Paris en ce qui concerne le contrôle *post mortem* des animaux pour y déceler toute trace de maladie ou d'anomalie" ⁽³⁾. Pour les membres de l'association précitée, la viande ne doit pas seulement être "casher", elle doit être "glatt".

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

"En France, comme dans beaucoup de pays européens, l'abattage rituel exigé par la religion juive, et aussi par la religion musulmane, va à l'encontre du principe selon lequel l'animal à abattre doit, après immobilisation, être préalablement étourdi, c'est-à-dire plongé dans un état d'inconscience où il est maintenu jusqu'à intervention de la mort, pour lui éviter toute souffrance. L'abattage rituel est néanmoins autorisé par la loi française comme par la Convention européenne du Conseil de l'Europe sur la protection des animaux d'abattage de 1979 et la directive européenne du 22 décembre 1993" ⁽⁴⁾.

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

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

⁽³⁾ Considérant 30 de l'arrêt.

⁽⁴⁾ Considérant 20 de l'arrêt.

les boucheries de ses adhérents, assure le contrôle religieux de l'abattage rituel.

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

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

- "76. En premier lieu, la Cour relève qu'en instituant une exception au principe de l'étourdissement préalable des animaux destinés à l'abattage, le droit interne a concrétisé un engagement positif de l'État visant à assurer le respect effectif de la liberté de religion. Le décret de 1980, loin de restreindre l'exercice de cette liberté, vise ainsi au contraire à en prévoir et en organiser le libre exercice.
77. La Cour estime également que la circonstance que le régime dérogatoire visant à encadrer la pratique de l'abattage rituel la réserve aux seuls sacrificateurs habilités par des organismes religieux agréés n'est pas en soi de nature à faire conclure à une ingérence dans la liberté de manifester sa religion. La Cour estime, avec le Gouvernement, qu'il est dans l'intérêt général d'éviter des abattages sauvages, effectués dans des conditions d'hygiène douteuses, et qu'il est donc préférable, si abattage rituel il y a, que celui-ci soit pratiqué dans des abattoirs contrôlés par l'autorité publique. En accordant en 1982 le bénéfice de l'agrément à l'ACIP, émanation du Consistoire central, l'organisme le plus représentatif des communautés juives de France, l'État n'a donc nullement porté atteinte à la liberté de manifester sa religion.
78. Toutefois, lorsque, ultérieurement, un autre organisme religieux se réclamant de la même religion dépose de son côté une demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel, il faut examiner si la méthode d'abattage qu'il revendique relève ou non de l'exercice de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9 de la Convention.
79. La Cour relève que la méthode d'abattage pratiquée par les sacrificateurs de l'association requérante est strictement la même que celle pratiquée par les sacrificateurs de l'ACIP et que la seule différence concerne l'étendue du contrôle *post mortem* opéré sur les poumons de l'animal abattu. Pour la requérante la viande doit pouvoir être certifiée non seulement casher mais «glatt» pour se conformer à son interprétation des prescriptions religieuses en matière alimentaire, tandis que la grande majorité des juifs pratiquants accepte la certification casher effectuée sous l'égide de l'ACIP.
80. De l'avis de la Cour, il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande

.../...

provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière.

81. Or tel n'est pas le cas. En effet, il n'est pas contesté que la requérante peut s'approvisionner facilement en viande «glatt» en Belgique. En outre, il ressort des attestations et constats d'huissier produits par les tiers intervenants qu'un certain nombre de boucheries opérant sous le contrôle de l'ACIP mettent à la disposition des fidèles une viande certifiée «glatt» par le Beth-Din.
82. Il ressort ainsi de l'ensemble du dossier, de même que des arguments échangés à l'audience, que les fidèles membres de l'association requérante peuvent se procurer de la viande «glatt». En particulier, le Gouvernement a fait état, sans être contredit sur ce point, des pourparlers entamés entre la requérante et l'ACIP en vue de trouver un accord pour que la requérante puisse procéder elle-même à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à l'ACIP, accord qui ne put se faire pour des raisons financières (voir paragraphe 67 ci-dessus). Certes, la requérante invoque un manque de confiance dans les sacrificateurs habilités par l'ACIP pour ce qui est de l'étendue du contrôle *post mortem* des poumons des animaux abattus. Mais la Cour estime que le droit à la liberté religieuse garanti par l'article 9 de la Convention ne saurait aller jusqu'à englober le droit de procéder personnellement à l'abattage rituel et à la certification qui en découle, dès lors que, comme il a été dit, la requérante et ses membres ne sont pas privés concrètement de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses.
83. Dans la mesure où il n'est pas établi que les fidèles membres de l'association requérante ne peuvent pas se procurer de la viande «glatt», ni que la requérante ne pourrait leur en fournir en passant un accord avec l'ACIP pour procéder à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à cette dernière, la Cour estime que le refus d'agrément litigieux ne constitue pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion.
84. Cette considération dispense la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la restriction alléguée par la requérante avec les exigences fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Toutefois, à supposer même que cette restriction puisse être considérée comme une ingérence dans le droit à la liberté de manifester sa religion, la Cour observe que la mesure incriminée, prévue par la loi, poursuit un but légitime, celui de la protection de la santé et de l'ordre publics, dans la mesure où l'organisation par l'État de l'exercice d'un culte concourt à la paix religieuse et à la tolérance. En outre, eu égard à la marge d'appréciation qu'il faut laisser à chaque État (arrêt *Manoussakis et autres c. Grèce* du 26 septembre 1996, Recueil 1996-IV, p. 1364, § 44), notamment pour ce qui est de l'établissement des délicats rapports entre les Eglises et l'État, elle ne saurait être considérée comme excessive ou disproportionnée. En d'autres termes, elle est compatible avec l'article 9 § 2 de la Convention."

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

4.2.1. Tant l'exigence de disposer de viande "casher" (en ce compris la viande "glatt") que celle de pouvoir se procurer de la viande "halal" ⁽⁵⁾ relèvent de la liberté de religion consacrée par l'article 9 de la Convention ⁽⁶⁾.

4.2.2. Ensuite, imposer par la voie législative que l'abattage rituel se déroule exclusivement dans des abattoirs agréés peut se justifier au regard de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Par cette condition, la loi poursuivrait en effet un but légitime et admissible, à savoir la préservation de la santé et de l'ordre public ⁽⁷⁾. Il faudrait toutefois veiller à ce que la capacité des abattoirs permette de garantir aux fidèles un approvisionnement suffisant ⁽⁸⁾. À cet égard, l'amendement n° 8 visant à remplacer l'article 5 de la proposition ⁽⁹⁾, en ce qu'il inclurait dans la définition de l'abattoir, les abattoirs temporaires pour la fête du sacrifice, permettrait à la législation envisagée de mieux satisfaire aux exigences de l'article 9 de la Convention.

4.2.3. Enfin, la suppression de la dérogation à l'exigence d'étourdissement préalable en cas d'abattage rituel, si elle poursuit l'objectif légitime de mieux assurer le bien-être des animaux, porte une atteinte disproportionnée à la liberté de religion consacrée par l'article 9 de la Convention ⁽¹⁰⁾. Il priverait en effet certains fidèles de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses ⁽¹¹⁾. L'article 7 de la proposition sera dès lors omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 9

⁽⁵⁾ À savoir de la viande répondant aux prescriptions religieuses de l'islam.

⁽⁶⁾ Voir les considérants 73, 74, 78, 79 et 83 de l'arrêt.

⁽⁷⁾ Voir les considérants 77, 82 et 84 de l'arrêt.

⁽⁸⁾ Voir les considérants 80 et 83 de l'arrêt.

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-808/4.

⁽¹⁰⁾ Selon le commentaire des articles, l'article 7 "veut faire en sorte que le bien-être des animaux l'emporte sur les pratiques religieuses".

⁽¹¹⁾ Voir les considérants 20, 76 et 82 de l'arrêt.

5. Selon l'article 35, 7°, en projet (article 9 de la proposition de loi), est puni celui qui omet d'informer sans délai une ou plusieurs des personnes visées à l'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des infractions commises aux dispositions du chapitre VI de la loi du 14 août 1986 ⁽¹²⁾. La peine est un emprisonnement d'un mois à trois mois et une amende de 26 euros à 1 000 euros ⁽¹³⁾.

Selon le commentaire de la disposition en projet, cet article responsabilise en premier lieu les personnes qui sont en charge des abattoirs. Celles-ci doivent s'assurer que, dans leur établissement, l'abattage des animaux s'opère conformément aux prescriptions légales.

5.1. La portée de la disposition en projet excède largement l'objectif poursuivi par l'auteur de la proposition de loi: selon la disposition en projet en effet, quiconque omet de déclarer sans délai les infractions visées peut être puni. La disposition en projet semble dès lors devoir se limiter aux responsables des abattoirs.

5.2. Enfin, il résulte de la comparaison de la disposition en projet avec l'article 36, 6°, de la loi du 14 août 1986 que la non-déclaration serait punie plus sévèrement (d'une peine d'emprisonnement assortie d'une amende de 26 à 1 000 euros) que l'infraction proprement dite à l'une des dispositions du chapitre VI précité (une amende de 26 à 1 000 euros). La peine visée à l'article 35, 7°, en projet, paraît dès lors disproportionnée.

En revanche, la peine visée dans l'amendement n° 2 ne paraît pas disproportionnée.

⁽¹²⁾ La proposition fait erronément référence à l'"article 34, alinéa 1^{er}" au lieu de l'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 14 août 1986. En outre, la proposition entend insérer un 7° à l'article 35 de la même loi, alors qu'un 7° y a déjà été inséré en même temps qu'un 8° par la loi du 23 juin 2004 modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, en ce qui concerne l'agrément d'établissements commerciaux pour animaux.

⁽¹³⁾ L'amendement n° 2 réduit cette peine à une amende de 26 à 1 000 euros.

L'assemblée générale était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	présidents de chambre,
	P. LIÉNARDY, PH. QUERTAINMONT, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS, M. RIGAUX, J.-CL. SCHOLSEM, H. BOSLY, M. TISON, G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Madame Monsieur	D. LANGBEEN, M. FAUCONIER,	greffier en chef, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. X. DELGRANGE et Mme K. BAMS, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN