



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.522/3
van 11 juni 2015

avis 57.522/3
du 11 juin 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende wijziging
van het Koninklijk Besluit van
11 februari 1988 betreffende
sommige door een religieuze
ritus voorgeschreven
slachtingen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
modification de l'arrêté royal
du 11 février 1988 relatif à
certains abattages prescrits par
un rite religieux'

Op 12 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende wijziging van het Koninklijk Besluit van 11 februari 1988 betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2015.

*

Le 12 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant modification de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juin 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'état, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2015.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. De artikelen 15 en 16 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ bevatten bepalingen inzake het doden en het slachten van dieren, waaronder de regel dat een gewerveld dier slechts mag gedood worden door een persoon die daarvoor de nodige kennis en bekwaamheid heeft, volgens de minst pijnlijke methode en, tenzij in geval van heikracht en noodzaak, na verdoving of bedwelming. Het slachten van dieren mag slechts na bedwelming of, in geval van heikracht, volgens de minst pijnlijke methode plaatshebben.

Deze bepalingen zijn evenwel niet van toepassing op slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst. Overeenkomstig artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 kan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) bepalen dat sommige van deze slachtingen moeten worden uitgevoerd in erkende slachthuizen of in inrichtingen erkend door de Minister tot wiens bevoegdheid het dierenwelzijn behoort (thans de Brusselse Hoofdstedelijke Regering)¹ na advies van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen,² door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst. Die wetsbepaling werd, wat betreft het slachten van runderen, schapen en geiten, uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 11 februari 1988 ‘betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen’.

2. Het ontwerp strekt ertoe een paragraaf 3 in te voegen in (lees: toe te voegen aan) artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 februari 1988 die voorschrijft dat de offeraars een certificaat van vakbekwaamheid moeten verkrijgen dat “de regels [omvat] die betrekking hebben op het dierenwelzijn en die door de offeraars moeten gekend zijn en gerespecteerd worden”. Het certificaat van vakbekwaamheid wordt toegekend aan iedere natuurlijke persoon die een opleiding heeft gevolgd en die een afsluitende test heeft afgelegd bij de door de minister of staatssecretaris bevoegd voor het dierenwelzijn aangewezen instelling(en). Het certificaat van vakbekwaamheid moet worden behaald alvorens de machtiging bij “het erkend representatief orgaan” (lees: de vertegenwoordigers van de eredienst) wordt aangevraagd. Offeraars die ten minste drie jaar ervaring hebben door te werken in een erkend slachthuis, worden vrijgesteld van de verplichte opleiding. Het certificaat is geldig gedurende drie jaar en kan worden vernieuwd.

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 16 van de wet van 14 augustus 1986. Aan artikel 16, § 2, tweede lid, van deze wet, zijnde het enige onderdeel van hoofdstuk VI ervan dat, gelet op artikel 16, § 1, tweede lid, relevant is voor rituele religieuze slachtingen, ontleent de Brusselse Hoofdstedelijke Regering enkel de bevoegdheid om te bepalen dat sommige slachtingen voorgeschreven door de ritus van een

¹ Zie artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² Die federale instelling blijft die adviserende bevoegdheid ten aanzien van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitoefenen zolang de betrokken wettelijke regeling niet is gewijzigd of opgeheven (zie artikel 94, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

eredienst moeten worden uitgevoerd in erkende slachthuizen of in inrichtingen erkend door de Regering, door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst. Die bepaling bevat geen machtiging om regels vast te stellen met betrekking tot een opleiding met het oog op die vakbekwaamheid en het afleveren van een certificaat van vakbekwaamheid.

3.2. In artikel 16, § 3,³ van de wet van 14 augustus 1986 wordt wel gewag gemaakt van de opleiding, het examen en het getuigschrift van vakbekwaamheid, maar in advies 56.442/3 van 27 juni 2014 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten en doden’⁴ heeft de Raad van State reeds uiteengezet dat deze bepaling niet toepasselijk is voor personen die dieren slachten in de inrichtingen erkend voor rituele religieuze slachtingen:

“7.2. De vraag zou kunnen rijzen of deze rechtsgrondbepaling wel de mogelijkheid inhoudt om het volgen van een opleiding en het bezit van een getuigschrift van vakbekwaamheid op te leggen (zoals wordt bepaald in de artikelen 3, 4, en 10 van het ontwerp), terwijl ze op het eerste gezicht enkel een machtiging inhoudt om de opleiding, het examen en het getuigschrift van vakbekwaamheid te regelen, zonder daar een verplichting aan te verbinden.

De verplichting om een opleiding te volgen en te beschikken over een getuigschrift vloeit evenwel reeds voort uit verordening (EG) nr. 1099/2009. Dit impliceert dat de artikelen 3, 4 en 10 van het ontwerp moeten worden weggelaten of geherformuleerd (zie daarover opmerking 8). In dat geval rijst de vraag naar de verenigbaarheid van de ontworpen bepalingen met de rechtsgrondbepaling niet meer.

7.3. Artikel 3, §§ 2 en 3, van het ontwerp bevat voorwaarden met betrekking tot de personen die in een tijdelijk erkende inrichting met levende dieren omgaan en dieren doden. De tijdelijk erkende inrichting is de inrichting bedoeld in artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, zoals kan worden opgemaakt uit de verwijzingsdefinitie in artikel 1, 3°, van het ontwerp.

Artikel 16, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 bevat enkel een rechtsgrond om de opleiding, het examen en het getuigschrift van vakbekwaamheid te regelen wat betreft de functionaris voor het dierenwelzijn, het personeel werkzaam in de slachthuizen en het personeel betrokken bij het doden van pelsdieren, maar niet wat betreft de personen die in de inrichtingen erkend voor rituele slachting met levende dieren omgaan of dieren slachten.

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

‘Verordening 1099/2009 stelt in het 4^{de} lid van artikel 4 dat slachtingen zonder voorafgaande bedwelming enkel mogen plaatsvinden in een slachthuis. Voor de toepassing van deze verordening dienen deze tijdelijke slachtplaatsen dus als een slachthuis beschouwd te worden. Voor de rechtsgrond zou men inderdaad een beroep kunnen doen op artikel 16, § 2, tweede lid van de wet, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet.’

³ Die bepaling werd overigens ingevoegd met het oog op de nadere uitvoering van artikel 21 van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’. Over de overeenstemming van de ontworpen regeling en de vereiste rechtsgrond ervoor met die verordening, zie de opmerkingen 4.1 tot 4.4.

⁴ Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden vooraleer de bevoegdheid inzake dierenwelzijn is overgegaan naar de gewesten op 1 juli 2014.

Er kan niet worden aangenomen dat de personen die in de inrichtingen erkend voor rituele slachting met levende dieren omgaan of dieren slachten, beschouwd kunnen worden als ‘het personeel werkzaam in de slachthuizen’ bedoeld in artikel 16, § 3, 1. van de wet. In artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet wordt immers uitdrukkelijk bepaald dat hoofdstuk VI niet van toepassing is voor rituele slachtingen, met uitzondering van artikel 16, § 2, tweede lid. Daaruit vloeit voort dat artikel 16, § 3, van de wet niet toepasselijk is op personen die in tijdelijk erkende inrichtingen met levende dieren omgaan en op de personen die in de tijdelijk erkende inrichtingen de dieren doden en dus ook geen rechtsgrond kan bieden voor artikel 3, §§ 2 en 3, van het ontwerp.

Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet) is om dezelfde reden eveneens uitgesloten, nog afgezien van de vraag of het volgen van een opleiding en het bezit van een getuigschrift als voorwaarde om bepaalde activiteiten te mogen uitoefenen, voorgeschreven kan worden op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

Overigens kunnen de tijdelijk erkende inrichtingen bezwaarlijk worden beschouwd als slachthuizen, aangezien in artikel 1 van het koninklijk besluit van 11 februari 1988 ‘betreffende sommige door een religieuze ritus voorgeschreven slachtingen’ gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid van dergelijke slachtingen in daartoe erkende inrichtingen naast de mogelijkheid van dergelijke slachtingen in een openbaar of in een particulier slachthuis. Ook hieruit blijkt dat artikel 16, § 3, van de wet van 14 augustus 1986 geen rechtsgrond kan bieden voor artikel 3, §§ 2 en 3, van het ontwerp.

De conclusie is dat artikel 3, §§ 2 en 3, uit het ontwerp moet worden weggelaten en dat een uitdrukkelijke rechtsgrond moet worden gecreëerd om artikel 7 van verordening (EG) nr. 1099/2009 te kunnen uitvoeren wat betreft de in de ontworpen bepalingen genoemde personen.”

3.3. Op de vraag hoe artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 rechtsgrond kan bieden in het licht van dit advies, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 16, §2 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren voorziet de mogelijkheid voor de Koning om te bepalen dat slachtingen volgens de rituele ritus, moeten worden uitgevoerd ‘door offeraars die daartoe gemachtigd zijn door de vertegenwoordigers van de eredienst’. *In casu* wordt de machtiging die kan gegeven worden door de religieuze vertegenwoordigers, geconditioneerd aan het vooraf behalen van het certificaat van vakbekwaamheid. Het ontwerp van besluit voorziet immers dat ‘Het certificaat van vakbekwaamheid dient te worden behaald alvorens de machtiging bij het erkend representatief orgaan wordt aangevraagd’.

(...)

Wat betreft de instelling die het bekwaamheidscertificaat zal afleveren, is er misschien verwarring in mijn antwoord. Het gaat niet [om] de erkende representatieve organen van de erediensten. Het gaat wel om een instelling die de knowhow en expertise heeft om dergelijke vorming aan te bieden, zoals bijvoorbeeld Abattoir NV.”

3.4. De machtiging door de vertegenwoordigers van de eredienst, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, kan niet gelijkgesteld worden met een certificaat van vakbekwaamheid dat ervan getuigt dat een opleiding werd gevolgd en een test werd afgelegd inzake de regels die betrekking hebben op het dierenwelzijn. Die wetsbepaling kan bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Het is evenmin mogelijk om de ontworpen regeling te steunen op de algemene

uitvoeringsbevoegdheid,⁵ gelezen in samenhang met die wetsbepaling, aangezien er in die wetsbepaling niet eens gewag wordt gemaakt van een dergelijke opleiding of certificaat van vakbekwaamheid.

De Raad van State ziet dan ook geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, ook niet in enige andere bepaling⁶ van de wet van 14 augustus 1986. Er moet een uitdrukkelijke rechtsgrond worden gecreëerd opdat de ontworpen regeling doorgang zou kunnen vinden. Zoals blijkt uit de opmerkingen 4.1 tot 4.4, moet daarbij echter ook rekening worden gehouden met verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 ‘inzake de bescherming van dieren bij het doden’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Verordening (EG) nr. 1099/2009 bevat verscheidene bepalingen inzake het slachten volgens een religieuze ritus.

Artikel 4, lid 1, van de verordening schrijft voor dat dieren uitsluitend worden gedood nadat zij zijn bedwemeld volgens de methoden en de desbetreffende specifieke toepassingsvoorschriften zoals beschreven in bijlage I bij de verordening. Artikel 4, lid 4, van de verordening bepaalt dat indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, de voorschriften van lid 1 niet van toepassing zijn, mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis.

Naar luid van artikel 7, lid 1, van de verordening mogen het doden van dieren en de daarmee verband houdende activiteiten uitsluitend worden uitgevoerd door personeel dat over het passende vakbekwaamheidsniveau beschikt om dit te kunnen doen zonder enige vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden bij de dieren te veroorzaken. Artikel 7, lid 2, g), van de verordening schrijft voor dat het slachten volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten uitsluitend wordt verricht door personen die beschikken over een getuigschrift van vakbekwaamheid voor dergelijke activiteiten overeenkomstig artikel 21 van de verordening. Luidens artikel 21, lid 1, van de verordening moeten de lidstaten een bevoegde autoriteit⁷ aanwijzen die verantwoordelijk is voor het waarborgen van de beschikbaarheid van opleidingscursussen voor personeel dat betrokken is bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten, het verstrekken van getuigschriften van vakbekwaamheid als bewijs dat een onafhankelijk afsluitend examen met goed gevolg is afgelegd en het goedkeuren van opleidingsprogramma's voor de cursussen en van de inhoud en uitvoeringsbepalingen van het examen.

⁵ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

⁶ Ook artikel 15 van de wet van 14 augustus 1986 kan geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit aangezien het geen machtiging van de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) inhoudt en evenmin bepalingen bevat die in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid steun zouden kunnen bieden voor het ontworpen besluit.

⁷ Luidens artikel 2, q), van de verordening is de bevoegde autoriteit “de centrale autoriteit van een lidstaat die bevoegd is om ervoor te zorgen dat aan de vereisten van deze verordening wordt voldaan, of elke andere autoriteit waaraan die centrale autoriteit deze bevoegdheid heeft gedelegeerd”.

4.2. Op de vraag of met de ontworpen regeling de uitvoering wordt beoogd van artikel 21 van verordening (EG) nr. 1099/2009, wat betreft het getuigschrift van vakbekwaamheid waarover personen bedoeld in artikel 7, lid 2, g), van de verordening moeten beschikken, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De verordening EG nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 is rechtstreeks van toepassing in ons recht en voorziet inderdaad [in] verplichtingen voor personen die werkzaam zijn in een slachthuis. Het is niet de bedoeling om op basis van deze Verordening maatregelen te nemen, maar wij wensen integendeel een regelgeving uit te werken die nog een stap verder gaat. De Verordening voorziet [in] maatregelen voor professionele ‘slachters’, waar het slachthuis van Anderlecht zich aan houdt. Tot net voor de staatshervorming werd de opleiding georganiseerd door de FOD Volksgezondheid. Wij wensen ook verplichtingen op te leggen aan personen die occasioneel (ten tijde van een religieus feest) optreden als slachter.

Wat betreft de vrijheid van godsdienst wensen wij te benadrukken dat de slachtingen volgens religieuze riten inderdaad onder de godsdienstvrijheid vallen, en er worden geen maatregelen voorgesteld om deze te beperken of te verhinderen. Er worden maatregelen voorgesteld om deze slachtingen beter (vanuit het standpunt van het dierenwelzijn) te laten uitvoeren, en we voeren dus maatregelen in met een wettig en aanvaardbaar doel.

(...) Regelgevende maatregelen inzake het slachten van dieren in het algemeen kunnen in een later stadium genomen worden.”

De gemachtigde bezorgde het volgende uittreksel uit een juridisch advies waarin wordt betoogd dat verordening (EG) nr. 1099/2009 niet van toepassing zou zijn op de slachtingen die worden uitgevoerd door de in het ontworpen besluit bedoelde offeraars:

“Il convient de préciser que cette dérogation [d.i. de afwijking bedoeld in artikel 4, lid 4, van de verordening] se distingue de la ‘manifestation culturelle’, activité par ailleurs exclue du champ d’application du règlement sur la protection des animaux par l’article 1 du règlement. En vertu de l’article 2, h), les manifestations culturelles sont définies comme les ‘manifestations qui sont essentiellement et de façon prédominante associées à des traditions culturelles établies de longue date ou à des activités sportives comprenant les courses ou d’autres formes de compétitions lorsqu’il n’y pas de production de viande ou de produits d’origine animale ou que cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n’est pas significative au plan économique’ alors que les rites religieux sont définis comme ‘une série d’actes associés à l’abattage d’animaux et prescrits par une religion’ (article 2, g) du règlement). Il convient de relever à cet égard que la proposition de règlement sur la protection des animaux prévoyait d’inclure dans la définition des rites religieux les mots ‘telle que l’islam ou le judaïsme’.

Le considérant 15 du règlement sur la protection des animaux précise par ailleurs que :

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

Le considérant 16 ajoute que :

‘[...] Dès lors que ces activités n’ont pas d’incidence sur le marché des produits d’origine animale et ne sont pas motivées par des objectifs de production, il y a lieu d’exclure du champ d’application du présent règlement la mise à mort d’animaux se déroulant au cours de ce type de manifestations’.

Cela confirme le fait que la fête d’Aïd El Kebir n’a pas pour objectif des objectifs de production. En effet, cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n’est pas significative au plan économique. Cette fête ne semble pas avoir d’incidence sur le marché des produits d’origine animale (il y a bien un pic de production et de consommation d’animaux sacrifiés durant ces jours-là, mais qui suit une période de ramadan et donc de privations) et n’est pas motivée par des objectifs de production, mais par une tradition et des croyances religieuses.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Het offerfeest kan dus niet beschouwd worden als een ‘productie van levensmiddelen’. Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit betreft dus een regeling van een specifieke situatie.

Het voorgelegde ontwerpbesluit betreft ook niet de problematiek van de tijdelijke slachtvloeren.”

4.3 Naar luid van artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009 bevat de verordening regels voor het doden van dieren die gefokt of gehouden worden voor de productie van levensmiddelen (wat het geval is bij het ritueel religieus onbedwelmd slachten). In artikel 1, lid 3, worden enkele gevallen opgesomd waarin de verordening niet van toepassing is, onder meer voor het doden van dieren tijdens “culturele of sportieve evenementen”. Artikel 2, h), van de verordening bevat een definitie van “culturele of sportieve evenementen”, die luidt als volgt: “evenementen die in wezen en hoofdzakelijk verband houden met lang gevestigde culturele tradities of sportieve activiteiten, bijvoorbeeld races en andere wedstrijdvormen, waarbij er geen sprake is van de productie van vlees of andere dierlijke producten of waarbij die productie slechts marginaal is in verhouding tot het evenement en ook niet economisch van belang is”. Deze definitie is onderscheiden van de definitie van “religieuze rite” in artikel 2, g), van de verordening, namelijk “een reeks handelingen die verband houden met het slachten van dieren die voorgeschreven is door een godsdienst”.

De overwegingen 15, 16 en 18 bij de verordening luiden als volgt:

“(15) In Protocol nr. 33 wordt de noodzaak onderstreept om bij het opstellen en uitvoeren van het communautaire beleid inzake onder andere de landbouw en de interne markt, de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten te respecteren met betrekking tot religieuze riten, culturele tradities en regionaal erfgoed. Het is derhalve wenselijk om culturele evenementen van het toepassingsgebied van deze verordening uit te sluiten indien de naleving van de vereisten voor het dierenwelzijn een negatief effect zou hebben op het wezenlijke karakter van het betreffende evenement.

(16) Daarnaast hebben culturele tradities betrekking op geërfde, ingeburgerde of gebruikelijke denk-, handelings- of gedragsspatronen, hetgeen in feite vergelijkbaar is met het concept van gebruiken die zijn overgedragen door of zijn overgenomen van een voorganger. Die tradities leveren een bijdrage aan het in stand houden van oude, gevestigde sociale banden tussen generaties. Mits dergelijke activiteiten niet van invloed zijn op de markt voor producten van dierlijke oorsprong en zij niet ingegeven zijn door

productiedoeleinden, is het wenselijk dat het doden van dieren in het kader van dergelijke evenementen niet onder het toepassingsgebied van deze verordening valt.

(...)

(18) In Richtlijn 93/119/EG is een uitzondering toegestaan voor het bedwelmen bij religieuze slachtingen die in slachthuizen plaatsvinden. Aangezien de communautaire voorschriften die van toepassing zijn op religieus slachten, afhankelijk van de nationale contexten verschillend zijn omgezet en gezien het feit dat in de nationale regels rekening wordt gehouden met dimensies die verder gaan dan het doel van deze verordening, is het van belang dat de uitzondering op het bedwelmen voorafgaand aan het slachten gehandhaafd blijft; hierbij behouden de lidstaten echter een bepaalde mate van subsidiariteit. Deze verordening respecteert derhalve de vrijheid van godsdienst, evenals het recht voor iedereen om zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften zoals verankerd in artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.”

In het door de gemachtigde geciteerde advies wordt ervan uitgegaan dat de in de ontworpen regeling beoogde slachtingen van runderen, schapen en geiten voorgeschreven door een religieuze ritus, zoals de slachtingen die plaatsvinden tijdens het Offerfeest, gelijkgesteld kunnen worden met het doden van dieren tijdens “culturele of sportieve evenementen”, als bedoeld bij artikel 2, h), van verordening (EG) nr. 1099/2009, en daardoor overeenkomstig artikel 1, lid 3, van de verordening buiten het toepassingsgebied ervan zouden vallen.

De Raad van State kan zich bij deze zienswijze niet aansluiten. De ontworpen regeling heeft wel degelijk betrekking op het slachten,⁸ met andere woorden, volgens artikel 2, j), van de verordening, “het doden van dieren bestemd voor menselijke consumptie”. Dat de wijze waarop die slachting gebeurt, wordt voorgeschreven door een religieuze ritus, impliceert nog niet dat het gaat om “culturele of sportieve evenementen”, als bedoeld bij artikel 2, h), van verordening (EG) nr. 1099/2009.⁹ Het valt immers niet in te zien hoe de productie van vlees ingevolge deze slachtingen slechts marginaal of economisch niet van belang zou zijn. Meer zelfs, het is bij het Offerfeest juist de bedoeling dat het vlees wordt geconsumeerd of verdeeld onder de armen, de buren en de familieleden om te worden geconsumeerd. Dat het Offerfeest volgt op een periode van vasten (Ramadan), zoals de gemachtigde betoogt, is ter zake niet relevant, nog afgezien van het gegeven dat het Offerfeest pas zeventig dagen na het einde van de Ramadan plaatsvindt.

Voorts moet, zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4.1, uit de duidelijke bewoordingen van de artikelen 4, lid 4, 7, lid 2, g), en 21 van verordening (EG) nr. 1099/2009 worden afgeleid dat het onbedwelmd slachten volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, enkel mogelijk is indien het slachten plaatsvindt in een slachthuis. Uit opmerking 3.2 blijkt bovendien dat de tijdelijk door de Regering erkende inrichtingen niet

⁸ Dit blijkt duidelijk uit het opschrift en uit de artikelen 1 en 2, § 1, van het koninklijk besluit van 11 februari 1988.

⁹ Zo wordt ook in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaald dat “de Unie en de lidstaten ten volle rekening [houden] met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed”, waarbij godsdienstige riten en culturele tradities afzonderlijk worden vermeld. De zo-even aangehaalde passages van verordening (EG) nr. 1099/2009 moeten in het licht van deze verdragsbepaling worden begrepen.

kunnen worden gelijkgesteld met slachthuizen. Deze inrichtingen beantwoorden ook niet aan de definitie van “slachthuis” in artikel 2, k, van de verordening.¹⁰

4.4. Uit hetgeen voorafgaat moet worden geconcludeerd dat artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 strijdig is met artikel 4, lid 4, van verordening (EG) nr. 1099/2009, in zoverre het onbedweld slachten mogelijk wordt gemaakt in erkende inrichtingen die geen erkende slachthuizen zijn.¹¹ Tevens staat de verordening eraan in de weg dat de vereisten inzake vakbekwaamheid op een andere, minder verregaande wijze zouden worden ingevuld dan op de wijze vereist bij artikel 7 van de verordening.¹²

Bij het uitwerken van een voldoende rechtsgrond voor het ontworpen besluit – dat hoe dan ook volledig zal moeten worden heroverwogen in het licht van hetgeen voorafgaat – moet er in elk geval over worden gewaakt dat die rechtsgrond in overeenstemming is met de verordening.¹³

Er moet ook op worden toegezien dat die verordeningsbepalingen niet worden overgenomen in de relevante bepalingen van de wet van 14 augustus 1986. Zo worden de regels inzake de bescherming van de dieren bij het doden, waaronder de verplichting tot het volgen van de opleiding en het beschikken over een getuigschrift van vakbekwaamheid, reeds bepaald in de verordening. In artikel 16 van de wet van 14 augustus 1986 moet enkel een rechtsgrond worden opgenomen voor het nemen van de nodige uitvoeringsmaatregelen. Eventueel kan daarbij gebruik worden gemaakt van een verwijzing naar de betrokken bepaling van de verordening (“overeenkomstig [of eventueel ‘onder voorbehoud van’] artikel ... van verordening ...”) om de aard van die verordeningsbepaling als hogere rechtsnorm herkenbaar te houden.

¹⁰ In die definitie wordt verwezen naar elke voor het slachten van landdieren gebruikte inrichting die valt onder verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong’. In onderdeel 1.16 van bijlage I bij die verordening wordt “slachthuis” gedefinieerd als “een inrichting voor het slachten en uitslachten van dieren waarvan het vlees bestemd is voor menselijke consumptie”. Uit de bewoordingen van die verordening kan eveneens worden opgemaakt dat het gaat om een duurzame inrichting die wordt geëxploiteerd en die moet voldoen aan talrijke voorschriften, vervat in die verordening, waaraan niet lijkt te kunnen worden voldaan door de erkende inrichtingen waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 en in het koninklijk besluit van 11 februari 1988.

¹¹ Aanvankelijk schreef artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986 voor dat de Koning kan bepalen dat sommige slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst moeten worden uitgevoerd in erkende slachthuizen door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst. Deze bepaling werd vervangen bij de wet van 4 mei 1995 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren’ in de zin dat rituele slachting ook mogelijk werd in inrichtingen erkend door de minister van Landbouw na overleg met de minister van Volksgezondheid. In advies 22.168/8 van 18 mei 1993 over het voorontwerp dat tot die laatste wet heeft geleid, werd geen opmerking geformuleerd over die wijziging, maar dat advies dateert van voor verordening (EG) nr. 1099/2009 en zelfs van voor de rechtsvoorganger van die verordening, namelijk richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 ‘inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden’, die op dit punt hoe dan ook minder streng was dan de verordening.

¹² Het gegeven dat, zoals de gemachtigde verklaarde, het certificaat van vakbekwaamheid bedoeld in de ontworpen regeling niet zou worden toegekend door de erkende representatieve organen van de erediensten, maar wel door “een instelling die de knowhow en expertise heeft om dergelijke vorming aan te bieden, zoals bijvoorbeeld Abattoir NV”, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

¹³ Een dergelijke aanpassing van de wet van 14 augustus 1986 kan worden aangegrepen om de artikelen 15 en 16 ervan meer in het algemeen af te stemmen op de bepalingen van de verordening, onder meer door de overlappingen met die verordening weg te werken.

5. De Raad van State ziet, gelet op hetgeen voorafgaat, af van een verder onderzoek van het ontwerp. Eerst nadat een aangepaste rechtsgrond voor de heroverwogen ontworpen regeling is uitgewerkt – die uiteraard ook om advies moet worden voorgelegd – en is aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, kan een eveneens aangepaste versie van het ontworpen besluit opnieuw om advies worden voorgelegd.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Les articles 15 et 16 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' comportent des dispositions portant sur la mise à mort et l'abattage d'animaux, dont la règle selon laquelle un vertébré ne peut être mis à mort que par une personne ayant les connaissances et les capacités requises, suivant la méthode la moins douloureuse et, sauf cas de force majeure ou de nécessité, après anesthésie ou étourdissement. L'abattage d'animaux ne peut se pratiquer qu'après étourdissement ou, en cas de force majeure, suivant la méthode la moins douloureuse.

Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux abattages prescrits par un rite religieux. Conformément à l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) peut déterminer que certains de ces abattages doivent être effectués dans des abattoirs agréés ou dans des établissements agréés par le Ministre qui a le bien-être des animaux dans ses attributions (actuellement, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale)¹, après avis de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire², par des sacrificateurs habilités à cet effet par les représentants du culte. Cette disposition légale a été mise en œuvre, en ce qui concerne l'abattage de bovins, d'ovins et de caprins, par l'arrêté royal du 11 février 1988 'relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'.

2. Le projet vise à insérer dans (lire : ajouté à) l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1988 un paragraphe 3 qui prescrit que les sacrificateurs doivent obtenir un certificat d'aptitude professionnelles (lire : certificat de compétence) qui « reprend les règles relatives au bien-être animal, celles-ci devant être connues et respectées par les sacrificateurs ». Le certificat d'aptitude professionnelle (lire : certificat de compétence) est délivré à toute personne [physique : voir version néerlandaise] ayant suivi une formation et présenté un test final auprès d'un/des organisme(s) désigné(s) par le Ministre ou le Secrétaire d'État compétent pour le bien-être animal. Le certificat d'aptitude professionnelle (lire : certificat de compétence) doit être obtenu avant que l'habilitation soit sollicitée « auprès de l'organe représentatif reconnu » (lire : les représentants du culte). Les sacrificateurs disposant d'au moins trois ans d'expérience dans un abattoir agréé sont dispensés de la formation obligatoire. Le certificat vaut pour une durée de trois ans et est renouvelable.

¹ Voir l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

² Cette institution fédérale continuera d'exercer ce pouvoir consultatif à l'égard de la Région de Bruxelles-Capitale tant que le dispositif légal concerné n'aura pas été modifié ou abrogé (voir l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 16 de la loi du 14 août 1986. L'article 16, § 2, alinéa 2, de cette loi, à savoir le seul élément de son chapitre VI qui, vu l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, est pertinent pour les abattages pratiqués selon un rite religieux, habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale uniquement à déterminer que certains abattages prescrits par un rite religieux doivent être effectués dans des abattoirs agréés ou dans des établissements agréés par le Gouvernement, par des sacrificateurs habilités à cet effet par les représentants du culte. Cette disposition ne comporte aucune habilitation à fixer des règles relatives à une formation en vue de l'acquisition de cette compétence et de la délivrance d'un certificat de compétence.

3.2. L'article 16, § 3³, de la loi du 14 août 1986 fait certes mention de la formation, de l'examen et du certificat de compétence, mais le Conseil d'État a déjà exposé dans l'avis 56.442/3 du 27 juin 2014 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la protection des animaux pendant l'abattage et la mise à mort'⁴ que cette disposition ne s'applique pas aux personnes qui abattent des animaux dans les établissements agréés pour des abattages prescrits par des rites religieux.

« 7.2. La question pourrait se poser de savoir si cette disposition procurant le fondement juridique comporte bien la faculté d'imposer le suivi d'une formation et la possession d'un certificat de compétence (comme le prévoient les articles 3, 4, et 10 du projet), alors qu'à première vue, elle ne contient qu'une habilitation à régler la formation, l'examen et le certificat de compétence, sans l'assortir d'une obligation.

Toutefois, l'obligation de suivre une formation et de posséder un certificat découle déjà du règlement (CE) n° 1099/2009. Il en résulte que les articles 3, 4 et 10 du projet doivent être omis ou reformulés (voir à cet égard l'observation 8). Dans ce cas, la question de la compatibilité des dispositions en projet avec la disposition procurant le fondement juridique ne se pose plus.

7.3. L'article 3, §§ 2 et 3, du projet contient des conditions relatives aux personnes qui, dans un établissement agréé à titre temporaire, prennent en charge des animaux vivants et mettent à mort des animaux. L'établissement agréé à titre temporaire est l'établissement visé à l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, ainsi qu'il peut être inféré de la définition de renvoi inscrite à l'article 1^{er}, 3°, du projet.

L'article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986 procure uniquement un fondement juridique pour régler la formation, l'examen et le certificat de compétence en ce qui concerne le fonctionnaire pour le bien-être animal, le personnel travaillant dans les abattoirs et le personnel participant à la mise à mort d'animaux à fourrure, mais pas en ce qui concerne les personnes qui, dans les établissements agréés pour des abattages rituels, prennent en charge des animaux vivants ou mettent à mort des animaux.

³ Cette disposition a d'ailleurs été insérée afin de donner exécution à l'article 21 du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'. En ce qui concerne la conformité du dispositif en projet et de son fondement juridique requis avec ce règlement, voir les observations 4.1 à 4.4.

⁴ Ce projet d'arrêté royal n'a finalement pas été pris avant le transfert de la compétence en matière de bien-être des animaux aux régions le 1^{er} juillet 2014.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

‘Verordening 1099/2009 stelt in het 4de lid van artikel 4 dat slachtingen zonder voorafgaande bedwelming enkel mogen plaatsvinden in een slachthuis. Voor de toepassing van deze verordening dienen deze tijdelijke slachtplaatsen dus als een slachthuis beschouwd te worden. Voor de rechtsgrond zou men inderdaad een beroep kunnen doen op artikel 16, § 2, tweede lid van de wet, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet’.

On ne peut pas admettre que les personnes qui, dans les établissements agréés pour des abattages rituels, prennent en charge des animaux vivants ou mettent à mort des animaux, puissent être considérées comme ‘[le] personnel travaillant dans les abattoirs’ visé à l’article 16, § 3, 1., de la loi. En effet, l’article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi dispose expressément que le chapitre VI ne s’applique pas aux abattages rituels, à l’exception de l’article 16, § 2, alinéa 2. Il en résulte que l’article 16, § 3, de la loi ne s’applique pas aux personnes qui prennent en charge des animaux vivants dans des établissements agréés à titre temporaire et aux personnes qui mettent à mort les animaux dans les établissements agréés à titre temporaire et ne peut dès lors pas procurer un fondement juridique à l’article 3, §§ 2 et 3, du projet.

Pour la même raison, il est également exclu d’invoquer le pouvoir général d’exécution du Roi (article 108 de la Constitution), abstraction faite de la question de savoir si le suivi d’une formation et la possession d’un certificat comme condition pour pouvoir exercer certaines activités peuvent être prescrits sur la base du pouvoir général d’exécution.

Par ailleurs, les établissements agréés à titre temporaire peuvent difficilement être considérés comme des abattoirs, dès lors que l’article 1^{er} de l’arrêté royal du 11 février 1998 ‘relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux’ fait état de la possibilité de pareils abattages dans des établissements agréés à cet effet, outre la possibilité de pareils abattages dans un abattoir public ou privé. Il en résulte également que l’article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986 ne peut pas procurer un fondement juridique à l’article 3, §§ 2 et 3, du projet.

Force est de conclure que l’article 3, §§ 2 et 3, doit être omis du projet et qu’un fondement juridique explicite doit être créé pour pouvoir donner exécution à l’article 7 du règlement (CE) n° 1099/2009 en ce qui concerne les personnes citées dans les dispositions en projet ».

3.3 À la question de savoir en quoi l’article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 peut procurer un fondement juridique au regard de cet avis, le délégué a donné la réponse suivante :

« Artikel 16, §2 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren voorziet de mogelijkheid voor de Koning om te bepalen dat slachtingen volgens de rituele ritus, moeten worden uitgevoerd ‘door offeraars die daartoe gemachtigd zijn door de vertegenwoordigers van de eredienst’. *In casu* wordt de machtiging die kan gegeven worden door de religieuze vertegenwoordigers, geconditioneerd aan het vooraf behalen van het certificaat van vakbekwaamheid. Het ontwerp van besluit voorziet immers dat ‘Het certificaat van vakbekwaamheid dient te worden behaald alvorens de machtiging bij het erkend representatief orgaan wordt aangevraagd’.

(...)

Wat betreft de instelling die het bekwaamheidscertificaat zal afleveren, is er misschien verwarring in mijn antwoord. Het gaat niet [om] de erkende representatieve organen van de erediensten. Het gaat wel om een instelling die de knowhow en expertise heeft om dergelijke vorming aan te bieden, zoals bijvoorbeeld Abattoir NV ».

3.4. L'habilitation par les représentants du culte, dont il est question à l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, ne peut pas être assimilée à un certificat de compétence attestant qu'une formation a été suivie et qu'un test a été présenté en ce qui concerne les règles relatives au bien-être des animaux. Cette disposition légale ne peut dès lors pas procurer un fondement juridique au dispositif en projet. Il n'est pas non plus possible de fonder le dispositif en projet sur le pouvoir général d'exécution⁵, combiné avec cette disposition légale, dès lors que celle-ci ne fait même pas état d'une telle formation ou d'un tel certificat de compétence.

Le Conseil d'État n'aperçoit donc pas de fondement juridique pour l'arrêté en projet, pas même dans une autre disposition⁶ de la loi du 14 août 1986. Il y a lieu de créer un fondement juridique exprès pour que le dispositif en projet puisse se concrétiser. Ainsi qu'il ressort des observations 4.1 à 4.4, il convient à cet égard de tenir également compte du règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Le règlement (CE) n° 1099/2009 comporte diverses dispositions relatives à l'abattage selon un rite religieux.

L'article 4, paragraphe 1, du règlement prescrit que les animaux sont mis à mort uniquement après étourdissement selon les méthodes et les prescriptions spécifiques relatives à leur application exposées à l'annexe I du règlement. L'article 4, paragraphe 4, du règlement dispose que pour les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, les prescriptions visées au paragraphe 1 ne sont pas d'application pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir.

Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement, la mise à mort et les opérations annexes sont effectuées uniquement par des personnes possédant le niveau de compétence approprié à cet effet sans causer aux animaux de douleur, détresse ou souffrance évitables. L'article 7, paragraphe 2, g), du règlement prescrit que l'abattage suivant des méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux est uniquement réalisé par les personnes titulaires du certificat de compétence correspondant, conformément aux dispositions de l'article 21 du règlement. Selon l'article 21, paragraphe 1, du règlement, les États membres

⁵ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

⁶ L'article 15 de la loi du 14 août 1986 ne conférant pas d'habilitation au Roi (lire : au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) et ne comportant pas non plus de dispositions qui, combinées avec le pouvoir général d'exécution, pourraient fonder l'arrêté en projet, il ne peut pas procurer de fondement juridique à l'arrêté en projet.

doivent désigner une autorité compétente⁷ chargée de veiller à ce que des cours de formation soient accessibles au personnel participant à la mise à mort et aux opérations annexes, de délivrer les certificats de compétence attestant de la réussite d'un examen final indépendant et d'approuver les programmes de formation des cours ainsi que le contenu et les modalités de l'examen.

4.2. À la question de savoir si le dispositif en projet a pour objet de donner exécution à l'article 21 du règlement (CE) n° 1099/2009, en ce qui concerne le certificat de compétence dont doivent disposer les personnes visées à l'article 7, paragraphe 2, g), du règlement, le délégué a répondu ce qui suit :

« De verordening EG nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 is rechtstreeks van toepassing in ons recht en voorziet inderdaad [in] verplichtingen voor personen die werkzaam zijn in een slachthuis. Het is niet de bedoeling om op basis van deze Verordening maatregelen te nemen, maar wij wensen integendeel een regelgeving uit te werken die nog een stap verder gaat. De Verordening voorziet [in] maatregelen voor professionele 'slachters', waar het slachthuis van Anderlecht zich aan houdt. Tot net voor de staatshervorming werd de opleiding georganiseerd door de FOD Volksgezondheid. Wij wensen ook verplichtingen op te leggen aan personen die occasioneel (ten tijde van een religieus feest) optreden als slachter.

Wat betreft de vrijheid van godsdienst wensen wij te benadrukken dat de slachtingen volgens religieuze riten inderdaad onder de godsdienstvrijheid vallen, en er worden geen maatregelen voorgesteld om deze te beperken of te verhinderen. Er worden maatregelen voorgesteld om deze slachtingen beter (vanuit het standpunt van het dierenwelzijn) te laten uitvoeren, en we voeren dus maatregelen in met een wettig en aanvaardbaar doel.

(...) Regelgevende maatregelen inzake het slachten van dieren in het algemeen kunnen in een later stadium genomen worden ».

Le délégué a fourni l'extrait suivant d'un avis juridique soutenant que le règlement (CE) n° 1099/2009 ne s'appliquerait pas aux abattages réalisés par les sacrificateurs visés dans l'arrêté en projet :

« Il convient de préciser que cette dérogation [il s'agit de celle visée à l'article 4, paragraphe 4, du règlement] se distingue de la 'manifestation culturelle', activité par ailleurs exclue du champ d'application du règlement sur la protection des animaux par l'article 1 du règlement. En vertu de l'article 2, h), les manifestations culturelles sont définies comme les 'manifestations qui sont essentiellement et de façon prédominante associées à des traditions culturelles établies de longue date ou à des activités sportives comprenant les courses ou d'autres formes de compétitions lorsqu'il n'y pas de production de viande ou de produits d'origine animale ou que cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n'est pas significative au plan économique' alors que les rites religieux sont définis comme 'une série d'actes associés à l'abattage d'animaux et prescrits par une religion' (article 2, g) du règlement). Il convient de relever à cet égard que la proposition de règlement sur la protection des animaux

⁷ Selon l'article 2, q), du règlement, l'autorité compétente est « l'autorité centrale d'un État membre chargée de garantir le respect des exigences du présent règlement, ou toute autre autorité à laquelle ladite autorité centrale a délégué cette tâche ».

prévoyait d'inclure dans la définition des rites religieux les mots 'telle que l'islam ou le judaïsme'.

Le considérant 15 du règlement sur la protection des animaux précise par ailleurs que :

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

Le considérant 16 ajoute que :

'[...] Dès lors que ces activités n'ont pas d'incidence sur le marché des produits d'origine animale et ne sont pas motivées par des objectifs de production, il y a lieu d'exclure du champ d'application du présent règlement la mise à mort d'animaux se déroulant au cours de ce type de manifestations'.

Cela confirme le fait que la fête d'Aïd El Kebir n'a pas pour objectif des objectifs de production. En effet, cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n'est pas significative au plan économique. Cette fête ne semble pas avoir d'incidence sur le marché des produits d'origine animale (il y a bien un pic de production et de consommation d'animaux sacrifiés durant ces jours-là, mais qui suit une période de ramadan et donc de privations) et n'est pas motivée par des objectifs de production, mais par une tradition et des croyances religieuses ».

Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Het offerfeest kan dus niet beschouwd worden als een 'productie van levensmiddelen'. Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit betreft dus een regeling van een specifieke situatie.

Het voorgelegde ontwerpbesluit betreft ook niet de problematiek van de tijdelijke slachtvloeren ».

4.3. Selon l'article premier, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1099/2009, celui-ci comporte des règles applicables à la mise à mort des animaux élevés ou détenus pour la production de denrées alimentaires (ce qui est le cas pour l'abattage prescrit par un rite religieux réalisé sans étourdissement). L'article premier, paragraphe 3, énumère quelques cas dans lesquels le règlement ne s'applique pas, notamment en cas de mise à mort d'animaux lors de « manifestations culturelles ou sportives » L'article 2, h), du règlement contient une définition de « manifestations culturelles ou sportives », qui s'énonce comme suit : « les manifestations qui sont essentiellement et de façon prédominante associées à des traditions culturelles établies de longue date ou à des activités sportives comprenant les courses ou d'autres formes de compétitions lorsqu'il n'y pas de production de viande ou de produits d'origine animale ou que cette production est marginale par rapport à la manifestation proprement dite et n'est pas significative au plan économique ». Cette définition est distincte de celle de « rite religieux » figurant à l'article 2, g), du règlement, à savoir « une série d'actes associés à l'abattage d'animaux et prescrits par une religion ».

Les considérants 15, 16 et 18 du règlement s'énoncent comme suit :

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

(16) En outre, les traditions culturelles se rapportent à un mode de pensée, d'action ou de comportement hérité, établi ou coutumier, qui implique en fait la notion de transmission par un prédécesseur. Elles contribuent à entretenir les liens sociaux qui existent de longue date entre les générations. Dès lors que ces activités n'ont pas d'incidence sur le marché des produits d'origine animale et ne sont pas motivées par des objectifs de production, il y a lieu d'exclure du champ d'application du présent règlement la mise à mort d'animaux se déroulant au cours de ce type de manifestations.

(...)

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

L'avis cité par le délégué considère que les abattages de bovins, d'ovins et de caprins, qui sont visés dans le dispositif en projet et prescrits par un rite religieux, tels que ceux qui ont lieu pendant la Fête du sacrifice, peuvent être assimilés à la mise à mort d'animaux lors de « manifestations culturelles ou sportives », au sens de l'article 2, h), du règlement (CE) n° 1099/2009, et, conformément à l'article premier, paragraphe 3, du règlement, échapperaient ainsi à son champ d'application.

Le Conseil d'État ne peut se rallier à ce point de vue. Le dispositif en projet porte bel et bien sur l'abattage⁸, en d'autres termes, selon l'article 2, j), du règlement, « la mise à mort d'animaux destinés à la consommation humaine ». Le fait que la méthode d'abattage soit prescrite par un rite religieux n'implique pas pour autant qu'il s'agisse de « manifestations culturelles ou sportives », au sens de l'article 2, h), du règlement (CE) n° 1099/2009⁹. En effet,

⁸ Ce qu'indiquent clairement l'intitulé et les articles 1^{er} et 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 février 1988.

⁹ Ainsi, l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit également que « l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux », les rites religieux et les traditions culturelles étant mentionnés distinctement. Les passages précités du règlement (CE) n° 1099/2009 doivent s'interpréter à la lumière de cette disposition du traité.

on n'aperçoit pas comment, à la suite de ces abattages, la production de viande serait seulement marginale ou ne serait pas significative sur le plan économique. Qui plus est, la Fête du sacrifice tend précisément à ce que la viande soit consommée ou distribuée entre les pauvres, les voisins et les membres de la famille pour être consommée. La circonstance que la Fête du sacrifice suit une période de jeûne (Ramadan), comme le soutient le délégué, n'est pas pertinente en la matière, indépendamment même du fait que la Fête du sacrifice a lieu pas avant septante jours après la fin du Ramadan.

En outre, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 4.1, il se déduit de la formulation précise des articles 4, paragraphe 4, 7, paragraphe 2, g), et 21 du règlement (CE) n° 1099/2009 que l'abattage sans étourdissement effectué suivant des méthodes particulières prescrites par des rites religieux, n'est possible que si l'abattage a lieu dans un abattoir. Il ressort en outre de l'observation 3.2 que les établissements agréés temporairement par le Gouvernement ne peuvent pas être assimilés à des abattoirs. Ces établissements ne répondent pas non plus à la définition d'« abattoir » inscrite à l'article 2, k, du règlement ¹⁰.

4.4. Il y a lieu de conclure de ce qui précède que l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 est contraire à l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1099/2009, dans la mesure où il permet l'abattage sans étourdissement dans des établissements agréés qui ne sont pas des abattoirs agréés ¹¹. Par ailleurs, le règlement s'oppose à ce que les exigences en matière d'aptitude professionnelle soient rencontrées d'une autre manière, moins poussée, que celle requise par l'article 7 du règlement ¹².

Lors de la création d'un fondement juridique suffisant pour l'arrêté en projet – qui devra de toute façon être réexaminé en tous points au regard des observations qui précèdent – il faudra en tout cas veiller à ce que ce fondement juridique soit conforme au règlement ¹³.

¹⁰ Cette définition mentionne tout établissement utilisé pour l'abattage d'animaux terrestres qui relève du champ d'application du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale'. Le point 1.16 de l'annexe I de ce règlement définit « abattoir » comme « un établissement utilisé pour l'abattage et l'habillage des animaux dont la viande est destinée à la consommation humaine ». Il peut également se déduire des termes de ce règlement qu'il s'agit d'un établissement durable qui est exploité et qui doit satisfaire à de nombreuses règles, prévues par ce règlement, auxquelles les établissements agréés dont font mention l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 et l'arrêté royal du 11 février 1988, ne paraissent pas pouvoir satisfaire.

¹¹ Initialement, l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 prévoyait que le Roi pouvait déterminer que certains abattages prescrits par un rite religieux devaient être effectués dans des abattoirs agréés par des sacrificateurs habilités à cet effet par les représentants du culte. Cette disposition a été remplacée par la loi du 4 mai 1995 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux', en ce sens que l'abattage rituel soit également permis dans des établissements agréés par le ministre de l'Agriculture, après concertation avec le ministre de la Santé publique. Dans l'avis 22.168/8 du 18 mai 1993 sur l'avant-projet devenu cette dernière loi, aucune observation n'a été formulée concernant cette modification, mais cet avis est antérieur au règlement (CE) n° 1099/2009 et même à l'acte ayant précédé ce règlement, à savoir la directive 93/119/CE du Conseil du 22 décembre 1993 'sur la protection des animaux au moment de leur abattage ou de leur mise à mort' qui, sur ce point, était de toute façon moins sévère que le règlement.

¹² Le fait que, comme l'a déclaré le délégué, le certificat de compétence visé dans le dispositif en projet ne serait pas délivré par les organes représentatifs agréés des cultes, mais par "een instelling die de knowhow en expertise heeft om dergelijke vorming aan te bieden, zoals bijvoorbeeld Abattoir NV", ne remet pas en cause cette constatation.

¹³ Une telle adaptation de la loi du 14 août 1986 peut être mise à profit pour harmoniser d'une manière plus générale les articles 15 et 16 de celle-ci avec les dispositions du règlement, notamment en supprimant les chevauchements avec ce règlement.

On veillera également à ne pas reprendre ces dispositions du règlement dans les dispositions pertinentes de la loi du 14 août 1986. Ainsi, les règles relatives à la protection des animaux en cas de mise à mort, dont l'obligation de suivre la formation et de disposer d'un certificat de compétence, sont déjà fixées dans le règlement. À l'article 16 de la loi du 14 août 1986, on mentionnera uniquement un fondement juridique pour l'adoption des mesures d'exécution nécessaires. Ce faisant, on peut éventuellement se référer à la disposition concernée du règlement (« conformément à [ou éventuellement 'sous réserve de'] l'article ... du règlement ... ») afin que la nature de cette disposition réglementaire reste identifiable en tant que norme supérieure.

5. Vu ce qui précède, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen du projet. Ce n'est que lorsqu'un fondement juridique adapté aura été élaboré pour le dispositif en projet réexaminé – qui devra bien entendu aussi être soumis pour avis – et aura été adopté par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'une version également adaptée de l'arrêté en projet pourra à nouveau être soumise pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS