



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.272/4
du 12 mai 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains
abattages prescrits par un rite religieux'

Le 14 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 mai 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN 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', qui forment le chapitre VI de cette loi, fixent des règles relatives à la mise à mort d'animaux.

L'article 15 consacre 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. Quant à l'article 16, il prévoit, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que « l'abattage ne peut se pratiquer qu'après étourdissement de l'animal ou, en cas de force majeure, suivant la méthode la moins douloureuse » et, en son paragraphe 3, il habilite le Gouvernement à fixer divers types de conditions régissant l'abattage des animaux, notamment des conditions relatives à la formation et à la compétence requises des personnes qui travaillent dans les abattoirs ¹.

Il ressort toutefois de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 que ces dispositions ne s'appliquent pas aux abattages prescrits par un rite religieux et que l'article 16, § 2, alinéa 2, est la seule disposition du chapitre VI de cette loi qui s'applique à cette catégorie particulière d'abattages.

Selon l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, le Gouvernement peut prévoir que certains abattages prescrits par un rite religieux doivent être effectués dans des abattoirs agréés ou dans des établissements qu'il agréé, après avis de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, par des sacrificateurs habilités à ce faire par les représentants du culte ². Cette disposition a été mise en œuvre, en ce qui concerne l'abattage

¹ Du fait de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de l'article 24 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui a complété l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' par un XI, qui attribue aux Régions la compétence en matière de bien-être des animaux, c'est désormais le Gouvernement régional qui est compétent pour exercer les pouvoirs que l'article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986 a donné au Roi.

² Pour le même motif que celui indiqué dans la note de bas de page précédente, c'est désormais le Gouvernement régional qui est compétent pour exercer les pouvoirs que l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 a donné au Roi et au ministre qui a le Bien-être des animaux dans ses attributions. Conformément à l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire continue à exercer la mission consultative dont la charge l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986, tant que cette dernière disposition n'a pas été modifiée ou abrogée par le législateur régional.

de bovins, d'ovins et de caprins, par l'arrêté royal du 11 février 1988 'relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'.

C'est ce dernier arrêté que le projet d'arrêté tend à modifier, et ce en vue de prévoir que les sacrificateurs habilités officiellement par d'autres États membres de l'Union européenne sont autorisés à pratiquer des abattages prescrits par un rite israélite ou par un rite islamique.

2. Depuis l'adoption de l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 et de l'arrêté royal du 11 février 1988, ainsi que des dispositions qui ont modifié ces textes³, a été pris et est entré en vigueur le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 'sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort' (ci-après « le règlement (CE) n° 1099/2009 »).

Selon son article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, le règlement (CE) n° 1099/2009 établit des règles applicables à la mise à mort des animaux élevés ou détenus pour la production de denrées alimentaires, ce qui est notamment le cas, à priori, de l'abattage prescrit par un rite religieux et réalisé sans étourdissement.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, énumère quelques cas dans lesquels le règlement (CE) n° 1099/2009 ne s'applique pas. Aucun d'eux n'envisage l'hypothèse spécifique de l'abattage prescrit par un rite religieux. La section de législation observe en particulier, à ce sujet, que les cas, cités par l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1099/2009, où des animaux sont mis à mort lors de « manifestations culturelles ou sportives », ne couvrent pas cette hypothèse. Le fait qu'une méthode d'abattage soit prescrite par un « rite religieux » – laquelle notion désigne « une série d'actes associés à l'abattage d'animaux et prescrits par une religion »⁴ – n'implique pas, en effet, qu'il s'agisse d'une des « manifestations culturelles ou sportives » visées par le règlement (CE) n° 1099/2009, à savoir des « 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 »⁵. En outre, plusieurs dispositions du règlement (CE) n° 1099/2009 contiennent des règles régissant de

³ La dernière modification de l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 résulte d'un arrêté royal du 22 février 2001, confirmé par une loi du 19 juillet 2001. En ce qui concerne la Région wallonne, la dernière modification apportée à l'arrêté royal du 11 février 1988 l'a été par un arrêté royal du 12 avril 1988.

⁴ Article 2, g), du règlement (CE) n° 1099/2009.

⁵ Article 2, h), du règlement (CE) n° 1099/2009. La section de législation relève aussi qu'à l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon lequel « l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux », les rites religieux et les traditions culturelles sont mentionnés distinctement. Les passages précités du règlement (CE) n° 1099/2009 doivent s'interpréter à la lumière de cette disposition du traité.

manière spécifique les abattages prescrits par des rites religieux, ce qui confirme que, sauf précision contraire, ces abattages entrent dans le champ d'application du règlement.

L'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1099/2009 prévoit 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 (CE) n° 1099/2009 dispose toutefois que, pour les animaux faisant l'objet de méthodes particulières d'abattage prescrites par des rites religieux, les prescriptions visées au paragraphe 1^{er} ne sont pas d'application pour autant que l'abattage ait lieu dans un abattoir, tel que défini à l'article 2, k) du règlement (CE) n° 1099/2009 ⁶.

Par ailleurs, selon l'article 7, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1099/2009, 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 précise 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 (CE) n° 1099/2009. À ce sujet, la section de législation relève qu'en vertu de l'article 21, paragraphe 1^{er}, du règlement (CE) n° 1099/2009, les États membres doivent désigner une autorité compétente ⁷ 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.

3. Sur plusieurs points, les dispositions figurant au chapitre VI de la loi du 14 août 1986 et dans l'arrêté royal du 11 février 1988 ne sont pas conformes aux règles européennes qui viennent d'être citées.

a) L'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 et l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 11 février 1988 sont contraires à l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1099/2009, en ce qu'ils permettent l'abattage sans étourdissement dans des « établissements agréés » autres que des abattoirs au sens du règlement ⁸.

⁶ Suivant l'article 2, k), du règlement, un abattoir est 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 dernier règlement définit l'« abattoir » comme étant « un établissement utilisé pour l'abattage et l'habillage des animaux dont la viande est destinée à la consommation humaine ».

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 ».

⁸ 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 ce faire par les représentants du culte. Cette disposition a été remplacée par la loi du

b) L'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 et, partant, l'arrêté royal du 11 février 1988, qui trouve son fondement dans cette disposition, ne sont pas conformes à l'article 7 du règlement (CE) n° 1099/2009, en ce qu'ils permettent que les abattages qu'ils visent aient lieu sans satisfaire aux exigences en matière d'aptitude professionnelle prévues par cet article et par l'article 21 du règlement.

La section de législation observe à cet égard que l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 est rédigé en des termes qui ne permettent pas au Gouvernement de fixer des règles relatives à une formation en vue de l'acquisition de la compétence et de la délivrance d'un certificat de compétence pour effectuer les abattages visés par cette disposition. En outre, 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 en aucun cas équivaloir 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.

Par ailleurs, l'article 16, § 3, de la loi du 14 août 1986, qui habilite le Gouvernement à fixer des conditions relatives à la formation et à la compétence requises des personnes qui pratiquent l'abattage des animaux, ne s'applique pas aux abattages prescrits par un rite religieux, puisqu'il résulte du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même article que, parmi les dispositions du chapitre VI de cette loi, seul l'article 16, § 2, alinéa 2, s'applique aux abattages prescrits par un rite religieux.

4. Il suit de ce qui précède que l'arrêté royal du 11 février 1988 et, plus fondamentalement, la loi du 14 août 1986 doivent être revus pour assurer la conformité du droit régional wallon au règlement (CE) n° 1099/2009 en ce qui concerne la pratique des abattages prescrits par un rite religieux ⁹.

4 mai 1995 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 donné le 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.

⁹ L'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 (CE) n° 1099/2009, notamment en supprimant les chevauchements avec ce règlement.

Cette modification de l'ordonnancement juridique, beaucoup plus substantielle que celle qui est envisagée par le projet d'arrêté, est un préalable indispensable à l'adoption de toute nouvelle norme en la matière.

Le projet d'arrêté ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY