73.869/3

Brussels Parlement

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot instelling van een verbod op de handel in vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen

ingediend door
Ariane de Lobkowicz (F)

TOELICHTING

Inleiding

In 2018 voerde de Europese Unie 16.400 ton paardenvlees in uit Zuid-Amerika (vooral uit Uruguay en Argentinië), maar ook uit Australië en Canada, waarvan 5.000 ton voor België. In 2020 ging het om 13.000 ton, waarvan 3.300 ton voor ons land.[1] Daarmee is België de tweede grootste afnemer in de Europese Unie. Die cijfers dalen al jaren gestaag, maar zijn nog steeds aanzienlijk.

Situatie in Zuid-Amerika

De invoer van paardenvlees uit Zuid-Amerika is in vele opzichten problematisch. Het grootste probleem blijft het dierenwelzijn, dat totaal niet wordt gerespecteerd. Die vaststelling wordt gestaafd door getuigenissen en onderzoeken van meerdere verenigingen en ngo's over de hele wereld, alsmede van supermarktketens, die allemaal de alarmbel hebben geluid over de mishandeling van de paarden.

Enkele jaren geleden stelde Gaia al de tragische leefomstandigheden aan de kaak van Zuid-Amerikaanse paarden die voor export bestemd zijn. Sommige werden bijvoorbeeld met een gebroken been ingevoerd.[2] Noch de Europese wetgeving[3] noch de Belgische wetgeving[4], die vooroploopt op het gebied van dierenwelzijn, staat toe dat een dier met een gebroken been wordt geslacht.[5] Er zijn honderden getuigenissen en beelden die wijzen op de erbarmelijke leefomstandigheden van paarden die bestemd zijn voor het slachthuis. Naast mishandeling en geweld door slachthuispersoneel zijn ook diefstal en traceerbaarheidsproblemen schering en inslag.

Tussen 2017 en 2018 voerden Tierschutzbund Zürich en Animal Welfare Foundation een onderzoek uit in Argentinië en Uruguay. Het onderzoek onthulde de wrede leefomstandigheden van de paarden. De verenigingen konden met behulp van video's en korte filmpjes vastleggen dat de weg die van het paard naar het bord leidt er een is van mishandeling, verwaarlozing en fraude. De paarden ondergaan talrijke mishandelingen in alle fasen van het proces, zowel in de beginfase, tijdens het verzamelen van de paarden, als in het slachthuis. De beelden tonen paarden die dood aankomen in het slachthuis, verschillende vormen van mishandeling of paarden die stoffen krijgen toegediend die hen ongeschikt maken voor consumptie voordat ze worden geslacht en naar de Europese Unie worden uitgevoerd.

---

1 J.-L. B., 2021, *La viande chevaline contrôlée de Belgique en Amérique du Sud*, Le Soir, beschikbaar op www.lesoir.be.

2 Onderzoek, *Van paard tot steak*: beschikbaar op: www.gaia.be/onderzoeksrapport in Brazilië en Mexico, 2010.pdf

3 Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden.

4 Wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, *B.S.,* 3 december 1986.

5 K.B. van 16 januari 1998 inzake de bescherming van dieren tijdens het slachten of doden, *B.S.,* 12 februari 1998.

Na het paardenvleesschandaal in 2013 voerde de Europese Unie tests uit waarbij sporen van stoffen werden ontdekt die verboden zijn in voedsel. Het ging onder meer om fenylbutazon[6], een niet-steroïde ontstekingsremmer die in de Europese Unie in voedsel is verboden vanwege de schadelijke effecten ervan op mensen, zoals het veroorzaken van aplastische anemie.

Tussen augustus 2019 en oktober 2020 verspreidde Welfarm, een wereldwijde organisatie voor de bescherming van landbouwhuisdieren, beelden van de beproevingen die de paarden doorstaan.[7] Het gaat onder meer om vreselijke beelden van bergen rottende kadavers. De organisatie hekelt nogmaals de nachtmerrie die de paarden doormaken en het gebrek aan transparantie. Ze gaat zelfs zo ver dat ze de mensen die verantwoordelijk zijn voor het hele systeem en de ondoorzichtigheid ervan een "*echte maffia*" noemen. De mishandeling doet zich voor tijdens alle fasen, van het verzamelen van de paarden tot het slachthuis, wanneer het paard wordt gedood.

Verzamelcentrum

De term "verzamelcentrum" verwijst naar de plaats waar paarden worden samengebracht tot ze naar het slachthuis worden vervoerd. Verschillende ngo's hebben onderzoeken uitgevoerd en maken melding van ongeschikte en ongezonde leefomstandigheden, bijvoorbeeld het ontbreken van schuilplaatsen waar paarden zich kunnen beschermen tegen de zon of stortregens. Dat is het geval in het slachthuis van Clay (Uruguay), dat toebehoort aan een Frans bedrijf, SNVC, en waarvoor het onderzoek van TSB[8] en AWF[9] heeft uitgewezen dat het in de "*acopio"*[10] *ontbreekt aan beschutting tegen zon en regen en dat de grond snel modderig is.*[11]

Dezelfde dramatische situatie is te zien in Argentinië, bij het slachthuis in *Entre Rios,* waar dieren die tijdens het vervoer zijn gestorven in weilanden worden opgestapeld. Het is ook niet ongewoon om paarden aan te treffen die voortdurend in een mengsel van modder en mest waden.

Een tweede veel voorkomend probleem is dat er te veel paarden in de omheiningen worden ondergebracht. Dat veroorzaakt enorme stress bij de paarden, wat leidt tot agressie, in sommige gevallen met ernstige verwondingen tot gevolg, verwondingen die uiteraard nooit worden behandeld. Naast de permanente stress waaraan de paarden worden blootgesteld, is er de deplorabele gezondheidstoestand van sommige dieren. Veel dieren zijn namelijk ziek, gewond en niet verzorgd wanneer ze aankomen, wat onaanvaardbaar is.

6 Reuters, 2013, *Du cheval et une substance interdite décelés lors de test de viande*, L'Echo, beschikbaar op www.lecho.be.

7 Beschikbaar op het officiële YouTube-kanaal van Welfarm: www.youtube.com/watch?v=-ZclmkEa360

8 Afkorting voor Tierschutzbund Zürich

9 Afkorting voor Animal Welfare Foundation

10 Ruimte waar sommige paarden tot 40 dagen moeten wachten voordat ze worden geslacht.

11 WelFarm, 2017, *Survey on horsemeat imports from the Americas*, beschikbaar op https/welfarm.nl/pdf/press/horses/dp-meat-welfarm.pdf

Transport en slachthuis

Nadat enkele honderden paarden zijn verzameld, worden ze vervoerd in ongeschikte vrachtwagens. De reis kan gemakkelijk meer dan 1.000 km bedragen en meer dan 24 uur duren. De voertuigen waarin de paarden worden vervoerd hebben geen specifieke accommodatie die aan elementaire hygiëne- en veiligheidsnormen voldoet.

Daarnaast komt het ook voor dat sommige paarden worden vervoerd terwijl dat niet zou mogen. In Europa is het verboden om gewonde en/of zieke paarden te vervoeren. Die praktijk is daarentegen gebruikelijk in landen die paardenvlees exporteren, gewoon uit winstbejag.

Bovendien is het volgens de nationale wetgeving perfect mogelijk om paarden 36 uur lang zonder voedsel of water te vervoeren. De meeste vrachtwagens hebben geen ventilatiesysteem of scheiding tussen de paarden. Voorts is het personeel vaak niet opgeleid en gaat het hardhandig met de paarden om. Het vervoer van de verzamelplaats naar het slachthuis is een ware beproeving voor de paarden. Het is niet langer aanvaardbaar dat het welzijn van paarden in Zuid-Amerikaanse landen zo genegeerd en veronachtzaamd wordt.

Voor de dieren die levend in het slachthuis aankomen, is de beproeving nog niet voorbij, want sommige vallen van uitputting op de grond. Op dat ogenblik worden elektrische prikstokken - een instrument dat verboden is in de Europese Unie[12] - gebruikt om hen te dwingen op te staan. Die erbarmelijke omstandigheden zijn volledig in strijd met de Europese en Belgische normen inzake dierenwelzijn.

Dit is geen nieuw fenomeen. Al lange tijd proberen verschillende verenigingen en organisaties over de hele wereld tevergeefs het publiek bewust te maken van de gruwelijke methoden die de grootindustrie in Zuid-Amerika gebruikt. Zo publiceerde de Franse organisatie WelFarm in juni 2019 video's en foto's op sociale netwerken om de politieke partijen en nieuwszenders wakker te schudden. In België voert Gaia regelmatig bewustmakingscampagnes over de mishandeling van paarden die in België worden ingevoerd om hun vlees op de markt te brengen.

Situatie in België en Europa

In België zijn er nog enkele paardenslagers, van wie een van de laatste, Vermeire Geert, in het Brussels Gewest is gevestigd.

De groothandelaars komen voornamelijk uit België, maar ook uit Nederland en Duitsland, landen waar de wetgeving inzake dierenwelzijn sterk gereglementeerd is en grotendeels wordt nageleefd.

Wij willen paardenvlees verbieden dat afkomstig is uit Zuid-Amerikaanse landen die niet dezelfde aandacht voor dierenwelzijn hebben als wij in Europa en vooral in België.

In dit stadium zijn er meerdere problemen.

12 Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97.

Het eerste probleem is de mishandeling van de paarden en het gebrek aan respect voor dierenwelzijn, wat absoluut onaanvaardbaar en ontoelaatbaar is in België, een land dat van dierenwelzijn een pijler van zijn wetgeving heeft gemaakt.

Het tweede probleem is dat sommige Belgische consumenten paardenvlees van slechte kwaliteit eten, wat een risico voor de volksgezondheid inhoudt.

In Argentinië is er een wet die het op de markt brengen van vlees van slechte kwaliteit verbiedt, maar de eigenaars weten niet dat hun paarden op de borden van Europeanen terechtkomen.

Bovendien hebben de paarden tijdens hun leven verschillende behandelingen gekregen, afhankelijk van hun pathologieën, waarbij bepaalde behandelingen zijn gebruikt die in Europa verboden zijn, zoals fenylbutazon. Die paarden eindigen in het slachthuis na een sportcarrière, als ze oud zijn of onbruikbaar worden.

Een derde probleem is dat van de traceerbaarheid. In Zuid-Amerika volstaat een eenvoudige verklaring op erewoord om de oorsprong van het dier te garanderen. Volgens het Europees Voedsel- en Veterinair Bureau is dat onvoldoende en niet betrouwbaar.

Dat gebrek aan traceerbaarheid is een reëel risico voor de consument. In België heeft Lidl in 2014 besloten geen paardenvlees uit Zuid-Amerika meer te verkopen wegens de traceerbaarheidsproblemen. Die keuze was ook ingegeven door hun beleid inzake dierenwelzijn. Andere supermarktketens hebben dat voorbeeld gevolgd.

Dit is geen nieuwe kwestie: al enkele jaren proberen ngo's uit de hele wereld de verkoop van paardenvlees uit Zuid-Amerika te verbieden omdat de overtredingen toenemen. In 2020 wendden tien Europese ngo's en verenigingen zich tot de Europese Commissie om Argentinië, Uruguay, Canada en Australië te verbieden paardenvlees naar de Europese Unie uit te voeren. In afwachting van een antwoord is er al een online petitie ondertekend door duizenden Europeanen. Dit probleem betreft niet alleen ngo's, maar alle Europeanen en vooral Belgen, die grote consumenten van paardenvlees zijn.

Milieuoverwegingen

Afgezien van de overwegingen inzake dierenwelzijn is het ook absurd en ecologisch niet te rechtvaardigen om vlees in te voeren dat in België, of in nabijgelegen landen, onder veel ethischer omstandigheden wordt geproduceerd.

Wetgeving

In 2015 had de Europese Unie de invoer van paardenvlees uit Mexico al verboden en beperkende maatregelen genomen. Die zijn op 28 februari 2017 in werking getreden.

In Europa zijn er wettelijke normen die een aantal zaken regelen, zoals het vervoer van dieren, wat in Zuid-Amerikaanse landen totaal niet het geval is.

Zo bepaalt een Europese verordening[13] dat de transporttijd maximaal 24 uur mag bedragen, dat de dieren maximaal om de 8 uur gevoederd moeten worden, dat er een dak met ventilatie moet zijn, enz. Die normen gelden niet in derde landen. In Argentinië bijvoorbeeld is de enige regel de maximale transporttijd van 36 uur. Dat betekent dat een paard 36 uur lang zonder voedsel of water kan worden vervoerd. Het is nog erger in andere landen, zoals Uruguay, die geen maatregelen opleggen voor het vervoer van dieren.

Alle hier beschreven situaties worden ook genoemd in Europese verordeningen die tot doel hebben paarden en alle andere dieren te beschermen. Met name verordening (EG) 1/2005 van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, die vervoerders verplicht om elke 8 uur een pauze van minstens één uur in te lassen voor paardachtigen en om de dieren tijdens die rustperiode water te geven. Paarden moeten bij transporten van meer dan 8 uur in individuele boxen reizen.[14]

Bevoegdheid

De voorgestelde ordonnantie regelt een materie die onder de bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn valt (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De bevoegdheid van de gewesten inzake dierenwelzijn omvat ook de regulering van de handel in dieren. De wet van 14 augustus 1986, waarnaar het voorstel van ordonnantie verwijst[15], bevat een hoofdstuk dat specifiek betrekking heeft op de handel in dieren. Hoewel dat hoofdstuk enkel betrekking heeft op dieren, belet het de gewesten niet om, op basis van hun bevoegdheid inzake dierenwelzijn, de handel in producten van dierlijke oorsprong te reguleren[16], op voorwaarde dat die regels in de eerste plaats gericht zijn op het welzijn van de dieren waarvan de producten van dierlijke oorsprong worden verkregen.[17]

In dit geval is de voorgestelde maatregel inderdaad ingegeven door doelstellingen van dierenwelzijn, aangezien hij tot doel heeft de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika te verbieden, een continent waar het lijden en de mishandeling van paarden welbekend is.

Formaliteiten

Het voorgestelde verbod op de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika moet worden beschouwd als een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 "betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de

13 Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97.

14 http://animal-transport.info/ site/pdf/brochure_transport_welfarm-v2015.pdf

15 Bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de zesde staatshervorming, B.S., 31 januari 2014.

16 Zie advies 67.713/1/V van de Raad van State van 14 augustus 2020 over een wetsvoorstel “tot instelling van een verbod op het gebruik van kangoeroes voor commercialisering, commerciële productie en fabricage", opmerking 4, parlementaire stukken., Kamer, 2019-20, nr. 55-1025/002, blz. 4-5.

17 Advies 67.856/VR van de Raad van State van 13 oktober 2020 over een voorstel van ordonnantie “tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en tot vastlegging van voorwaarden voor het verhandelen van foie gras", blz. 16.

informatiemaatschappij".[18] Paardenvlees kan worden beschouwd als een landbouwproduct waarop de richtlijn van toepassing is.[19] Aangezien het voorstel niet onder de in artikel 7 van de richtlijn genoemde uitzonderingen valt, moet het overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de richtlijn aan de Europese Commissie worden meegedeeld. Bovendien moet de aanneming ervan overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn worden uitgesteld.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Het voorstel van ordonnantie verbiedt de handel in vlees van paardachtigen dat uit Zuid-Amerika is ingevoerd. Volgens artikel 1 moet voor de toepassing van deze ordonnantie onder "handel" wordt verstaan: "invoeren, vervoeren met het oog op verkoop of levering, houden met het oog op verkoop, te koop aanbieden, verkopen, verdelen, debiteren en overdragen tegen betaling of gratis". Uit het voorgaande volgt dat het verbod op de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika een verbod op de invoer van een dergelijk product impliceert. Een dergelijk verbod heeft een gelijkaardige reikwijdte als de kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)[20] .

Het voorstel van ordonnantie heeft betrekking op alle paardachtigen, dus niet alleen op paarden, maar ook op pony's, ezels, muilezels en alle andere paardachtigen die voor vleesconsumptie uit Zuid-Amerika kunnen worden ingevoerd.

Volgens artikel 36 van het VWEU vormt die bepaling geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer die gerechtvaardigd zijn voor de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren. Die verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Het Brussels Gewest, dat bevoegd is inzake dierenwelzijn, kan de situatie oplossen door voorwaarden te stellen aan de handel in paardenvlees, zodat het niet meer mag worden verkocht als het is ingevoerd uit een Zuid-Amerikaans land.

De bescherming van het dierenwelzijn is een legitieme doelstelling van algemeen belang. Het belang daarvan blijkt onder meer uit de aanneming door de lidstaten van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol nr. 33 "*betreffende de bescherming en het welzijn van dieren",* dat de Unie en de lidstaten ertoe verplicht bij het formuleren en uitvoeren van het beleid ten volle rekening te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.[21]

---

18 Zie de definitie van "technisch voorschrift" in artikel 1, eerste lid, f), van de richtlijn, die ook de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen omvat, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden."

19 Zie de definitie van "product" in artikel 1, eerste lid, a), van de richtlijn, namelijk "alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten."

20 HvJ-EU, 10 september 2009, C-100/08, Commissie/België, ECLI:EU:C:2009:537, punt 83.

21 HvJ-EU, 23 april 2015, C-424/13, Zuchtvieh-Export GmbH, ECLI:EU:C:2015:259, punt 35; HvJ-EU (Grote Kamer), 29 mei 2008, C-426/16, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a., ECLI:EU:C:2018:335, punt 64.

Het evenredigheidsbeginsel, dat ten grondslag ligt aan de laatste zin van artikel 36 van het VWEU, vereist dat de bevoegdheid van de lidstaten om de invoer van producten van dierlijke oorsprong uit andere lidstaten waar deze rechtmatig in de handel zijn gebracht, te verbieden, beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is om het rechtmatig nagestreefde beschermingsdoel te bereiken.

De facto kan de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika worden verboden op basis van de artikelen 34 tot en met 36 van het VWEU. Artikel 36 van het VWEU somt immers de argumenten op die kunnen worden ingeroepen ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die de grensoverschrijdende handel belemmeren. Daarnaast voorziet de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zogenaamde dwingende redenen die de lidstaten kunnen aanvoeren om nationale maatregelen te rechtvaardigen. Het Hof heeft verklaard dat "*tot de door artikel 36 beschermde goederen of belangen ook de bescherming van het leven van mensen, dieren en planten behoort".*[22] Daartoe moet worden aangetoond dat de handel in de producten een reëel en ernstig risico voor de volksgezondheid inhoudt.[23] Dat is precies het doel van dit voorstel van ordonnantie: door middel van technische, wetenschappelijke en statistische gegevens aantonen dat de handel in paardenvlees uit Zuid-Amerika zowel een risico als een gevaar voor het leven van de dieren en de bescherming van de consument inhoudt met betrekking tot de kwaliteit van het in de handel gebrachte paardenvlees.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Art. 2

Deze ordonnantie moet ertoe bijdragen dat het dierenwelzijn bij de invoer van vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen in België in acht wordt genomen.

Art. 3

Voor de toepassing van deze ordonnantie wordt verstaan onder:

1° handel: het invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, verdelen, slijten, onder kosteloze of bezwarende titel afstaan.

2° Zuid-Amerikaanse landen: het continent en het zuidelijke deel van Amerika dat volledig in het westelijke en zuidelijke halfrond ligt;

22 Zaak 104/75, De Peijper, ECLI:EU:C:1976:67.

23Zaak C-270/02, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2004:78, punt 22; zaak C-319/05, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2007:678, punt 88; zaak C-421/09, Humanplasma GmbH/Oostenrijk, ECLI:EU:C:2010:760, punt 34.

3° invoer: elke binnenkomst van goederen in het douanegebied van de Europese Unie bestemd voor het Belgische grondgebied.

Art. 4

De handel in vlees van paardachtigen uit Zuid-Amerikaanse landen is verboden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Art. 5

Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie en de ambtenaren van de Administratie der Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, zien de ambtenaren die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aanwijst toe op de naleving van deze ordonnantie en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Art. 6

Wanneer een bevoegde instantie een inbreuk op de bepalingen van deze ordonnantie of de uitvoeringsbesluiten ervan vaststelt en er binnen twee maanden na die vaststelling geen strafrechtelijke vervolging is ingesteld, kan de dienst die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering daartoe aanwijst, bij wijze van administratieve sanctie beslissen:

1° een geldboete op te leggen waarvan het bedrag, dat niet hoger mag zijn dan het dubbele van de waarde van de betrokken goederen, wordt bepaald door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

2° een verbod op te leggen, voor de duur van ten hoogste één jaar, op het verrichten van in-, uit-, doorvoer- en overslagactiviteiten als bedoeld in deze ordonnantie of één van deze activiteiten, voor alle of bepaalde categorieën van goederen, zelfs voor rekening van een derde.

Art. 7

Deze ordonnantie treedt in werking de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Ariane de Lobkowicz

Parlement bruxellois

PROPOSITION D'ORDONNANCE

visant à interdire la commercialisation de la viande d'équidés issue des pays d'Amérique du Sud

déposée par
Ariane de Lobkowicz (F)

DÉVELOPPEMENTS

Mesdames, Messieurs,

Introduction

Le volume d'importation de viande chevaline en provenance d'Amérique du Sud (principalement Uruguay et Argentine), mais aussi d'Australie et du Canada, s'élevait en 2018 16.400 tonnes pour l'Union européenne – dont 5.000 pour la Belgique – et à 13.000 tonnes – dont 3.300 pour notre pays – en 2020[1]. Cela fait de la Belgique le deuxième plus gros acheteur de l'Union européenne. Il s'agit là de chiffres qui restent certes conséquents bien qu'en chute continue depuis des années.

Situation en Amérique du Sud

L'importation de viande chevaline en provenance d'Amérique du sud est problématique à bien des égards. Le problème central reste le bien-être animal, qui n'y est absolument pas respecté. Ce constat est étayé par nombre de témoignages et enquêtes réalisés par différentes associations ou ONG à travers le monde, ou encore par des enseignes de la grande distribution, qui tirent tous la sonnette d'alarme en faisant état de nombreux problèmes de maltraitance dont les chevaux sont victimes.

Il a quelques années déjà, GAIA dénonçait les conditions tragiques des chevaux sud-américains destinés à l'exportation, dont certaines étaient par exemple importés avec une jambe cassée[2]. Ni le droit européen[3], ni la législation belge[4], pourtant à la pointe du bien-être animal, ne permettent qu'un animal souffrant d'une jambe cassée passe à l'abattoir[5]. Il existe des centaines de témoignages et d'images pointant les conditions de vie difficiles des chevaux promis à l'abattoir. Au-delà de la maltraitance et des actes de violences du personnel de l'abattoir, les problèmes de vols et de traçabilité sont monnaie courante.

Entre 2017 et 2018, une enquête a été réalisée en Argentine et en Uruguay par Tierschutzbund Zurich et Animal Welfare Foundation. Cette enquête a mis en évidence les cruelles conditions de vie des chevaux. De plus,les associations ont pu établir à l'aide de vidéos et de films courts que le chemin qui mène le cheval à l'assiette n'est qu'enchaînement de sévices, négligences et fraudes. De nombreuses maltraitances ont lieu envers les chevaux dans toutes les phases du processus du début, lors du rassemblement, jusqu'à l'abattoir. Les images montrent des chevaux arrivant morts à l'abattoir, diverses formes de maltraitances ou encore des chevaux ayant reçu des substances les rendant impropres à la consommation avant d'être abattus puis exportés vers l'Union européenne.

---

[1] J.-L. B., 2021, *La viande chevaline contrôlée de Belgique en Amérique du Sud*, Le Soir, disponible sur www.lesoir.be.

[2] Enquête, *Du cheval à l'assiette* : disponible sur : www.gaia.be/ chevaux-bresil-mexique-2010.pdf

[3] RÈGLEMENT (CE) No 1099/2009 DU CONSEIL du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort.

[4] Loi du 14 aout 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, *M.B.,* 3 décembre 1986.

[5] A.R. du 16 janvier 1998 relatif à la protection des animaux pendant l'abattage ou la mise à mort, *M.B.,* 12 février 1998

Pour rappel, l'Union européenne a, suite au scandale de la viande de cheval en 2013, pratiqué des tests qui ont permis de déceler des traces de substances interdites dans l'alimentation. Parmi ces dernières, on, retrouve la phénylbutazone[6] – un anti-inflammatoire non stéroïdien –, qui est interdit dans l'alimentation au sein de l'Union pour ses effets indésirables sur l'homme provoquant, par exemple, l'anémie aplasique.

Entre août 2019 et octobre 2020, des images diffusées[7] par Welfarm – une organisation de protection mondiale des animaux de ferme – illustrent le calvaire enduré par les chevaux. Parmi les différents images, il y a ce que Welfarm qualifie de « *champs de l'horreur* », à savoir des montagnes de cadavres en décomposition. Ils dénoncent une fois de plus le cauchemar subi par les chevaux et le manque de transparence. Ils vont même jusqu'à qualifier de « *véritable mafia* » les responsables de tout ce système et de son opacité. Ainsi, les problèmes de maltraitances ont lieu durant toutes les différentes phases, lors du rassemblement au tout début jusqu'à l'abattoir, au moment de la mise à mort du cheval.

Rassemblement

Par « rassemblement », il y a lieu d'entendre les centres de collecte où les chevaux transitent et attendent avant d'être expédiés vers les abattoirs. Différentes ONG rapportent, à travers des enquêtes de terrain, des conditions de détention inadaptées et insalubres, par exemple le manque d'abris tant pour les protéger du soleil durant les fortes chaleurs ou encore pendant les périodes de pluies diluviennes. C'est notamment le cas de l'abattoir Clay (Uruguay), qui appartient à une société française, SNVC, et pour laquelle l'enquête de TSB[8] et AWF[9] a constaté que dans le « *acopio »*[10] la zone « *ne dispose pas d'abris contre le soleil et les tempêtes et le sol est rapidement boueux*[11] *».*

Une même situation dramatique peut être constatée en Argentine, à l'abattoir d'*Entre Rios,* où des animaux morts durant le transport finissent entreposés dans les champs. Il n'est par ailleurs pas rare de constater que des chevaux pataugent en permanence dans un mélange de boue et de fumier.

Un deuxième problème fréquemment constaté est la densité élevée observée dans les enclos. Cela provoque un stress énorme chez les chevaux qui les poussent à des agressions entre congénères, qui dans certains cas engendrent des blessures graves. Ces mêmes blessures ne sont évidemment jamais soignées. Au-delà de l'ensemble du stress permanent auquel les chevaux sont soumis, il y a l'état de santé déplorable de certains animaux. En effet, beaucoup sont malades, blessés et sans soins dès leur arrivée, situation inacceptable.

Transport et abattoir

---

[6] Reuters,2013,*Du cheval et une substance interdite décelés lors de test de viande*, L'Echo, disponible sur www.lecho.be

[7] Elles sont disponible sur la chaîne YouTube officiel de Welfarm disponible sur : www.youtube.com/watch?v=-ZclmkEa360

[8] Abréviation de Tierschutzbund Zürich

[9] Abréviation de Animal Welfare Foundation

[10] C'est l'espace où certains chevaux doivent attendre jusqu'à 40 jours avant d'être abattus.

[11] WelFarm, 2017, *Enquête sur les importations de viandes chevaline depuis le continent américain*, , disponible sur https/welfarm.fr/pdf/presse/chevaux/dp-viande-chevaline-welfarm.pdf

Après avoir rassemblé plusieurs centaines de chevaux, ceux-ci sont transportés dans des camions inadaptés. En effet, le voyage peut facilement dépasser les 1000 km de route et ce durant plus de 24 heures. Les véhicules dans lesquels sont transportés les chevaux sne possèdent aucune accommodation spécifique qui répond aux normes de base d'hygiène et de sécurité.

Ensuite, il arrive également que certains chevaux soient transportés alors même qu'ils ne devraient pas l'être. En effet, il est interdit sur le territoire européen de transporter des chevaux blessés et/ou malades. Toutefois, cette pratique est courante dans les pays exportateurs de viande chevaline, et ce, pour une simple question de profit.

De plus, il est tout à fait possible selon la loi nationale de transporter des chevaux durant 36 heures sans eau ni nourriture. Pour rappel, les camions sont pour la plupart inadaptés et ne comprennent pas de système de ventilation ou de séparation des chevaux. Sans compter le manque de formation du personnel et la brutalité de certains. Le transport du point de rassemblement à l'abattoir est un véritable calvaire pour les chevaux. Il n'est plus tolérable d'accepter que le bien-être du cheval dans les pays de l'Amérique du Sud soit à ce point bafoué et si peu respecté.

Pour les survivants arrivés à l'abattoir, le calvaire n'est pas terminé puisque, à bout de forces, certains tombent par terre d'épuisement. C'est à ce moment qu'on utilise des aiguillons électriques – un instrument interdit dans l'Union Européenne[12] – pour les forcer à se relever. Ces conditions déplorables sont en totale contradiction avec les normes européennes et belges en matière de bien-être animal.

Ce phénomène n'est pourtant pas nouveau. Depuis longtemps, différentes associations et organisations à travers le monde s'efforcent, en vain, de sensibiliser le grand public au sujet des méthodes atroces des grands groupes agro-alimentaires et industriels d'Amérique du Sud. Il y a eu, par exemple, en juin 2019, l'organisation WelFarm (France) qui a publié des vidéos et des photos sur les réseaux sociaux à l'intention des groupes politiques et des chaînes d'informations. En Belgique, GAIA déploie régulièrement des campagnes de sensibilisation contre la maltraitance des chevaux importés en Belgique en vue de la commercialisation de leur viande.

Situation en Belgique et en Europe

En Belgique, il existe encore quelques boucheries chevalines dont l'une des dernières, VERMEIRE GEERT, se trouve en Région bruxelloise.
. Leurs grossistes viennent essentiellement de Belgique mais aussi des Pays-Bas et d'Allemagne, des pays dont la législation sur le bien-être animal est fortement encadrée et en grande partie respectée.

Ce que nous souhaitons, c'est interdire la viande de cheval en provenance des pays d'Amérique du Sud qui n'ont pas la même conscience du bien-être animal que nous l'avons en Europe et surtout en Belgique.

À ce stade, les problèmes sont multiples.

[12] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n°1255/97.

Premièrement il y a la maltraitance des chevaux et le non-respect du bien-être animal ce qui n'est absolument pas acceptable et tolérable en Belgique, pays qui a fait du bien-être animal un pilier de sa législation.

Deuxièmement, il y les consommateurs belges qui mangent de la viande équine de mauvaise qualité et qui présente un risque pour la santé publique.
Il faut savoir qu'en Argentine il existe une loi qui interdit la commercialisation de la viande de mauvaise qualité. Cependant, les propriétaires ne savent même pas que leurs chevaux finissent dans les assiettes d'Européens.

Un autre souci doit être souligné, c'est le fait que ces chevaux ont reçu différents traitements au cours de leur vie en fonction de leurs pathologies avec l'usage de certains traitements interdits en Europe comme la phénylbutazone. Ces chevaux finissent à l'abattoir après une carrière sportive, lorsqu'ils sont vieux ou quand ils deviennent inexploitables.

Ceci pose un troisième problème qui est celui de la traçabilité. En effet, en Amérique du Sud une simple déclaration sur l'honneur suffit pour garantir la provenance de l'animal. Cela n'est ni suffisant, ni fiable, selon l'Office Alimentaire et Vétérinaire européen (OAV).

Sans aucun doute, ce manque de traçabilité constitue un réel risque pour le consommateur. Par exemple, en Belgique, depuis 2014, Lidl a décidé ne plus vendre de viande de cheval en provenance d'Amérique du Sud à cause des problèmes liés à la traçabilité. Ce choix leur est également dicté par leur politique en matière de bien-être animal. D'autres enseignes ont, bien évidemment, suivi le pas.

Ce sujet n'est pas nouveau : depuis plusieurs années, des ONG du monde entier tentent d'interdire la commercialisation de viande équine venant d'Amérique du Sud car les manquements s'accumulent. En 2020, dix ONG et associations européennes se tournent vers la Commission Européenne pour interdire à l'Argentine, à l'Uruguay, au Canada et à l'Australie d'exporter de la viande chevaline vers l'Union Européenne. En attendant une réponse, une pétition disponible en ligne a déjà signée par des milliers d'Européens. Ce problème ne concerne pas uniquement les ONG, il concerne tous les Européens et principalement les Belges, qui sont de grands consommateurs de viande de cheval.

Considérations environnementales

Parallèlement aux considérations relatives au bien-être animal, il y a un côté particulièrement absurde, et environementalement injustifiable, d'importer à plus de 10.000 km de chez nous une viande produite en Belgique, ou dans des pays proches, dans des conditions beaucoup plus éthiques comme nous venons de le voir.

Point sur la législation

En 2015, l'Union Européenne avait déjà interdit les importations de viande chevaline en provenance du Mexique et avait pris des mesures restrictives. Ces dernières sont entrées en vigueur le 28 février 2017.

En Europe, il existe des normes législatives qui encadrent une série de points, tels que le transport des animaux, ce qui n'est pas du tout le cas dans les pays d'Amérique du Sud.

C'est ainsi qu'il existe un règlement européen[13] qui dispose que le temps de transport maximum est de 24h, pendant lequel il faut nourrir les animaux toutes les 8 heures maximum, qu'il faut un toit avec ventilation, … Ces standards ne sont pas exigés dans les pays tiers. À titre d'exemple, en Argentine, la seule règle en vigueur est le temps maximum de transport qui est de 36 heures. C'est-à-dire qu'un cheval peut être transporté 36 heures sans eau ni nourriture. C'est encore pire dans d'autres pays, tel que l'Uruguay, qui n'imposent aucune mesure lors des transports d'animaux.

Toutes les situations que dénoncées ici sont par ailleurs évoquées dans des règlements européens qui ont pour objectif de protéger les chevaux et l'ensemble des animaux. Plus particulière, on peut relever le règlement relatif à la protection des animaux pendant le transport ((CE) 1/2005 du 22 décembre 2004), qui oblige notamment les transporteurs à faire une pause, d'au moins une heure, toutes les 8h pour les équidés non et d'abreuver les animaux durant cette période de repos. Les chevaux doivent voyager dans des stalles individuelles pour les transports de plus de 8 heures[14].

Compétence

L'ordonnance proposée règle une matière relevant de la compétence des Régions en matière de bien-être des animaux (article 6, § 1 er, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

La compétence des Régions en matière de bien-être des animaux comprend également celle d'en régler le commerce. La loi du 14 août 1986, à laquelle fait référence la proposition d'ordonnance[15], contient un chapitre qui concerne précisément le commerce d'animaux. Bien que ce chapitre fasse uniquement mention d'« animaux », il n'exclut pas que les Régions, sur le fondement de leurs compétence en matière de bien-être animal, règlent aussi le commerce de produits d'origine animale[16], pour autant que ces règles visent principalement à assurer le bien-être des animaux dont sont issus ces produits d'origine animale[17].

En l'occurrence, le dispositif ici proposé est effectivement dicté par des objectifs de bien-être animal étant donné qu'il vise à interdire la commercialisation de viande de cheval en provenance d'Amérique du Sud, continent où, de notoriété publique, des souffrances et des maltraitances sont infligées aux équidés.

Formalités

L'interdiction de commercialiser de la viande de cheval issue d'Amérique du Sud, telle que proposée, doit être considérée comme une règle technique au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 « prévoyant une

[13] Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes et modifiant les directives 64/432/CEE et 93/119/CE et le règlement (CE) n° 1255/97

[14] http://animal-transport.info/ site/pdf/brochure_transport_ welfarm-v2015.pdf

[15] L. spéc. du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'état, M.B., 31 janvier 2014.

[16] Voir l'avis C.E. 67.713/1/V du 14 août 2020 sur une proposition de loi 'interdisant l'exploitation des kangourous à des fins de commercialisation, de production commerciale et de fabrication', observation 4, Doc. parl., Chambre, 2019-20, n° 55-1025/002, pp. 4-5

[17] C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020 sur une proposition d'ordonnance 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, visant à fixer des conditions de commercialisation du foie gras', p.16

procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information[18] ». La viande de cheval peut être considérée comme un produit agricole auquel la directive s'applique[19]. La proposition ne relevant pas des exceptions mentionnées à l'article 7 de la directive, il y aura lieu, conformément à son article 5 § 1, de la communiquer à la Commission Européenne. En outre, son adoption doit être reportée conformément à l'article 6 de la directive.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

La proposition d'ordonnance interdit la commercialisation de la viande issue d'équidés importés d'Amérique du Sud. Son article 1er prévoit que « *pour l'application de la présente ordonnance* », par « commercialisation » il faut entendre « l'importation, le transport en vue de la vente ou de la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre, la vente, la distribution, le débit et la cession à titre gratuit ou onéreux ». Il découle de ce qui précède que l'interdiction de commercialiser de la viande de cheval issue d'Amérique du Sud implique une interdiction d'importation d'un tel produit. Pareille interdiction emporte une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, au sens de l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE)[20].

L'ordonnance proposée vise les équidés et pas seulement les chevaux pour inclure également les poneys, les ânes, les mulets, ou tout autre équidés susceptibles d'être importé depuis l'Amérique du Sud en vue d'en consommer la viande.

Selon l'article 36 du TFUE, cette disposition ne fait toutefois pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons, notamment, de protection de la santé et de la vie des animaux. Néanmoins, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

Compétente en matière de bien-être des animaux, la Région bruxelloise peut résoudre cette situation en fixant des conditions de commercialisation de viande de cheval, afin de ne plus permettre sa vente lorsqu'elle a été importée au départ d'un pays d'Amérique du Sud.

La protection du bien-être des animaux est un objectif légitime d'intérêt général. L'importance s'est traduite, notamment, par l'adoption par les États membres du protocole n° 33 « *sur la protection et le bien-être des animaux* », annexé au Traité instituant la Communauté européenne, en vertu duquel l'Union et les États membres doivent tenir pleinement compte des

[18] Voir la définition de « règle technique » inscrite à l'article 1 er, paragraphe 1, f) de la directive qui comprend également « sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services ».

[19] Voir la définition de « produit » inscrite à l'article 1 er, paragraphe 1, a), de la directive, à savoir « tout produit de fabrication industrielle et tout produit agricole, y compris les produits de la pêche »

[20] CJUE, 10 septembre 2009, C-100/08, Commission c. Belgique, ECLI:EU:C:2009:537, point 83

exigences du bien-être des animaux lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de celle-ci[21].

Le principe de proportionnalité, qui est à la base de la dernière phrase de l'article 36 du TFUE, requiert que la compétence des États membres pour interdire l'importation de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres dans lesquels ils ont été légitimement commercialisés reste limitée à ce qui s'avère nécessaire à la réalisation de l'objectif de protection légitimement poursuivi.

De facto, il est possible d'interdire la commercialisation de la viande de cheval issue d'Amérique du Sud sur base des articles 34 à 36 du TFUE. En effet, l'article 36 du TFUE énumère les arguments qui pourraient être invoqués pour justifier des mesures nationales entravant le commerce transfrontière. En outre, la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne prévoit des raisons dites impérieuses que les États membres peuvent invoquer pour justifier des mesures nationales. La Cour a déclaré que «*parmi les biens ou intérêts protégés par l'article 36, il y a la protection de la vie des hommes, des animaux et des plantes*[22] ». Pour cela, il doit être démontré que la commercialisation des produits présente un risque réel et grave pour la santé publique[23]. C'est précisément l'objet de la présente proposition d'ordonnance : démontrer via des éléments de preuves techniques, scientifiques et statistiques que la commercialisation de la viande de cheval issue d'Amérique du Sud constitue un risque ainsi qu'un danger pour la vie des animaux et la protection du consommateur quant à la qualité de la viande d'équidés vendue sur le marché.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

Article 1er

La présente ordonnance règle une matière visée par l'article 39 de la Constitution.

Art. 2

Cette ordonnance a pour objectif de contribuer à assurer le respect du bien-être animal au regard des importations de viande d'équidés depuis des pays de l'Amérique du Sud vers la Belgique.

Art. 3

Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par :

[21] Voir CJUE, 23 avril 2015, C-424/13, Zuchtvieh-Export GmbH, ECLI:EU:C:2015:259, point 35 ; CJUE (grande chambre), 29 mai 2008, C-426/16, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e. a., ECLI:EU:C:2018:335, point 64.

[22] Affaire 104/75, De Peijper, ECLI:EU:C:1976:67.

[23] Affaire C-270/02, Commission/Italie, ECLI:EU:C:2004:78, point 22; affaire C-319/05, Commission/Allemagne, ECLI:EU:C:2007:678, point 88; affaire C-421/09, Humanplasma GmbH/Autriche, ECLI:EU:C:2010:760, point 34.

1° commercialisation : l'importation, le transport pour la vente ou la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, la distribution, le débit, la cession à titre onéreux ou gratuit.

2° pays d'Amérique du Sud : le continent et la partie méridionale de l'Amérique situé entièrement dans l'hémisphère ouest et sud.
3° importation : toute entrée de marchandises sur le territoire douanier de l'Union Européenne vers le territoire belge.

Art. 4

Il est interdit de commercialiser de la viande d'équidés issue de pays d'Amérique du Sud sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Art. 5

Sans préjudice de l'application des compétences des officiers de la police judiciaire et des agents de l'Administration des Douanes et Accises du SPF Finances, les agents que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne, veillent au respect de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

Art. 6

Dans les cas où une instance compétente a constaté une infraction aux dispositions de la présente ordonnance ou de ses arrêtés d'exécution, et si aucune action pénale n'est initiée dans un délai de deux mois à compter de la date de ce constat, le service que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne à cet effet peut décider, au titre de sanction administrative:

1° d'imposer une amende dont le montant ne dépassant le double de la valeur des marchandises concernées est arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

2° de prononcer une interdiction, pour une durée d'un an maximum, d'exercer des activités d'importation, d'exportation, de transit et de transfert telles que visées dans la présente ordonnance ou l'une de ces activités, pour toutes ou certaines catégories de biens, et ce même pour le compte d'un tiers.

Art. 7

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge

Ariane de Lobkowicz