Vlaams Parlement

351 (2014-2015) – Nr. 2
ingediend op 29 juni 2016 (2015-2016)

Advies

van de Raad van State

over het voorstel van decreet

van Chris Janssens, Tom Van Grieken, Guy D'haeseleer, Stefaan Sintobin, Anke Van dermeersch en Barbara Bonte

houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, wat betreft het invoeren van een verbod op het onverdoofd ritueel slachten

Documenten in het dossier:
351 (2014-2015) – Nr. 1: Voorstel van decreet

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

adviezen 59.484/3 en 59.485/3
van 29 juni 2016

over

1° een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat een pijnloze manier van sterven van te slachten dieren betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 111/1) (59.484/3);

2° een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, wat betreft het invoeren van een verbod op het onverdoofd ritueel slachten’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 351/1) (59.485/3)

Op 27 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

1° een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat een pijnloze manier van sterven van te slachten dieren betreft' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 111/1) (59.484/3);

2° een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, wat betreft het invoeren van een verbod op het onverdoofd ritueel slachten' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 351/1) (59.485/3).

De voorstellen zijn door de derde kamer onderzocht op 21 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juni 2016.

*

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1. De twee om advies voorgelegde voorstellen van decreet strekken tot de wijziging van de regeling inzake het doden van dieren, meer bepaald wat betreft het verdoven of bedwelmen van dieren bij het doden.

De artikelen 15 en 16 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ luiden als volgt:

> “Art. 15. Een gewerveld dier mag slechts worden gedood door een persoon die daarvoor de nodige kennis en bekwaamheid heeft en volgens de minst pijnlijke methode. Tenzij in geval van heirkracht en noodzaak mag het enkel ter dood gebracht worden onder verdoving of bedwelming.
>
> Is het doden van een gewerveld dier zonder verdoving of bedwelming volgens de gebruiken van de jacht of de visvangst of op grond van andere rechtsvoorschriften toegelaten, of gebeurt dit in het kader van de wetgeving ter bestrijding van schadelijke organismen, dan mag het doden enkel verricht worden volgens de meest selectieve, de snelste en de voor het dier minst pijnlijke methode.
>
> Art. 16. § 1. Het slachten mag slechts na bedwelming van het dier of, in geval van heirkracht, volgens de minst pijnlijke methode plaatshebben.
>
> De bepalingen van hoofdstuk VI van deze wet, artikel 16, § 2, tweede lid, uitgezonderd, zijn evenwel niet van toepassing op slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst.
>
> § 2. De Koning kan de methoden van slachten en bedwelmen bepalen volgens de omstandigheden van het slachten en de diersoort.
>
> De Koning kan bepalen dat sommige slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst moeten worden uitgevoerd in erkende slachthuizen of in inrichtingen erkend door de Minister tot wiens bevoegdheid het dierenwelzijn behoort na advies van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, door offeraars die daartoe zijn gemachtigd door de vertegenwoordigers van de eredienst.
>
> § 3. De Koning kan voorwaarden vaststellen aan :
>
> 1. de opleiding van de functionaris voor het dierenwelzijn en het personeel werkzaam in de slachthuizen en van personen betrokken bij het doden van pelsdieren, en de organisatie van deze opleiding;
>
> 2. het organiseren van examens over de vereiste vakbekwaamheid van de in de bepaling onder 1. genoemde personen;
>
> 3. het afleveren, schorsen en intrekken van voorlopige en definitieve getuigschriften van vakbekwaamheid aan de in de bepaling onder 1. genoemde personen;
>
> 4. de bouw, inrichting en uitrusting van slachthuizen.”

Artikel 24 van de wet van 5 september 1952 ‘betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel’ luidt als volgt:

> “Art. 24. Het slachten buiten de slachthuizen is verboden, behoudens indien het dier niet onderworpen is aan de keuring die krachtens artikel 2 van deze wet is opgelegd of indien een wettelijke of reglementaire bepaling het slachten op rituele wijze buiten een slachthuis toestaat.

Dieren die niet levend in het slachthuis worden binnengebracht mogen slechts voor menselijke consumptie geschikt worden verklaard indien door een dierenarts een vervoerdocument werd afgeleverd waarin hij verklaart een gezondheidsonderzoek voor de keling te hebben uitgevoerd en waarop de aanduidingen voorkomen die vereist zijn voor de keuring in het slachthuis."

2. Het voorstel van decreet 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat een pijnloze manier van sterven van te slachten dieren betreft' (hierna: voorstel 58.484/3) houdt in dat slachtingen, ook indien ze zijn voorgeschreven door een religieuze rite, enkel mogen worden uitgevoerd na bedwelming van het dier, tenzij in geval van overmacht. In geval van overmacht wordt de minst pijnlijke methode voor het doden toegepast. Tevens worden de bepalingen van de artikelen 15 en 16, waaronder de delegatie aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) om de methoden van slachten en bedwelmen te bepalen volgens de omstandigheden van het slachten en de diersoort, ook toepasselijk voor slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst (artikel 2, 1°, van het voorstel – voorgestelde artikel 16, § 1, van de wet van 14 augustus 1986).

Het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek wordt belast met het opmaken van een tweejaarlijks monitoringverslag over het welzijn van te slachten diersoorten gedurende het gehele slachtproces. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere voorwaarden voor dit monitoringverslag (artikel 2, 2°, van het voorstel – voorgestelde artikel 16, § 4, van de wet van 14 augustus 1986).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 januari 2018.

3. Het voorstel van decreet 'houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, wat betreft het invoeren van een verbod op het onverdoofd ritueel slachten' (hierna: voorstel 58.485/3) strekt tot de opheffing van artikel 16, § 1, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, waardoor de bepalingen van de artikelen 15 en 16, waaronder het voorschrift dat het slachten slechts mag plaatsvinden na bedwelming van het dier of, in geval van heirkracht, volgens de minst pijnlijke methode, evenals de delegatie aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) om de methoden van slachten en bedwelmen te bepalen volgens de omstandigheden van het slachten en de diersoort, ook toepasselijk worden voor slachtingen voorgeschreven door de ritus van een eredienst (artikel 2, 1°, van het voorstel). De specifieke regeling, vervat in artikel 16, § 2, tweede lid, van de wet van 14 augustus 1986, inzake de mogelijkheid van die laatste slachtingen in erkende slachthuizen of in erkende inrichtingen (tijdelijke slachtvloeren) door daartoe door de vertegenwoordigers van de eredienst gemachtigde offeraars, wordt eveneens opgeheven (artikel 2, 2°, van het voorstel).

De uitzondering met betrekking tot de mogelijkheid van het slachten op rituele wijze buiten een slachthuis, vervat in artikel 24, eerste lid, van de wet van 5 september 1952 wordt eveneens opgeheven (artikel 3 van het voorstel).

4. Overtredingen van het verbod van slachten buiten slachthuizen, vervat in artikel 24 van de wet van 5 september 1952, worden overeenkomstig artikel 28, 2°, van die wet bestraft met

gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van 26 tot 1000 euro of met één van die straffen alleen. Overtredingen van de bepalingen inzake het doden en slachten van dieren, onder meer met betrekking tot de verplichting tot bedwelming, zijn overeenkomstig artikel 36, 6°, van de wet van 14 augustus 1986 strafbaar met een geldboete van 52 euro tot 2000 euro.

BEVOEGDHEID

5. De voorgestelde regelingen hebben betrekking op het dierenwelzijn. De bevoegdheid inzake dierenwelzijn is overgedragen aan de gewesten bij artikel 24 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'betreffende de Zesde Staatshervorming' (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'). Het Vlaamse Gewest is bijgevolg bevoegd voor de voorgestelde regelingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Verenigbaarheid met verordening (EG) nr. 1099/2009

6. Artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 'inzake de bescherming van dieren bij het doden'[1] bepaalt dat dieren uitsluitend worden gedood nadat zij zijn bedwelmd volgens de methoden en de desbetreffende specifieke toepassingsvoorschriften zoals beschreven in bijlage I bij de verordening. De toestand van bewusteloosheid en gevoelloosheid wordt aangehouden tot bij het dier de dood is ingetreden. De in bijlage I vermelde methoden die niet de onmiddellijke dood tot gevolg hebben ("eenvoudige bedwelming") worden zo spoedig mogelijk gevolgd door een methode die de dood garandeert, zoals verbloeden, pithing[2], elektrocutie of langdurige blootstelling aan zuurstoftekort.

Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de verordening zijn de voorschriften van lid 1 evenwel niet van toepassing indien dieren worden geslacht volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, mits het slachten plaatsvindt in een slachthuis.

De verordening bevat voorts voor het slachten volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, een aantal specifieke voorschriften inzake controles, standaardwerkwijzen, (getuigschriften van) vakbekwaamheid, alsook behandeling en fixatie van dieren.[3]

Uit deze bepalingen blijkt onder meer dat het onverdoofd slachten volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, enkel mogelijk is in een erkend slachthuis en in

[1] Die verordening is in de plaats gekomen van richtlijn 93/119/EG van 22 december 1993 'inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden'.

[2] Pithing is de beschadiging van het weefsel van het centrale zenuwstelsel en het ruggenmerg met een lang en staafvormig, in de schedelholte ingebracht instrument (zie artikel 2, r), van de verordening).

[3] Zie artikel 5, lid 2, artikel 6, lid 2, c), artikel 7, lid 2, g), artikel 15, lid 2, en artikel 21, lid 1, b) en lid 3, van de verordening.

beginsel[4] niet op tijdelijke slachtvloeren die niet als een erkend slachthuis kunnen worden beschouwd.[5]

7. De vraag rijst of de vermelding van het slachten van dieren volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten in artikel 4, lid 4, van verordening (EG) nr. 1099/2009 inhoudt dat het onverenigbaar zou zijn met die verordeningsbepaling om bepaalde van die speciale methoden te verbieden, zoals met de voorstellen van decreet wordt beoogd.

In het voorstel van de Europese Commissie dat tot deze verordening heeft geleid, werd na een bepaling die inhoudelijk overeenstemt met hetgeen thans bepaald wordt in artikel 4, lid 4, uitdrukkelijk vermeld dat de "lidstaten (…) niet verplicht [zijn] om deze uitzondering toe te passen.[6] Tijdens de bespreking van het voorstel in het Europees Parlement werd echter een amendement aangenomen om die vermelding weg te laten.[7] Uit die amendering, die is gevolgd in de definitieve tekst van de verordening, zou kunnen worden afgeleid dat de lidstaten verplicht zouden zijn om de speciale methoden, vereist voor religieuze riten, toe te laten.

In de definitieve tekst van de verordening komt echter een andere bepaling voor die nieuw is in vergelijking met het voorstel van de Europese Commissie of de amendering door het Europees Parlement, namelijk artikel 26, dat betrekking heeft op stringentere nationale voorschriften. Artikel 26, lid 2, eerste alinea, houdt in dat de lidstaten "nationale voorschriften [kunnen] aannemen die strekken tot uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden dan die van onderhavige verordening, en wel met betrekking tot: [onder meer] het slachten, en daarmee verband houdende activiteiten, van dieren overeenkomstig artikel 4, lid 4". Naar luid van artikel 26, lid 2, tweede alinea, moeten de lidstaten van die nationale voorschriften kennisgeving doen aan de Europese Commissie, die ze ter kennis brengt van de andere lidstaten.[8]

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de lidstaten bevoegd zijn om voorschriften aan te nemen die strekken tot een uitgebreidere bescherming van dieren bij het doden

[4] De Raad van State moet in dit verband, gelet op de beperkte termijn waarover hij beschikt, een voorbehoud maken bij de vraag of bepaalde vormen van tijdelijke inrichtingen toch zouden kunnen voldoen aan de vrij stringente voorwaarden die ter zake gelden (zie 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' en verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong'). In het geval van tijdelijke slachtvloeren zoals die traditioneel worden begrepen, lijkt dit echter uitgesloten te zijn.

[5] In die zin reeds adv.RvS 57.522/3 van 11 juni 2015 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'; adv.RvS 59.272/4 van 12 mei 2016 over een ontwerp van besluit van de Waalse Regering 'modifiant l'article 2 de l'arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux'. Zie ook Voorz. Rb. Brussel (KG) 16 september 2015, 2015/81/C en Voorz. Rb. Waals-Brabant (KG) 23 september 2015, 2015/950/B.

[6] Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van de Raad 'inzake de bescherming van dieren bij het doden', COM(2008) 553, 18 september 2008, 25.

[7] Verslag van de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, A6-0185/2009, 24 maart 2009, 18-19.

[8] Zie ook de toelichting bij artikel 26 van de verordening in overweging 57, waarin wordt betoogd dat het "passend [is] om de lidstaten enige speelruimte toe te staan om uitgebreidere nationale voorschriften (…) op bepaalde gebieden in te voeren".

volgens speciale methoden die vereist zijn voor religieuze riten, maar dat dergelijke voorschriften ter kennis moeten worden gebracht aan de Europese Commissie.

B. Overeenstemming met de godsdienstvrijheid

8. Het voorstel 59.484/3 heeft tot gevolg dat slachtingen voorgeschreven door een religieuze rite enkel mogen worden uitgevoerd na bedwelming van het dier, tenzij in geval van overmacht, waarbij dan de minst pijnlijke methode voor het doden wordt toegepast. Het voorstel 59.485/3 leidt er eveneens toe dat het slachten in het kader van een religieuze rite slechts mag plaatshebben na bedwelming van het dier of, in geval van heirkracht, volgens de minst pijnlijke methode en dat slachten enkel mogelijk is in een slachthuis.

Beide voorstellen vormen een inmenging in de vrijheid van godsdienst van personen die van mening zijn dat hun godsdienst voorschrijft dat dieren onbedwelmd geslacht moeten worden om te beantwoorden aan de religieuze voorschriften.

In advies 40.350/AV van 16 mei 2006 over een federaal wetsvoorstel dat bepalingen bevatte met een vergelijkbare draagwijdte, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende uiteengezet aangaande de verenigbaarheid met de godsdienstvrijheid:[9]

> "4. De artikelen 5, 7 en 8 moeten ook worden getoetst aan artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat betrekking heeft op onder andere de godsdienstvrijheid.
>
> 4.1. De Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is ertoe gebracht zich te buigen over de reikwijdte van artikel 9 van het Verdrag wat het rituele slachten betreft, in het arrest van 27 juni 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek tegen Frankrijk. Een Israëlitische religieuze vereniging voerde aan dat artikel 9 geschonden was doordat de Franse overheid geweigerd had haar de noodzakelijke vergunning af te geven om gebruik te kunnen maken van slachthuizen teneinde het rituele slachten toe te passen overeenkomstig de religieuze voorschriften van haar leden. Die vergunning was alleen verleend aan de Association consistoriale israélite de Paris (ACIP), die de ruime meerderheid van de Franse joden verenigt. De verzoekende vereniging is ontstaan door afscheuring van de ACIP. 'Elle correspond à un courant minoritaire qui se caractérise par la volonté de ses membres d'exercer leur religion dans la plus stricte orthodoxie. En particulier, l'association requérante veut pratiquer l'abattage rituel selon des modalités plus strictes que celles employées par les sacrificateurs habilités par le Consistoire central de Paris en ce qui concerne le contrôle *post mortem* des animaux pour y déceler toute trace de maladie ou d'anomalie'[10]. Voor de aanhangers van de genoemde vereniging moet vlees niet alleen 'koosjer' zijn, het moet 'glatt' zijn.

[9] Adv.RvS 40.350/AV van 16 mei 2006 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel en van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, inzake rituele slachtingen' en over de amendementen nrs. 1 tot 8, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-808/6.

[10] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies:* Overweging 30 van het arrest.

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

> ‘En France, comme dans beaucoup de pays européens, l’abattage rituel exigé par la religion juive, et aussi par la religion musulmane, va à l’encontre du principe selon lequel l’animal à abattre doit, après immobilisation, être préalablement étourdi, c’est-à-dire plongé dans un état d’inconscience où il est maintenu jusqu’à intervention de la mort, pour lui éviter toute souffrance. L’abattage rituel est néanmoins autorisé par la loi française comme par la Convention européenne du Conseil de l’Europe sur la protection des animaux d’abattage de 1979 et la directive européenne du 22 décembre 1993’[11].

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

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

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

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

[11] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies:* Overweging 20 van het arrest.

78. Toutefois, lorsque, ultérieurement, un autre organisme religieux se réclamant de la même religion dépose de son côté une demande d'agrément pour pouvoir pratiquer l'abattage rituel, il faut examiner si la méthode d'abattage qu'il revendique relève ou non de l'exercice de la liberté de manifester sa religion garantie par l'article 9 de la Convention.

79. La Cour relève que la méthode d'abattage pratiquée par les sacrificateurs de l'association requérante est strictement la même que celle pratiquée par les sacrificateurs de l'ACIP et que la seule différence concerne l'étendue du contrôle *post mortem* opéré sur les poumons de l'animal abattu. Pour la requérante la viande doit pouvoir être certifiée non seulement casher mais 'glatt' pour se conformer à son interprétation des prescriptions religieuses en matière alimentaire, tandis que la grande majorité des juifs pratiquants accepte la certification casher effectuée sous l'égide de l'ACIP.

80. De l'avis de la Cour, il n'y aurait ingérence dans la liberté de manifester sa religion que si l'interdiction de pratiquer légalement cet abattage conduisait à l'impossibilité pour les croyants ultra-orthodoxes de manger de la viande provenant d'animaux abattus selon les prescriptions religieuses qui leur paraissent applicables en la matière.

81. Or tel n'est pas le cas. En effet, il n'est pas contesté que la requérante peut s'approvisionner facilement en viande 'glatt' en Belgique. En outre, il ressort des attestations et constats d'huissier produits par les tiers intervenants qu'un certain nombre de boucheries opérant sous le contrôle de l'ACIP mettent à la disposition des fidèles une viande certifiée 'glatt' par le Beth-Din.

82. Il ressort ainsi de l'ensemble du dossier, de même que des arguments échangés à l'audience, que les fidèles membres de l'association requérante peuvent se procurer de la viande 'glatt'. En particulier, le Gouvernement a fait état, sans être contredit sur ce point, des pourparlers entamés entre la requérante et l'ACIP en vue de trouver un accord pour que la requérante puisse procéder elle-même à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à l'ACIP, accord qui ne put se faire pour des raisons financières (voir paragraphe 67 ci-dessus). Certes, la requérante invoque un manque de confiance dans les sacrificateurs habilités par l'ACIP pour ce qui est de l'étendue du contrôle *post mortem* des poumons des animaux abattus. Mais la Cour estime que le droit à la liberté religieuse garanti par l'article 9 de la Convention ne saurait aller jusqu'à englober le droit de procéder personnellement à l'abattage rituel et à la certification qui en découle, dès lors que, comme il a été dit, la requérante et ses membres ne sont pas privés concrètement de la possibilité de se procurer et de manger une viande jugée par eux plus conforme aux prescriptions religieuses.

83. Dans la mesure où il n'est pas établi que les fidèles membres de l'association requérante ne peuvent pas se procurer de la viande 'glatt', ni que la requérante ne pourrait leur en fournir en passant un accord avec l'ACIP pour procéder à l'abattage sous couvert de l'agrément accordé à cette dernière, la Cour estime que le refus d'agrément litigieux ne constitue pas une ingérence dans le droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion.

84. Cette considération dispense la Cour de se prononcer sur la compatibilité de la restriction alléguée par la requérante avec les exigences fixées au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention. Toutefois, à supposer même que cette restriction puisse être considérée comme une ingérence dans le droit à la liberté de manifester sa religion, la Cour observe que la mesure incriminée, prévue par la loi, poursuit un but légitime, celui de la protection de la santé et de l'ordre

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

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

4.2.1. Zowel het vereiste te kunnen beschikken over koosjer (met inbegrip van glatt) vlees als het vereiste om zich halal vlees[12] te kunnen aanschaffen, valt onder de vrijheid van godsdienst die is gewaarborgd bij artikel 9 van het Verdrag[13].

4.2.2. Vervolgens kan het wettelijke vereiste dat rituele slachtingen uitsluitend in erkende slachthuizen mogen plaatshebben, gewettigd zijn in het licht van artikel 9, lid 2, van het Verdrag. Met zulk een vereiste zou immers een wettig en aanvaardbaar doel worden nagestreefd, namelijk de bescherming van de gezondheid en de openbare orde[14]. Er dient evenwel op te worden toegezien dat de capaciteit van de slachthuizen het mogelijk maakt aan de gelovigen een toereikende bevoorrading te garanderen[15]. In dit opzicht zou amendement nr. 8, dat ertoe strekt artikel 5 van het voorstel[16] te vervangen, doordat het in de definitie van slachthuis de tijdelijke slachtplaatsen voor het offerfeest zou opnemen, het mogelijk maken de beoogde wetgeving beter te doen beantwoorden aan de vereisten van artikel 9 van het Verdrag.

4.2.3. Ten slotte wordt met de afschaffing van de afwijking van het vereiste van voorafgaande verdoving in geval van rituele slachting, teneinde het dierenwelzijn te bevorderen, op een onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de vrijheid van godsdienst die is vastgelegd bij artikel 9 van het Verdrag[17]. Hierdoor zouden sommige gelovigen geen enkele mogelijkheid meer hebben vlees aan te schaffen en te eten dat door hen conform met de religieuze voorschriften wordt geacht[18]. Artikel 7 van het voorstel dient dan ook te vervallen."

9. Sinds dat advies van de algemene vergadering van de Raad van State is de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ter zake niet gewijzigd. Na het in het advies geciteerde arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek*[19] heeft het Hof zich in twee zaken uitgesproken over de kwestie van religieuze voorschriften inzake voedsel.

[12] *Voetnoot 1 van het aangehaalde advies:* Dit is het volgens de religieuze voorschriften van de islam geslacht vlees.

[13] *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies:* Zie de overwegingen 73, 74, 78, 79 en 83 van het arrest.

[14] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies:* Zie de overwegingen 77, 82 en 84 van het arrest.

[15] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies:* Zie de overwegingen 80 en 83 van het arrest.

[16] *Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-808/4.

[17] *Voetnoot 6 van het aangehaalde advies:* Volgens de artikelsgewijze toelichting "heeft" artikel 7 "tot doel het welzijn van de dieren te laten primeren op religieuze gebruiken".

[18] *Voetnoot 7 van het aangehaalde advies:* Zie de overwegingen 20, 76 en 82 van het arrest.

[19] EHRM 27 juni 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. Frankrijk*.

In het arrest *Jakóbski* moest het Hof zich uitspreken over een Boeddhistische gedetineerde die op grond van zijn geloofsovertuiging vegetarische maaltijden wenste, maar die niet verstrekt kreeg omwille van de kostprijs en de belasting voor het keukenpersoneel. Het Hof herhaalde, met verwijzing naar het arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, dat het in acht nemen van religieuze voedselvoorschriften kan worden beschouwd als een rechtstreekse uitdrukking van de praktische toepassing van een godsdienst of overtuiging in de zin van artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens.[20] Het besloot tot een schending van die verdragsbepaling.[21]

Het arrest *Vartic* betrof eveneens een Boeddhistische gedetineerde die ondanks zijn verzoek geen vegetarische maaltijden ontving. Het Hof herhaalde, opnieuw met verwijzing naar het arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, zijn standpunt omtrent de toepasselijkheid van artikel 9.[22] Ook hier werd besloten tot een schending van die verdragsbepaling,[23] waarbij het Hof onder meer steunde op de omstandigheid dat aan de gedetineerde niet werd meegedeeld dat er een vegetarisch menu beschikbaar was voor christelijk-orthodoxe vastenpraktijken. Om die reden kon niet worden aangenomen, anders dan in het arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, dat er alternatieven voorhanden waren voor de verzoeker.[24]

Deze twee arresten liggen in het verlengde van het arrest *Cha'are Shalom Ve Tsedek* en zijn dan ook geen reden om de verenigbaarheid van de voorstellen van decreet anders te beoordelen in het licht van artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens dan in advies 40.350/AV. De Raad van State ziet zich in die conclusie gesterkt door een aantal bijkomende elementen, die worden uiteengezet in wat volgt.

10. Zoals de afdeling Advisering van de Nederlandse Raad van State terecht voorhield in zijn advies over een wetsvoorstel met een gelijkaardige draagwijdte als de twee voorstellen van decreet, moet de overheid zich in beginsel onthouden van inmenging in godsdienstige debatten inzake de inhoud en de strekking van religieuze overtuigingen. Het beginsel van de scheiding van kerk en staat, dat in de Belgische Grondwet tot uiting komt in artikel 21 van de Grondwet, heeft tot gevolg dat het niet aan de overheid staat om te oordelen over de theologische juistheid van de opvattingen van aanhangers van een bepaalde godsdienst, ook als het gaat om bepaalde stromingen binnen een godsdienst.[25]

[20] EHRM 7 december 2010, *Jakóbski v. Polen*, § 45.

[21] *Ibid.*, §§ 48 tot 55.

[22] EHRM 17 december 2013, *Vartic v. Roemenië (nr. 2)*, § 35.

[23] *Ibid.*, §§ 44 tot 55.

[24] *Ibid.*, §§ 49, 51 en 52.

[25] Advies Nederlandse Raad van State van 20 oktober 2008 over een voorstel van wet van het lid Thieme 'tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten', *Tweede Kamer*, 2009-10, nr. 31.571/4, 2. In die zin ook GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.16.3.

Ook de afdeling Bestuursrechtspraak van de Belgische Raad van State is in een arrest met betrekking tot het dragen van een hoofddoek de verwerende partij bijgevallen in de erkenning dat "de vraag of het dragen van een hoofddoek al dan niet een religieuze verplichting is voor islamieten (...) in een lekenstaat niet door de rechter kan worden beoordeeld".[26] In een ander arrest stelde de afdeling Bestuursrechtspraak met verwijzing naar het arrest *S.A.S.* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens[27] dat "[e]en verzoeker die beweert dat een welbepaalde handeling – zoals het dragen van een patka of een tulband – behoort tot zijn godsdienstvrijheid, (…) niet verplicht [is] om aan te tonen dat hij die handeling stelt om een verplichting na te leven die de bedoelde godsdienst voorschrijft. De verklaring van verzoeker dat hij dit als een symbool van zijn godsdienstbeleving ervaart volstaat, nu het boven alle twijfel vaststaat dat het dragen van een tulband of patka voor leden van de sikh gemeenschap een vorm is waaronder zij hun geloof belijden".[28]

11. De godsdienstvrijheid, zoals vervat in artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, omvat de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven, zijn godsdienst of overtuiging te belijden, door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden en voorschriften.[29] De godsdienstvrijheid is vatbaar voor beperkingen, die inhouden dat de maatregel "bij wet [moet zijn] voorzien", dat wil zeggen dat hij vervat is in een voldoende toegankelijke en precieze regeling (zie opmerking 12), dat hij een wettig doel nastreeft (zie opmerking 13) en dat hij nodig is in een democratische samenleving (opmerkingen 14 tot 17).[30]

12. Aan de voorwaarde dat de beperking "bij de wet [moet zijn] voorzien", is voldaan nu de voorgestelde decretale regelingen ter zake voldoende duidelijk zijn geformuleerd.

13. Wat betreft de voorwaarde van het wettig doel kan worden aangenomen dat de voorgestelde beperkingen zijn ingegeven door de bescherming van de gezondheid en de openbare orde, wat betreft het vereiste dat rituele slachtingen uitsluitend in slachthuizen mogen plaatsvinden,[31] en door de bescherming van de openbare orde en de zedelijkheid[32], wat betreft de verplichting van voorafgaande verdoving voor rituele slachtingen.[33]

---

[26] RvS 18 maart 2010, nr. 202.039, *XXXX*, overweging 9.

[27] EHRM 1 juli 2014, *S.A.S. v. Frankrijk*, §§ 55-56.

[28] RvS 14 oktober 2014, nr. 228.748, *Singh*, overweging 39.2. In dezelfde zin RvS 1 februari 2016, nr. 233.672, *XXXX*, overweging 25.

[29] Ook artikel 10, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie waarborgt de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Deze bepaling is overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest voor de lidstaten uitsluitend toepasselijk wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (HvJ 16 april 2015, C-446/12 tot C-449/12, *Willems e.a.*, punt 45 tot 50). Ook indien er geargumenteerd kan worden dat dat hier effectief het geval is (zie HvJ 26 februari 2013, C-167/10, *Aklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, punten 16 tot 31; HvJ 6 oktober 2015, C-650/13, *Delvigne*, punten 24 tot 34), kan die vraag hier in het midden worden gelaten nu de eventuele toepasselijkheid niets wijzigt of toevoegt aan de conclusie van dit advies.

[30] GwH 29 juli 2010, nr. 93/2010, B.8 en GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, B.14.

[31] Adv.RvS 40.350/AV, opmerking 4.2.2. Zie ook EHRM 27 juni 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. Frankrijk*, § 84.

Zowel het Hof van Justitie[34] als het Grondwettelijk Hof[35] hebben overigens aangenomen dat de bescherming van het dierenwelzijn een legitiem doel inhoudt, maar dan wel in het eerste geval in het kader van het vrij verkeer van goederen en in het tweede geval in het kader van het gelijkheidsbeginsel, gelezen in samenhang met het vrij verkeer van goederen en diensten.

14. De voorwaarde of de voorgestelde maatregelen nodig zijn in een democratische samenleving houdt in dat de inmenging moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Dat is het geval als blijkt dat pertinente en voldoende redenen worden aangevoerd om de inmenging te verantwoorden en als er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van de vrijheid van godsdienst, anderzijds.

Zoals reeds is uiteengezet in advies 40.350/AV wordt met de invoering van de verplichting van voorafgaande verdoving in geval van rituele slachting met het oog op de bevordering van het dierenwelzijn, op een onevenredige wijze afbreuk gedaan aan de godsdienstvrijheid. De voorgestelde maatregelen maken het immers voor een aantal gelovigen onevenredig moeilijk om vlees aan te schaffen en te consumeren dat door hen in overeenstemming met hun religieuze voorschriften wordt geacht.

Ook hier zijn er een aantal elementen die deze conclusie verstevigen, zoals blijkt uit wat volgt.

15. De beoordeling van de beperking van een grondrecht in het licht van het dierenwelzijn is niet hetzelfde als de beoordeling van de beperking van een grondrecht in het licht van een ander grondrecht. Zoals de Nederlandse Raad van State in het voormelde advies terecht heeft uiteengezet, kan men niet aannemen dat dieren rechtssubjecten zijn met een vergelijkbare status als mensen.[36] Dat neemt niet weg dat, zoals ook reeds in opmerking 14 is uiteengezet, het belang van het dierenwelzijn moet worden erkend en dat dit belang zekere beperkingen van de godsdienstvrijheid kan verantwoorden.[37]

---

[32] Naar deze laatste beperkingsgrond wordt uitdrukkelijk verwezen in de toelichting bij voorstel 59.485/3.

[33] In die zin ook het Oostenrijkse Verfassungsgerichtshof, 17 december 1998, B3028/97, punt 2.5.2.

[34] HvJ 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van dierenkwekers en -liefhebbers*, punt 27.

[35] GwH 21 mei 2015, nr. 66/2015, B.8.

[36] Het is ook om die reden dat in opmerking 13 niet wordt uitgegaan van "de rechten en vrijheden van anderen" als beperkingsgrond voor de godsdienstvrijheid. Dieren kunnen niet worden beschouwd als "anderen" en ook de ethische opvattingen van andere personen over dierenwelzijn kunnen in beginsel niet worden beschouwd als "rechten en vrijheden" (hetgeen bijvoorbeeld niet wegneemt dat die personen zich kunnen beroepen op hun vrije meningsuiting om die opvattingen te verspreiden).

[37] Advies Nederlandse Raad van State van 20 oktober 2008 over een voorstel van wet van het lid Thieme 'tot wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met het invoeren van een verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten', *Tweede Kamer*, 2009-10, nr. 31.571/4, 4.

Ook het Duitse Bundesverfassungsgericht oordeelde in 2002 dat overwegingen inzake dierenwelzijn niet zonder meer kunnen voorgaan op de godsdienstvrijheid.[38]

16. De Raad van State beveelt de wetgever dan ook aan een regeling uit te werken die op een evenwichtige wijze recht doet zowel aan de vrijheid van godsdienst van gelovigen, als aan het streven om dierenleed tegen te gaan.[39] In artikel 15, tweede lid, van de wet van 15 augustus 1986 heeft de wetgever zelf reeds een dergelijk evenwicht nagestreefd door te stellen dat indien "het doden van een gewerveld dier zonder verdoving of bedwelming volgens de gebruiken van de jacht of de visvangst of op grond van andere rechtsvoorschriften toegelaten" is, het doden gebeurt "volgens de meest selectieve, de snelste en de voor het dier minst pijnlijke methode". De wetgever kan daarop aansluiten door er ook voor rituele slachtingen naar te streven het dierenleed zoveel als mogelijk terug te dringen, door de voor het dier snelste en minst pijnlijke methode op te leggen, zonder evenwel de vrijheid van godsdienst te miskennen door, zoals in dit geval, een onvoorwaardelijk verbod op onverdoofd slachten in te voeren.

17. Er zijn immers alternatieve maatregelen denkbaar die eveneens gericht zijn op het dierenwelzijn en die, doordat ze minder ver reiken dan een verbod op onverdoofd slachten, wel een toelaatbare beperking van de godsdienstvrijheid zouden kunnen inhouden.

Zoals ook uitdrukkelijk werd erkend in advies 40.350/AV, is de verplichting dat rituele slachtingen uitsluitend in slachthuizen mogen plaatsvinden, die overigens voortvloeit uit artikel 4, lid 4, van verordening (EG) nr. 1099/2009 (zie opmerking 6), alleszins een proportionele maatregel in het licht van de godsdienstvrijheid, mits die slachthuizen over een voldoende capaciteit beschikken.[40] Ook de strafmaat voor een overtreding van die verplichting werd in dat advies proportioneel geacht.[41] De zo-even aangehaalde verplichting dat de slachtingen uitsluitend in slachthuizen mogen plaatsvinden, impliceert de toepasselijkheid van een Europeesrechtelijke regeling met betrekking tot het slachten in die slachthuizen waarin maatregelen zijn vervat die specifiek het dierenwelzijn in acht nemen.

Naast deze reeds in beide voorstellen van decreet vervatte maatregel zijn ook andere maatregelen denkbaar – bijvoorbeeld inzake de toegepaste slachtmethoden en de controle erop – die het dierenleed kunnen terugdringen, zonder de godsdienstvrijheid te miskennen. Dergelijke maatregelen kunnen het best worden uitgewerkt in dialoog, waarbij van beide kanten een openheid voor alternatieven vereist is. De hoorzitting die het Vlaams Parlement in dat verband heeft

[38] Bundesverfassungsgericht 15 januari 2002, 1 BvR 1783/99, § 49: "Unter diesen Umständen kann eine Ausnahme von der Verpflichtung, warmblütige Tiere vor dem Ausbluten zu betäuben, auch dann nicht ausgeschlossen werden, wenn es darum geht, einerseits die grundrechtlich geschützte Ausübung eines religiös geprägten Berufs und andererseits die Einhaltung religiös motivierter Speisevorschriften durch die Kunden des Berufsausübenden zu ermöglichen. Ohne eine derartige Ausnahme würden die Grundrechte derjenigen, die betäubungslose Schlachtungen berufsmäßig vornehmen wollen, unzumutbar beschränkt, und den Belangen des Tierschutzes wäre ohne zureichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung einseitig der Vorrang eingeräumt. (...)."

[39] Zie in dezelfde zin Bundesverfassungsgericht 15 januari 2002, 1 BvR 1783/99, § 49: "Notwendig ist stattdessen eine Regelung, die in ausgewogener Weise sowohl den betroffenen Grundrechten als auch den Zielen des ethischen Tierschutzes Rechnung trägt."

[40] Advies 40.350/AV, opmerking 4.2.2.

[41] Advies 40.350/AV, opmerking 5.2.

georganiseerd,[42] is daarvoor beslist een eerste stap, maar verdere demarches lijken wel mogelijk te zijn. Uiteindelijk zal het aan de decreetgever toekomen om het evenwicht te bepalen tussen de eerbied voor de vrijheid van godsdienst enerzijds en het streven om het dierenleed terug te dringen, anderzijds, daarbij rekening houdend met de grondwettelijke en verdragsrechtelijke bescherming van de grondrechten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[42] Verslag van de hoorzitting over het verbod op onverdoofd slachten buiten de erkende slachthuizen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 733/1.