

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2022-2023

6 OCTOBRE 2023

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 7bis de la Constitution, en vue d'ajouter un alinéa réglant le bien-être des animaux

*(Déclaration du pouvoir législatif,
voir le «Moniteur belge» n° 114
du 23 mai 2019)*

Proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution en vue d'y consacrer le bien-être des animaux

AUDITIONS

Voir:

Documents du Sénat:

7-481 – 2022/2023:

Nº 1: Proposition de révision de la Constitution.
Nº 2: Rapport.

Voir aussi:

Documents du Sénat:

7-47 – SE 2019:

Nº 1: Proposition de révision de la Constitution.

7-47 – 2022-2023:

Nº 2: Amendements.
Nº 3: Rapport.

7-372 – 2022-2023:

Nº 1: Proposition de révision de la Constitution.
Nº 2: Rapport.

7-415 – 2022-2023:

Nº 1: Proposition de révision de la Constitution.
Nº 2: Rapport.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2022-2023

6 OKTOBER 2023

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 7bis van de Grondwet, om een lid toe te voegen dat het dierenwelzijn regelt

*(Verklaring van de wetgevende macht,
zie «Belgisch Staatsblad» nr. 114
van 23 mei 2019)*

Voorstel van herziening van artikel 7bis van de Grondwet teneinde er het dierenwelzijn in op te nemen

HOORZITTINGEN

Zie:

Documenten van de Senaat:

7-481 – 2022/2023:

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet.
Nr. 2: Verslag.

Zie ook:

Documenten van de Senaat:

7-47 – BZ 2019:

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet.

7-47 – 2022-2023:

Nr. 2: Amendementen.
Nr. 3: Verslag.

7-372 – 2022-2023:

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet.
Nr. 2: Verslag.

7-415 – 2022-2023:

Nr. 1: Voorstel tot herziening van de Grondwet.
Nr. 2: Verslag.

SOMMAIRE

I.	AUDITIONS DU 17 MARS 2023.....	4
A.	Exposés.....	4
1)	M. Michel Vandenbosch, président de GAIA.....	4
2)	Mme Maureen Trussart, conseillère juridique à la Fédération wallonne de l'agriculture, représentante d'Agrofront.....	6
3)	M. Geert Van Hoorick, professeur de droit administratif et droit de l'environnement à la Faculté de Droit de l'Université de Gand.....	10
B.	Échange de vues.....	13
1)	Questions des membres	13
2)	Réponses des experts	17
3)	Remarques additionnelles des membres	21
II.	AUDITIONS DU 28 AVRIL 2023.....	22
A.	Exposé de M. Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB).....	22
1)	Une question d'opportunité.....	22
2)	Où loger cette disposition nouvelle?.....	23
3)	La protection animale vs la liberté de religion	27
B.	Échange de vues.....	31
1)	Questions des membres	31
2)	Réponses du professeur Uyttendaele.....	33
C.	Exposé de Mme Elien Verniers, chercheuse postdoctorale en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – animal et droit, Centrum voor milieu- en energierecht, Université de Gand (UGent)	35
D.	Échange de vues.....	39
III.	AUDITIONS DU 26 MAI 2023	42
A.	Exposés.....	42
1)	Mme Violette Pouillard, historienne, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), professeure invitée à l'Université de Gand (UGent)	42
2)	M. Christian Behrendt, professeur de droit constitutionnel, Université de Liège.....	48
3)	M. Marc Vandenneede, professeur à la faculté de médecine vétérinaire, Université de Liège.....	50
B.	Échange de vues.....	55
1)	Questions des membres	55
2)	Réponses des experts.....	58
IV.	AUDITIONS DU 9 JUIN 2023	61
A.	Exposés.....	61
1)	Mme Heidi Trasschaert, attachée juriste à la direction de la Qualité et du Bien-être animal, SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement	61
2)	Mme Feline Geukens, juriste spécialisée dans le bien-être animal, division Bien-être animal du département de l'Environnement du gouvernement flamand.....	66
B.	Échange de vues.....	74
1)	Questions des membres	74
2)	Réponses des experts	76
V.	AUDITIONS DU 23 JUIN 2023	79
A.	Exposés.....	79
1)	M. Andrea Gavinelli, chef de l'unité Bien-être animal, direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne.....	79
2)	M. Frank Verdonck, chef de l'unité Dangers biologiques, Santé et Bien-être animal (BIO-	

INHOUD

I.	HOORZITTINGEN VAN 17 MAART 2023	4
A.	Uiteenzettingen.....	4
1)	De heer Michel Vandenbosch, voorzitter van GAIA..	4
2)	Mevrouw Maureen Trussart, juridisch adviseur bij de <i>Fédération wallonne de l'agriculture</i> , vertegenwoordigster van Agrofront.....	6
3)	Prof. Dr. Geert Van Hoorick, hoogleraar Bestuursrecht en Milieurecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent.....	10
B.	Gedachtewisseling	13
1)	Vragen van de leden	13
2)	Antwoorden van de experts.....	17
3)	Bijkomende opmerkingen van de leden	21
II.	HOORZITTINGEN VAN 28 APRIL 2023	22
A.	Uiteenzetting van de heer Marc Uyttendaele, hoogleraar Grondwettelijk recht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de <i>Université libre de Bruxelles</i> (ULB).....	22
1)	Een kwestie van opportunité.....	22
2)	Waar moet deze nieuwe bepaling worden ondergebracht?	23
3)	Dierenbescherming versus godsdienstvrijheid.....	27
B.	Gedachtewisseling	31
1)	Vragen van de leden	31
2)	Antwoorden van professor Uyttendaele.....	33
C.	Uiteenzetting van dr. Elien Verniers, postdoctoraal onderzoeker omgevingsrecht – dier en recht, Centrum voor milieu- en energierecht (UGent)	35
D.	Gedachtewisseling	39
III.	HOORZITTINGEN VAN 26 MEI 2023	42
A.	Uiteenzettingen.....	42
1)	Mevrouw Violette Pouillard, historica, onderzoekerster <i>Centre national de la recherche scientifique</i> (CNRS), gastprofessor aan de Universiteit van Gent (UGent).....	42
2)	De heer Christian Behrendt, hoogleraar Grondwettelijk recht, <i>Université de Liège</i>	48
3)	M. Marc Vandenneede, hoogleraar aan de faculteit Diergeneeskunde, <i>Université de Liège</i>	50
B.	Gedachtewisseling	55
1)	Vragen van de leden.....	55
2)	Antwoorden van de experts	58
IV.	HOORZITTINGEN VAN 9 JUNI 2023	61
A.	Uiteenzettingen.....	61
1)	Mevrouw Heidi Trasschaert, attachée juriste, <i>direction de la Qualité et du Bien-être animal, SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement</i>	61
2)	Mevrouw Feline Geukens, juriste Dierenwelzijn, afdeling Dierenwelzijn van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid	66
B.	Gedachtewisseling	74
1)	Vragen van de leden	74
2)	Antwoorden van de experts.....	76
V.	HOORZITTINGEN VAN 23 JUNI 2023	79
A.	Uiteenzettingen.....	79
1)	De heer Andrea Gavinelli, hoofd van de eenheid Dierenwelzijn, directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie ..	79
2)	De heer Frank Verdonck, hoofd van de eenheid Biologische Gevaren, Diergezondheid en	

HAW), ASSESS Department (Risk assessment production), Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), et de M. Yves Van der Stede, chef d'équipe Bien-être animal, unité Dangers biologiques, Santé et Bien-être animal (BIOHAW).....	82
B. Échange de vues.....	83
1) Questions des membres	83
2) Réponses des experts	83
Dierenwelzijn (BIOHAW) van de ASSESS-afdeling (Productie risicobeoordeling) van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en de heer Yves Van der Stede, teamleider Dierenwelzijn van de eenheid Biologische Gevaren, Diergezondheid en Dierenwelzijn (BIOHAW).....	82
B. Gedachtewisseling	83
1) Vragen van de leden	83
2) Antwoorden van de experts.....	83

I. AUDITIONS DU 17 MARS 2023

A. Exposés

I) M. Michel Vandenbosch, président de GAIA

M. Vandenbosch tient à souligner que la population accorde de plus en plus d'importance au bien-être animal et remercie les auteurs des propositions, qui visent à améliorer le statut des animaux. Selon lui, il est en effet indispensable d'ancrer le bien-être animal dans la plus haute norme de l'ordre juridique, la Constitution, qui établit clairement ce qui est considéré comme important au sein d'une société.

Plusieurs enquêtes ont été menées et toutes montrent une adhésion importante de la population en faveur de l'inscription du bien-être animal dans la Constitution. Selon l'enquête la plus récente, réalisée par Ipsos auprès de 1.774 Belges majeurs, 82 % des répondants estiment que le bien-être animal devrait être inscrit dans la Constitution. Si l'on explique de manière simple mais correcte les implications que cela aurait dans la pratique, cette proportion atteint même 85 %. La grande majorité des Belges est donc favorable à une inscription du bien-être animal dans la Constitution.

Les animaux sont définis comme des êtres vivants doués de sensibilité, ainsi qu'ils sont également décrits par la science.

Depuis l'adoption, en 1929, de la première loi sur le bien-être animal qui interdisait les combats d'animaux, la législation a déjà connu de nombreuses évolutions positives. En 2014, dans le cadre de la sixième réforme de l'État, la matière du bien-être animal a été transférée aux Régions, ce qui a fait naître une dynamique positive tant en Région wallonne qu'en Région flamande.

Il y a trente ans, la Belgique se trouvait encore en queue de peloton des États membres en ce qui concerne le niveau de protection du bien-être animal. La Belgique n'est pas devenue entre-temps un paradis pour les animaux et des progrès peuvent incontestablement encore être réalisés en la matière.

En Région de Bruxelles-Capitale, les efforts visant à interdire l'abattage sans étourdissement ont échoué de justesse. Des dynamiques différentes sont néanmoins à l'œuvre au sein des trois Régions, l'une inspirant l'autre. On constate clairement une prise de conscience

I. HOORZITTINGEN VAN 17 MAART 2023

A. Uiteenzettingen

I) De heer Michel Vandenbosch, voorzitter van GAIA

De heer Vandenbosch wenst te benadrukken dat de bevolking steeds meer belang hecht aan dierenwelzijn, en dankt de indieners van de voorstellen, die er op gericht zijn de status van dieren te verbeteren. Volgens spreker is het immers noodzakelijk om het dierenwelzijn te verankeren in de hoogste rechtsorde, met name de Grondwet, waarin duidelijk wordt gemaakt wat er als belangrijk wordt beschouwd binnen een samenleving.

Er werden meerdere enquêtes uitgevoerd, waaruit telkens de grote steun van de bevolking bleek voor het opnemen van het dierenwelzijn in de Grondwet. De meest recente enquête, uitgevoerd door Ipsos bij 1.774 meerderjarige Belgen, toont aan dat 82 % van oordeel is dat dierenwelzijn dient opgenomen te worden in de Grondwet. Indien op een eenvoudige maar correcte manier wordt toegelicht wat een degelijke actie in de praktijk zou betekenen, stijgt dit percentage verder naar 85 %. Hieruit blijkt dat de overgrote meerderheid van de Belgen achter een grondwettelijke verankering van het dierenwelzijn staat.

Dieren worden gedefinieerd als levende wezens met gevoel, zoals ze ook door de wetenschap omschreven worden.

Er is sinds de invoering van de eerste dierenwelzijns wet van 1929, waarbij dierengevechten verboden werden, op wetgevend vlak reeds veel veranderd in positieve zin. In 2014 werd de materie dierenwelzijn, in het kader van de zesde Staatshervorming, overgeheveld naar de Gewesten, hetgeen zowel in het Waalse als in het Vlaamse Gewest een nieuwe evolutieve dynamiek heeft doen ontstaan.

Dertig jaar geleden bevond België zich nog in de staart van het peloton van lidstaten, wat het niveau van bescherming van dierenwelzijn betrof. België is thans geen paradijs geworden voor dieren, en er is zeker nog de mogelijkheid om verdere vooruitgang te boeken.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft het verbod op onverdoofd slachten het nipt niet gehaald. In de drie Gewesten is er evenwel sprake van een verschillende dynamiek, waarbij het ene Gewest het andere inspireert. Er is duidelijk sprake van een voortschrijdend inzicht

progressive en ce qui concerne le statut juridique des animaux en tant qu'êtres sensibles méritant d'être protégés.

Depuis 2020, le Code civil compte, à côté des «*personnes*» et des «*biens*», une troisième catégorie distincte, les «*animaux*». La législation relative aux biens s'applique toujours aux animaux, mais avec cette spécificité que cela doit se faire dans le respect des dispositions légales relatives à la protection des animaux.

En ce qui concerne les arrêts de la Cour constitutionnelle, on constate également un progrès tangible, qui témoigne d'une grande compréhension de ce qui se vit au sein de la société et de l'importance que la population accorde au bien-être animal. En effet, la Cour constitutionnelle considère explicitement la protection du bien-être animal comme une valeur éthique à laquelle la société accorde une importance croissante.

Selon une enquête représentative réalisée par Ipsos en 2022, huit Belges sur dix estiment que les responsables politiques devraient prendre davantage de mesures relativement aux droits des animaux. Les trois Régions affichent à cet égard des tendances similaires. Près de six Belges sur dix trouvent même que les êtres humains et les animaux devraient être traités sur un pied d'égalité. Par conséquent, les trois propositions à l'examen visant à inscrire le bien-être animal dans la Constitution sont en phase avec les attentes de la société à l'égard du pouvoir législatif. GAIA a une approche pragmatique à cet égard, mais estime que les animaux méritent une protection constitutionnelle effective.

Lorsque la valeur accordée au bien-être animal par une société démocratique augmente, il incombe au législateur d'en tenir compte avec la proportionnalité et la légitimité qui s'imposent. Il faut tâcher de concilier des intérêts contradictoires. On peut songer, par exemple, à l'équilibre entre les intérêts économiques et les intérêts du bien-être animal. Il ne va plus de soi aujourd'hui de faire prévaloir les intérêts agroéconomiques sur les intérêts du bien-être animal. Il appartient au législateur de trouver un consensus praticable dans ce domaine. L'accord de gouvernement flamand tente d'apporter une solution à cet égard par le biais de mesures d'accompagnement, comme ce fut le cas, par exemple, avec l'interdiction de l'élevage d'animaux à fourrure.

L'orateur préfère qu'une disposition soit ajoutée dans l'article 23 de la Constitution plutôt que dans l'article 7bis, car la nouvelle disposition risquerait dans le second cas de rester purement symbolique. Il est absolument nécessaire d'instaurer une protection

betreffende de juridische status van dieren, als wezens met gevoel die bescherming verdienen.

Sinds 2020 werd in het Burgerlijk Wetboek tevens, naast «*personen*» en «*goederen*» een derde afzonderlijke categorie «*dieren*» toegevoegd. De wetgeving inzake goederen is weliswaar nog steeds van toepassing op dieren, maar wel met het specifieke aandachtspunt dat dit dient te gebeuren overeenkomstig de wettelijke bepalingen inzake dierenbescherming.

Op het niveau van de arresten van het Grondwettelijk Hof is eveneens sprake van een duidelijke vooruitgang, waaruit een groot begrip blijkt voor wat leeft binnen de maatschappij, en voor het belang dat de bevolking hecht aan dierenwelzijn. Het Grondwettelijk Hof beschouwt de bescherming van dierenwelzijn immers uitdrukkelijk als een ethische waarde, waar de maatschappij een toenemend belang aan hecht.

Uit een representatieve enquête van Ipsos uit 2022 blijkt dat acht Belgen op tien van oordeel zijn dat de politiek verantwoordelijken meer maatregelen zouden moeten nemen in het belang van dierenrechten. In de drie Gewesten komen deze tendensen overeen. Bijna zes Belgen op tien zijn zelfs van oordeel dat mensen en dieren gelijkwaardig zouden moeten zijn. De drie thans voorliggende voorstellen tot het opnemen van dierenrechten in de Grondwet liggen bijgevolg in de lijn met wat de samenleving van de wetgevende macht verlangt. Gaia heeft in dat opzicht een pragmatische instelling, maar is van oordeel dat de grondwettelijke bescherming die dieren verdienen niet tandeloos mag zijn.

Als de waarde die een democratische samenleving hecht aan dierenwelzijn toeneemt, is het de verantwoordelijkheid van de wetgever om in dit opzicht rekening te houden met de nodige proportionaliteit en legitimiteit. Er moet getracht worden om conflicterende belangen te verzoenen, zoals de verhouding tussen economische belangen en het belang van dierenwelzijn. Het is niet langer vanzelfsprekend om landbouw-economische belangen te laten prevaleren op het belang van dierenwelzijn. Het is aan de wetgever om hier een werkbare consensus te zoeken. In het Vlaams regeerakkoord wordt getracht hier een oplossing te bieden via flankerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld gebeurd is met het verbod op het kweken van pelsdieren.

Spreker geeft de voorkeur aan het toevoegen van een bepaling aan artikel 23 van de Grondwet, aangezien het toevoegen van een bepaling aan artikel 7bis het risico loopt louter symbolisch te blijven. Er is een absolute noodzaak om een grondwettelijke bescherming

constitutionnelle la plus efficace possible pour les animaux. Par conséquent, il convient de privilégier une solution qui permette un contrôle par la Cour constitutionnelle, comme cela sera le cas si la nouvelle disposition est insérée dans l'article 23.

2) Mme Maureen Trussart, conseillère juridique à la Fédération wallonne de l'agriculture, représentante d'Agrofront

D'emblée, Mme Trussart souligne que les propositions de révision de la Constitution à l'examen peuvent être lourdes de conséquences.

Ces propositions ont pour objectif de réviser la Constitution belge, afin d'y intégrer la notion de bien-être animal.

La Constitution belge est l'une des plus anciennes constitutions écrites actuellement en vigueur. Les années, sinon les siècles, l'ont patinée et, en quelque sorte, sacrifiée. Il faut donc faire preuve de vigilance dans cet exercice périlleux qu'est la révision de notre norme juridique suprême.

Une révision de la Constitution ne doit être envisagée que dans des hypothèses strictement énumérées. La Constitution ne doit pas être un «catalogue 3 Suisses» contenant une pléthore de droits pour chaque effet de mode ou tendance sociétale.

La question suivante se pose: est-il vraiment indispensable de réviser la Constitution alors que le Code civil a déjà consacré le statut spécifique des animaux en 2020? En tant qu'organisation professionnelle agricole, Agrofront juge cela tout à fait superflu.

L'agriculteur a compris depuis bien longtemps que le bien-être animal est un facteur essentiel, si pas primordial, pour la réussite de son élevage. Pour l'éleveur, le bien-être animal n'est pas un effet de mode ni une tendance, c'est une évidence au quotidien.

Des milliers d'euros sont investis chaque année par les agriculteurs pour favoriser le confort des animaux d'élevage: matelas de logettes pour permettre aux vaches laitières de se coucher dans les meilleures conditions, systèmes de ventilation des étables afin de garantir une température optimale pour le bétail (mis en place malgré la crise énergétique), etc. Sans parler des projets de recherche visant à permettre aux éleveurs d'évaluer le bien-être des vaches laitières grâce à des outils capables de monitorer l'absence de douleur, de maladie et de stress des animaux.

van dieren te creëren, en dit dient op de meest doeltreffende manier te gebeuren. Een toetsing door het Grondwettelijk Hof, zoals mogelijk gemaakt door het toevoegen van een bepaling aan artikel 23, verdient bijgevolg de voorkeur.

2) Mevrouw Maureen Trussart, juridisch adviseur bij de Fédération wallonne de l'agriculture, vertegenwoordigster van Agrofront

Mevrouw Trussart onderstreept vooraf dat de voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet zware gevolgen kunnen hebben.

Die voorstellen hebben als doel de Belgische Grondwet te herzien om er de notie dierenwelzijn in op te nemen.

De Belgische Grondwet is een van de oudste geschreven grondwetten die nog van kracht zijn. De Grondwet is in de loop der jaren, of zelfs eeuwen, gepolijst en in zekere zin «geheiligd». We moeten dus een grote waakzaamheid aan de dag leggen in deze gevraagde oefening van de herziening van onze opperste rechtsnorm.

Een herziening van de Grondwet mag slechts worden overwogen in een beperkt aantal opgesomde gevallen. De Grondwet mag geen «3 Suisses-catalogus» worden waarin men voor elke mode of maatschappelijke tendens een recht terug vindt.

De vraag rijst: is het echt nodig om de Grondwet te herzien terwijl in het Burgerlijk Wetboek de specifieke status van dieren al is bekragtigd in 2020? Als beroepsorganisatie voor boeren acht Agrofront dat volkomen overbodig.

De boeren weten al lang dat dierenwelzijn een belangrijke, zo niet de belangrijkste factor is voor een succesvolle kweek. Voor de kweker is dierenwelzijn geen modeverschijnsel of tendens, maar een dagelijkse evidentie.

Elk jaar investeren boeren duizenden euro's om het comfort van hun veestapel te verbeteren: ligboxmatrassen om melkkoeien in de best mogelijke omstandigheden te laten liggen, ventilatiesystemen in stallen om een optimale temperatuur voor de veestapel te garanderen (die werden geïnstalleerd ondanks de energiecrisis), enz. Om nog maar te zwijgen van de onderzoeksprojecten om boeren in staat te stellen om het welzijn van melkkoeien te beoordelen met behulp van instrumenten die de afwezigheid van pijn, ziekte en stress bij de dieren kunnen vaststellen.

Il faut abandonner le préjugé selon lequel le monde agricole se moque complètement du bien-être animal au motif qu'il s'agit de son activité économique.

L'ensemble des organisations agricoles belges est tout à fait opposé au militantisme de certains partis politiques poussés par les associations de protection animale à consacrer dans la Constitution belge la notion de bien-être animal. La réglementation existante est jugée entièrement suffisante afin de répondre aux attentes sociétales liées au bien-être animal.

C'est une évidence scientifique incontestable que les animaux sont dotés d'une certaine sensibilité. C'est pour cette raison que de multiples lois ont été adoptées en ce sens ces trente dernières années, à tous les niveaux politiques.

La Belgique est d'ailleurs un modèle au niveau européen en matière de respect du bien-être animal et de lien des animaux avec la nature et l'environnement.

Au niveau européen, de nombreux règlements existent déjà afin d'assurer le meilleur niveau de bien-être des animaux, notamment lors de l'élevage, du transport ou lors des abattages.

Citons par exemple:

- la directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques;
- le règlement sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort;
- la directive fixant des règles minimales relatives à la protection des poulets destinés à la production de viande.

Au niveau national, nous ne sommes pas en reste. Les législations sanitaires qui visent à préserver la santé de nos animaux et à les protéger au mieux contre les maladies sont très nombreuses.

L'absence de maladie chez l'animal constitue l'une des cinq libertés qui composent la notion de bien-être animal.

Les normes en vigueur sont par ailleurs synonymes de contrôles et de sanctions, sans cesse renforcés. Environ dix mille inspections sont diligentées chaque année dans les fermes par l'Agence fédérale de sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) et les Régions, pour un taux de

We moeten afstappen van het vooroordeel dat de boeren zich niets aantrekken van dierenwelzijn omdat het kweken van dieren hun economische activiteit is.

Alle Belgische landbouworganisaties zijn fel gekant tegen de strijd van bepaalde politieke partijen die door dierenbeschermingsorganisaties worden aangespoord om het begrip dierenwelzijn in de Belgische Grondwet te verankeren. Ze achten de bestaande regelgeving volledig toereikend om te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen op het gebied van dierenwelzijn.

Het staat wetenschappelijk vast dat dieren een zekere gevoeligheid bezitten. Daarom zijn er de afgelopen dertig jaar talrijke wetten aangenomen op dit gebied, op alle politieke niveaus.

België is trouwens op Europees niveau een voorbeeld op het vlak van respect voor dierenwelzijn en de band tussen dieren en natuur en milieu.

Op Europees vlak bestaan er al talrijke regels om een zo hoog mogelijk niveau van dierenwelzijn te verzekeren, in het bijzonder tijdens de kweek, het transport en de slacht.

Voorbeelden daarvan zijn:

- de richtlijn betreffende de bescherming van dieren die voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt;
- de verordening inzake de bescherming van dieren bij het doden;
- de richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens.

Op nationaal niveau blijven we niet achter. De wetgeving met het oog op de bescherming van de gezondheid van onze dieren en een zo goed mogelijke bescherming tegen ziektes is zeer uitgebreid.

De afwezigheid van ziekte bij het dier vormt een van de vijf vrijheden die een onderdeel zijn van het begrip dierenwelzijn.

Die regels gaan trouwens gepaard met controles en sancties, die voortdurend worden opgedreven. Het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) en de Gewesten voeren jaarlijks ongeveer tienduizend inspecties uit in landbouwbedrijven, waarbij

non-conformité inférieur à 2 %. Et dans ces 2 %, il ne s'agit parfois que d'un document manquant.

L'adoption du Code wallon du bien-être animal en 2018 constitue une autre avancée majeure, de même que le nouveau statut juridique des animaux et la récente reconnaissance de ceux-ci en tant qu'êtres dotés de sensibilité en 2020 dans le nouveau Code civil. Les animaux ont maintenant leur existence propre, à côté des biens meubles et immeubles.

Le bien-être animal est donc suffisamment consacré dans l'arsenal législatif belge.

Le réel problème tient à la difficulté économique pour les exploitants de mettre ces mesures en place. Cela passe par des soutiens financiers mais avant tout par un revenu décent pour nos éleveurs.

Agrofront considère donc que la révision de la Constitution n'est pas pertinente et franchement exagérée, compte tenu de l'ensemble des législations déjà applicables dans notre pays.

Par ailleurs, il existe une nette différence entre la reconnaissance des animaux en tant qu'êtres sensibles et la consécration d'un droit au sein de la Constitution.

L'article 23 a trait à la dignité humaine. Il prend place dans le titre II: «Des Belges et de leurs droits», pour lequel nos ancêtres se sont battus. La définition du titre II se suffit à elle-même: les animaux ne sont pas des citoyens belges au sens de la Constitution.

En outre, il semble important de mettre en perspective les questions de dignité humaine qui sont bien évidemment primordiales et les considérations militantes voire idéologiques liées au bien-être animal qui peuvent tout à fait être réglées dans des législations.

Enfin, l'argument selon lequel les autres États européens ont déjà adopté pareille révision n'en est pas un. Les exemples de droit comparé ne peuvent jamais être des injonctions pour la Belgique qui est un État souverain.

L'absence de disposition dans le texte constitutionnel n'a jamais empêché les juridictions belges de se saisir de la question du bien-être animal, soit pour renforcer certaines mesures de protection, soit pour justifier d'autres restrictions.

Cette légitimité de révision de la Constitution serait basée sur un sondage d'opinion, effectué auprès de trois mille personnes seulement, alors que la population belge

minder dan 2 % niet aan de normen voldoet. Bij die 2 % gaat het soms enkel over een ontbrekend document.

De goedkeuring van de Waalse Code voor dierenwelzijn in 2018 was een andere belangrijke stap voorwaarts, net als de nieuwe wettelijke status van dieren en de recente erkenning van dieren als wezens met gevoel in het nieuwe Burgerlijk Wetboek in 2020. Er is nu sprake van dieren, naast roerende en onroerende goederen.

Dierenwelzijn is dus voldoende verankerd in de Belgische wetgeving.

Het echte probleem is dat het voor de boeren economisch moeilijk is om al die maatregelen toe te passen. Hiervoor is financiële steun nodig, maar vooral een behoorlijk inkomen voor onze boeren.

Agrofront vindt de grondwetsherziening dan ook irrelevant en gewoonweg overdreven, gezien alle wetgeving die al van toepassing is in ons land.

Bovendien is er een duidelijk verschil tussen het erkennen van dieren als wezens met gevoel en het verankeren van een recht in de Grondwet.

Artikel 23 heeft betrekking op de menselijke waardigheid. Het staat onder titel II: «de Belgen en hun rechten», waarvoor onze voorvaderen hebben gevochten. De definitie van titel II zegt voldoende: dieren zijn geen Belgische burgers in de zin van de Grondwet.

Bovendien is het belangrijk om kwesties van menselijke waardigheid, die uiteraard primordiaal zijn, en militante of zelfs ideologische overwegingen in verband met dierenwelzijn, in het juiste perspectief te plaatsen. Die laatste kunnen perfect geregeld worden in de wetgeving.

Tot slot houdt het argument dat andere Europese Staten hun grondwet al hebben aangepast geen steek. De voorbeelden van vergelijkend recht kunnen België nergens toe verplichten, aangezien België een soevereine Staat is.

Het ontbreken van een bepaling over dierenwelzijn in de Grondwet heeft de Belgische rechtbanken nooit belet om het vraagstuk van het dierenwelzijn te behandelen, hetzij om sommige beschermingsmaatregelen te versterken, hetzij om andere beperkingen te rechtvaardigen.

De genoemde legitimiteit van de grondwetsherziening zou gebaseerd zijn op een opiniepeiling, afgenoem bij slechts drieduizend personen terwijl de Belgische

est constituée de plus de onze millions de personnes. Après un rapide calcul, ce sondage représente donc 0,027 % de la population. En outre, le panel de personnes interrogées connaît-il le rôle de la Constitution et ses impacts juridiques?

Ce sondage révèle également que, plus le niveau d'instruction du panel est élevé, moins l'inscription des animaux dans la Constitution lui semble nécessaire. Cela démontre bien que la population belge a peu de connaissance en droit constitutionnel, ce qui est bien normal.

Agrofront craint que cette inscription dans la Constitution permette une ingérence dans les exploitations agricoles de la part des associations de protection animale, sous couvert de la notion de bien-être animal. Il craint que cette consécration puisse être détournée à des fins non rationnelles et qu'elle mette des entraves au monde agricole qui œuvre chaque jour à améliorer le bien-être de ses animaux et à nourrir les Belges.

Il faut être conscient que derrière une disposition juridique, il y a une réalité humaine qu'il ne faut pas perdre de vue. Il ne faut pas mettre en péril, une fois encore, la pérennité économique d'une activité essentielle, qui permet de nourrir l'ensemble des Belges et plus encore.

Or, l'octroi de droits aux animaux au sein de la Constitution belge n'est pas négligeable d'un point de vue juridique. En effet, si l'article 23 de la Constitution ne saurait revendiquer un quelconque effet direct, il entraîne toutefois un triple effet indirect.

D'abord, il accentuerait la pression mise sur le législateur qui aura l'obligation de prendre encore plus de mesures contraignantes.

Ensuite, les autorités ne seront plus fondées à édicter des dispositions qui réduiraient significativement le niveau de protection des droits supposés fondamentaux, à moins qu'il existe un but d'intérêt général. Il s'agit de la contrainte de *standstill* qui interdit à l'autorité publique de modifier une réglementation qui impactera le niveau de protection déjà atteint.

Enfin, la reconnaissance d'un droit dans la Constitution sert à tout le moins de précepte d'interprétation pour le juge qui devra, en cas de conflit sur la portée de lois concurrentes, préférer à toute norme celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par le prescrit

bevolking uit meer dan elf miljoen personen bestaat. Een snelle berekening leert dat die opiniepeiling dus slechts 0,027 % van de bevolking vertegenwoordigt. Bovendien is het maar de vraag of de ondervraagde personen de rol van de Grondwet en de juridische gevolgen ervan kenden.

Uit die opiniepeiling blijkt ook dat hoe hoger het op-leidingsniveau van de ondervraagden is, hoe minder vaak ze het nodig vinden om dieren in de Grondwet op te nemen. Dat toont duidelijk aan dat de Belgische bevolking weinig kent van grondwettelijk recht, wat uiteindelijk niet meer dan normaal is.

Agrofront vreest dat deze inschrijving in de Grondwet de deur zal openzetten naar een inmenging van dierenbeschermingsverenigingen in landbouwbedrijven, onder het mom van dierenwelzijn. Agrofront vreest dat die verankering kan worden misbruikt voor irrationele doeleinden en dat ze problemen gaat veroorzaken voor de boeren die zich elke dag inzetten voor de verbetering van het welzijn van hun dieren en voor de voedselvoorziening van de Belgen.

Men moet goed beseffen dat er achter een juridische bepaling een menselijke realiteit schuilt die men niet uit het oog mag verliezen. Zoals gezegd, we mogen de economische leefbaarheid van een essentiële activiteit, waarmee alle Belgen en nog meer mensen kunnen worden gevoed, in het gedrang brengen.

De toekenning van rechten aan dieren in de Grondwet is niet verwaarloosbaar vanuit juridisch oogpunt. Hoewel artikel 23 van de Grondwet geen rechtstreekse werking kan hebben, brengt het toch een drievoudig onrechtstreeks gevolg mee.

Ten eerste zou het leiden tot een toenemende druk op de wetgever, die verplicht zou zijn om nog meer dwingende maatregelen te nemen.

Ten tweede zullen de overheden geen bepalingen meer kunnen uitvaardigen die het niveau van de vermeende fundamentele dierenrechten aanzienlijk zouden verminderen, tenzij voor een doel van algemeen belang. Dit is dan de *standstill*-verplichting, die de overheid verbiedt om regelgeving aan te passen, als daardoor een reeds bereikt beschermingsniveau zou afnemen.

Tot slot dient de erkenning van een recht in de Grondwet minstens als interpretatiebasis voor de rechter, die bij een conflict over de draagwijdte van verschillende wetten, zal moeten kiezen voor de norm die zo dicht mogelijk het doel van de grondwettelijke bepaling benadert. De

constitutionnel. Les juges auront donc l’obligation d’interpréter des textes en conformité avec l’exigence de veiller au bien-être animal inscrite dans la Constitution.

Au-delà de cette triple source d’effets indirects, l’insertion d’un droit dans la Constitution peut avoir pour effet de faciliter l’accès des requérants aux procédures d’urgence. Le risque de préjudice grave et difficilement réparable est susceptible de se démontrer plus aisément lorsqu’un droit constitutionnel est en jeu.

Enfin, cette révision permettra aussi un contrôle direct par la Cour constitutionnelle, pour annuler, déclarer inconstitutionnels et suspendre des lois, décrets et ordonnances.

Une fois ce droit conféré, les associations de protection animale évoqueront de manière systématique un risque de préjudice grave et difficilement réparable, dès lors qu’un droit constitutionnel est en jeu. Nous allons donc être confrontés à un activisme judiciaire, en plus d’un militantisme quotidien.

Il est primordial de mettre en balance l’avantage de cette législation avec l’ensemble des coûts que cette mesure aura, pour un secteur qui souffre déjà.

En conclusion, Agrofront n’est évidemment pas contre le bien-être animal, mais pour tous les motifs évoqués et au vu de la non-pertinence de ces propositions, et surtout pour les dérives qu’elles vont nécessairement entraîner, Agrofront est fermement opposé à cette révision.

3) M. Geert Van Hoorick, professeur de droit administratif et droit de l’environnement à la Faculté de Droit de l’Université de Gand

Le professeur Van Hoorick souligne qu’une Constitution est le reflet de ce qui importe à la société. Ainsi, le droit fondamental à un environnement sain n’y a été inscrit qu’en 1994. Il faut qu’une matière donnée prenne de l’importance dans la société pour que cela se répercute dans la Constitution. C’est sans doute cette même évolution que l’on observe aujourd’hui en ce qui concerne les droits des animaux et qui pose la question de l’opportunité d’ajouter ou non ceux-ci dans la Constitution.

La pertinence juridique de l’inscription d’une disposition dans la Constitution est moins importante qu’on le pense souvent, la Cour constitutionnelle s’étant déjà prononcée une quinzaine de fois sur des recours en annulation introduits par des groupes professionnels contre certaines mesures légales. Même en l’absence

rechters zullen dus verplicht zijn om de teksten te interpreteren overeenkomstig de in de Grondwet opgenomen vereiste om te waken over het dierenwelzijn.

Naast dat drievoudige indirecte gevolg kan de opname van een recht in de Grondwet ertoe leiden dat verzoekers makkelijker toegang krijgen tot spoedprocedures. Het gevaar voor ernstig en moeilijk te herstellen nadeel kan wellicht gemakkelijker worden aangetoond als er een grondwettelijk recht op het spel staat.

Tot slot zal deze herziening ook een rechtstreekse controle door het Grondwettelijk Hof mogelijk maken om wetten, decreten en besluiten te vernietigen, ongrondwettelijk te verklaren en te schorsen.

Wanneer dat recht eenmaal is toegekend, zullen dierenbeschermingsverenigingen systematisch het gevaar voor ernstig en moeilijk te herstellen nadeel aanvoeren aangezien er een grondwettelijk recht op het spel staat. We zullen dus te maken krijgen met een gerechtelijk activisme, bovenop de dagelijkse protestacties.

Het is van het grootste belang het voordeel van deze wetgeving af te wegen tegenover alle kosten van deze maatregel voor een sector die het nu al moeilijk heeft.

Tot besluit is Agrofront uiteraard niet tegen dierenwelzijn, maar om alle aangehaalde redenen en in het licht van de geringe relevantie van deze voorstellen, en vooral vanwege de ontsporingen die ze onvermijdelijk zullen veroorzaken, is Agrofront sterk gekant tegen deze herziening.

3) Prof. Dr. Geert Van Hoorick, hoogleraar Bestuursrecht en Milieurecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent

Professor Van Hoorick benadrukt dat een Grondwet illustreert wat maatschappelijk belangrijk wordt geacht. Het grondrecht op de bescherming van een gezond leefmilieu werd bijvoorbeeld pas opgenomen in 1994. Het is pas nadat een bepaalde materie aan belang wint binnen de maatschappij dat er een weerslag van terug te vinden is in de Grondwet. Dit is wellicht wat thans plaatsgrijpt betreffende dierenrechten, en waar de keuze ontstaat om dit al dan niet aan de Grondwet toe te voegen.

Het juridisch belang van het opnemen van een bepaling in de Grondwet is minder groot dan vaak gedacht wordt, aangezien het Grondwettelijk Hof reeds een vijftiental kerken uitspraak heeft gedaan over vernietigingsberoepen van beroepsgroepen tegen bepaalde wettelijke maatregelen. Zelfs zonder een grondwettelijk artikel

d'article constitutionnel sur le bien-être animal, la Cour constitutionnelle considère logiquement celui-ci comme un intérêt général qui appelle des mesures des autorités publiques. Ces mesures doivent passer avec succès le contrôle de proportionnalité et être évaluées à l'aune d'autres droits fondamentaux, comme, par exemple, le droit de propriété, la liberté de culte et la liberté d'exercer une activité professionnelle.

Le législateur a toujours fait preuve du sens nécessaire de la proportionnalité et les améliorations qu'il a apportées au bien-être animal n'ont donc jamais été retoquées par la Cour constitutionnelle, et ce malgré l'absence de disposition relative au bien-être animal dans la Constitution.

La manière dont la Cour constitutionnelle belge effectue son contrôle diffère fondamentalement de la pratique allemande. En Allemagne, avant 2002, la jurisprudence s'est systématiquement prononcée en défaveur du bien-être animal dans de nombreuses affaires. Lorsque le législateur allemand prenait une mesure relative au bien-être animal et que celle-ci était ensuite attaquée par un groupe professionnel qui s'estimait lésé par cette mesure, la Cour constitutionnelle allemande procédait à une forme différente de contrôle. Elle mettait en balance les intérêts respectifs, en étant attentive aux droits garantis par la Constitution et considérait les droits des animaux comme de moindre importance étant donné qu'ils ne figuraient pas parmi ces droits garantis par la Constitution. Face au problème de l'abattage rituel, le pouvoir constituant allemand a décidé, en 2002, d'insérer une disposition sur la protection des animaux dans l'article relatif à la protection de l'environnement. La situation belge est différente: la marge de manœuvre d'un législateur décretal est bien plus large chez nous qu'en Allemagne.

Quant au choix d'inscrire la disposition dans l'article 7bis ou dans l'article 23, il est à signaler que l'article 23 est la meilleure option mais que l'article 7bis permettrait également parfaitement de refléter l'importance que la société et les législateurs décrétiaux accordent aux droits des animaux. Il est caractéristique qu'au cours des dix à quinze dernières années, de nombreuses mesures relatives au bien-être animal aient été prises en Belgique et que, dans certains cas, des pays étrangers s'en inspirent, comme ce fut par exemple le cas des mesures relatives à l'abattage rituel. Il serait donc regrettable de ne pas inscrire les droits des animaux dans la Constitution, même si, en pratique, cette inscription ne fait pas une grande différence juridique.

betreffende dierenwelzijn beschouwt het Grondwettelijk Hof op consequente basis dierenwelzijn als een algemeen belang waarvoor de overheid maatregelen dient te nemen. Die maatregelen moeten de toetsing van de proportionaliteit doorstaan, en afgewogen worden tegen andere grondrechten zoals bijvoorbeeld het eigendomsrecht, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van beroepsuitoefening.

De wetgever heeft steeds blijkt gegeven van de nodige zin voor proportionaliteit, en de verbeteringen inzake dierenwelzijn werden bijgevolg niet afgestraft door het Grondwettelijk Hof, en dit ondanks het ontbreken van een bepaling betreffende dierenwelzijn in de Grondwet.

De manier waarop het Belgisch Grondwettelijk Hof aan toetsing doet verschilt wezenlijk van de manier waarop dit in Duitsland gebeurt. In Duitsland waren er voor 2002 talrijke zaken waarbij dierenwelzijn in de rechtspraak stelselmatig het onderspit moest delven. Wanneer de Duitse wetgever een maatregel inzake dierenwelzijn nam, die nadien werd aangevochten door een bepaalde beroepsgroep die zich hierdoor benadeeld voelde, voerde het Duitse Grondwettelijk Hof een andere vorm van toetsing uit. De belangen werden hierbij afgewogen, met aandacht voor de grondwettelijk gewaarborgde rechten, en waarbij dierenrechten werden beschouwd als minder belangrijk, aangezien zij niet waren opgenomen in deze grondwettelijk gewaarborgde rechten. Naar aanleiding van de problematiek betreffende het ritueel slachten heeft de Duitse Grondwetgever in 2002 besloten een bepaling rond dierenbescherming toe te voegen aan het artikel dat de bescherming van het leefmilieu betreft. De Belgische situatie is verschillend: de manoeuvreerruimte voor een decreetgever is hier veel groter dan in Duitsland het geval is.

Bij het maken van de keuze voor het werken met artikel 7bis of met artikel 23, moet opgemerkt worden dat artikel 23 de betere optie is, maar ook een inschrijving in artikel 7bis zou al perfect de waarde kunnen weergeven die de maatschappij en de decreetgevers toekennen aan dierenrechten. Het is kenschetsend dat er in België de voorbije tien à vijftien jaar reeds veel verwezenlijkt werd op het vlak van dierenwelzijn, en dat er in sommige gevallen vanuit het buitenland wel wordt opgekeken naar de Belgische maatregelen, zoals bijvoorbeeld in verband met maatregelen betreffende het onverdoofd ritueel slachten. Het zou dan ook te betreuren zijn dierenrechten niet op te nemen in de Grondwet, zelfs wanneer dit in de praktijk geen groot juridisch verschil oplevert.

Dans la Constitution européenne, à savoir le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 13 dispose que l'Union, les institutions européennes et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, lorsqu'ils prennent des mesures en matière d'agriculture ou dans d'autres domaines qui concernent les animaux. Cette norme européenne s'adresse directement aux États membres et de nombreuses mesures relatives au bien-être animal dans le secteur agricole sont dès lors régies au niveau européen, ce qui constraint les États membres à y donner suite. L'insertion d'une disposition dans la Constitution ne changera guère la situation à cet égard. Par conséquent, les États membres ne sont pas en mesure d'imposer subitement et de manière disproportionnée des exigences beaucoup plus sévères à l'élevage animal dans l'agriculture.

Il n'existe aucune preuve empirique du fait que l'insertion d'une disposition dans la Constitution rendrait impossibles certaines formes d'agriculture. Aux Pays-Bas, c'est la crainte d'un effet négatif éventuel sur le secteur agricole qui empêche l'inscription d'une telle disposition dans la Constitution. Or, en Allemagne, où une telle disposition a bel et bien été insérée dans la Constitution, on n'observe aucune influence.

À l'échelon européen, on assiste effectivement à une évolution qui se produit de manière proportionnelle et on peut en conclure qu'elle n'empêche en rien l'agriculture intensive. Les États membres vont parfois plus loin dans leur législation que ce que prescrit l'Europe. On peut citer l'exemple des mesures belges relatives aux élevages d'animaux à fourrure et à la production de foie gras.

Dans le cas des élevages d'animaux à fourrure, la mesure concernait l'élevage et la détention du vison d'Amérique qui est par nature un animal solitaire et que les élevages concernés détiennent parfois en groupes de plusieurs centaines. Cette pratique allait largement à l'encontre de la nature et du bien-être de ces animaux et générait une grande souffrance animale.

La crainte que l'insertion d'une disposition relative aux droits des animaux dans la Constitution rende impossible une agriculture normale n'est pas étayée par les exemples étrangers. Quant aux animaux utilisés dans les laboratoires, on peut certes observer une augmentation inquiétante, même si l'il s'agit généralement d'animaux d'un ordre cognitif inférieur, et une intervention du législateur dans ce domaine pourrait s'avérer utile. L'inscription du bien-être animal dans la Constitution peut constituer un incitant supplémentaire à cette fin.

In de Europese Grondwet, met name het Verdrag over de werking van de Europese Unie, is er een artikel 13 opgenomen dat stelt dat zowel de Unie, de Europese instellingen als de lidstaten rekening moeten houden met dierenwelzijn en met het feit dat dieren wezens met gevoel zijn, bij het nemen van maatregelen op het vlak van landbouw en overige materies met betrekking tot dieren. Deze Europese norm richt zich rechtstreeks tot de lidstaten, en talrijke maatregelen inzake dierenwelzijn in de landbouwsector worden bijgevolg op Europees vlak geregeld, waarbij de lidstaten hier verplicht gevuld aan dienen te geven. Het invoeren van een bepaling in de Grondwet zal in dit opzicht weinig verschil maken. Lidstaten kunnen bijgevolg niet plots op disproportionele wijze veel stringenter eisen gaan stellen aan het opkweken van dieren in de landbouw.

Er is geen empirisch bewijs dat bepaalde vormen van landbouw onmogelijk zouden gemaakt worden door het invoeren van een bepaling in de Grondwet. In Nederland wordt er geen dergelijke bepaling in de Grondwet ingeschreven vanuit de bekommernis dat het een negatieve impact op de landbouwsector zou kunnen hebben. In Duitsland, waar het wel ingevoegd werd in de Grondwet, is evenwel geen invloed merkbaar.

Op Europees vlak is wel degelijk een evolutie merkbaar, die op een proportionele manier verloopt, en het is niet zo dat intensieve landbouw hierdoor onmogelijk wordt gemaakt. Lidstaten gaan soms verder in hun wetgeving dat hetgeen door Europa voorgeschreven wordt. Als voorbeelden gelden de Belgische maatregelen betreffende de pelsherkwekerijen en de productie van *foie gras*.

In het geval van de pelsherkwekerijen betrof het het kweken en houden van de Amerikaanse mink, die van nature een solitair dier is, en waarvan in de bewuste herkwekerijen honderden exemplaren samen werden gehouden. Dit ging enorm in tegen de natuur en het welzijn van dergelijke dieren, en ging gepaard met groot dierenleed.

De vrees dat er door het invoeren van een bepaling betreffende dierenrechten in de Grondwet niet meer aan normale landbouw zou kunnen gedaan worden, kan niet gestaafd worden met voorbeelden uit het buitenland. Op het vlak van dieren die gebruikt worden in laboratoria kan er wel een zorgwekkende toename vastgesteld worden, alhoewel het veelal dieren betreft van een lagere cognitieve orde, en een ingrijpen van de wetgever zou in dit opzicht nuttig kunnen zijn. Het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet kan hierbij een bijkomende stimulans zijn.

La discussion d'aujourd'hui ne porte pas sur l'octroi de droits aux animaux: reconnaître des droits aux animaux reviendrait à les considérer comme des personnes, ce qui n'est le cas dans aucun système juridique. Dans le canton de Bâle, en Suisse, un référendum populaire a bien été organisé au sujet de l'octroi aux primates du droit à une vie conforme à la dignité humaine, mais l'idée n'a été soutenue que par 25 % de la population. Le temps ne semble pas encore mûr, bien que des études montrent que certains primates et dauphins peuvent être capables d'adopter un comportement éthique.

Les animaux en général sont des êtres sensibles et leurs aptitudes cognitives ainsi que la manière dont ils ressentent des émotions varient sensiblement d'une espèce à l'autre. Il existe, dans la recherche scientifique, certains indices d'une capacité d'agir de manière éthique chez certains animaux. Cela signifierait qu'ils disposent d'aptitudes que l'on pensait réservées aux humains.

La discussion d'aujourd'hui porte toutefois sur l'insertion d'une disposition constitutionnelle, comparable au droit au travail qui figure à l'article 23 de la Constitution. Si des ministres régionaux sont compétents pour le bien-être animal, cela implique que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine englobe également une politique en faveur du bien-être animal. Une telle disposition pourrait être insérée dans l'article 23, 4°, de la Constitution, à la suite du droit à la protection d'un environnement sain, comme c'est le cas dans la proposition de MM. Uyttendaele et Eerdekkens.

L'orateur propose d'insérer le mot «également» dans le texte de cette proposition 7-415/1 afin d'éviter que l'environnement soit assimilé au bien-être animal, ce qui n'est pas l'objectif. Si une majorité plus large se dessine en faveur de l'insertion dans l'article 7bis, cette voie permet également de montrer que notre société accorde une grande importance au bien-être animal.

B. Échange de vues

I) Questions des membres

M. Van Goidsenhoven cite en préambule Alphonse de Lamartine: «*On n'a pas deux cœurs, un pour les animaux et un pour les humains. On a un cœur ou on n'en a pas.*»

Pour l'intervenant, l'important est l'aspect pratique, à savoir l'identification des bénéfices concrets qu'on va pouvoir retirer de l'inscription du bien-être animal dans la Constitution ou au contraire des conséquences

De discussie van vandaag betreft niet het toekennen van dierenrechten: dierenrechten zou er op neerkomen dat dieren beschouwd worden als personen, hetgeen in geen enkel rechtssysteem toegepast wordt. In het kanton Basel in Zwitserland is er wel een volksreferendum gehouden over het toekennen van het recht op een menswaardig leven aan primaten, maar dit kreeg slechts steun van 25 % van de bevolking. De tijd lijkt hiervoor nog niet rijp te zijn, ondanks het feit dat uit onderzoek blijkt dat sommige primaten en dolfijnen mogelijk in staat zijn tot ethisch handelen.

De dieren in het algemeen zijn wezens met gevoel, en hun cognitieve mogelijkheden en de manier waarop ze emoties kunnen ervaren verschillen sterk van soort tot soort. Er zijn aanwijzingen in het wetenschappelijk onderzoek dat sommige dieren het vermogen tot ethisch handelen hebben. Dat zou betekenen dat zij over vermogens beschikken waarover van uitgegaan werd dat enkel mensen hierover beschikten.

De discussie van vandaag betreft evenwel het invoeren van een grondwetsbepaling vergelijkbaar met het recht op arbeid zoals voorzien in artikel 23 van de Grondwet. Indien er in de Gewesten ministers zijn die bevoegd zijn voor dierenwelzijn, impliceert dit dat het recht op een menswaardig bestaan tevens een beleid omvat gericht op dierenwelzijn. Dit zou, zoals het geval is in het voorstel van de heren senatoren Uyttendaele en Eerdekkens, toegevoegd kunnen worden aan artikel 23, 4°, van de Grondwet, bij het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Spreker stelt voor in de tekst van dit voorstel nr. 7-415/1 het woord «tevens» toe te voegen, om te vermijden dat het leefmilieu met dierenwelzijn wordt gelijk gesteld, hetgeen niet de bedoeling is. Indien er meer draagvlak zou zijn voor het werken met artikel 7bis, dan zou dit ook weergeven dat onze maatschappij dit hoog in het vaandel draagt.

B. Gedachtewisseling

I) Vragen van de leden

De heer Van Goidsenhoven citeert als inleiding Alphonse de Lamartine: «*On n'a pas deux cœurs, un pour les animaux et un pour les humains. On a un cœur ou on n'en a pas.*»

Voor spreker is dit in feite een praktische kwestie: welke concrete voordelen kan de inschrijving van dierenwelzijn in de Grondwet opleveren of omgekeerd, welke zorgwekkende gevolgen kan die inschrijving hebben? De

inquiétantes que celle-ci pourrait avoir. M. Vandenbosch est d'avis que cette révision de la Constitution pourrait «bétonner» la situation en imposant une sorte de *standstill*, mais quelle valeur ajoutée concrète en attend-il? Quelles avancées supplémentaires pourraient-elles être réalisées que ne permettent pas les outils actuels? Une telle disposition serait-elle compatible avec le maintien de l'abattage sans étourdissement dans une Région du pays? Lors des auditions réalisées pendant la législature précédente, M. Vandenbosch avait souligné l'inanité des réactions de panique quant à l'impact de l'inscription du bien-être animal ou du respect de la faune dans la Constitution. La Suisse, avait-il dit, est l'un des pays les plus avancés en la matière; l'Allemagne a aussi repris le principe du bien-être animal dans sa Constitution sans bouleversement sociétal dans ce pays: les abattoirs n'ont pas dû fermer et toute l'industrie de la viande n'a pas fait faillite. En Belgique, il n'y a pas davantage de raison de paniquer. Néanmoins, en Allemagne, la révision de la Constitution a provoqué des prises de conscience, y compris dans le chef des autorités compétentes. M. Vandenbosch partage-t-il toujours la même opinion?

Pour en revenir encore aux conséquences concrètes, le dernier orateur a souligné qu'il n'existe aucune preuve empirique du fait que la consécration du bien-être animal dans la Constitution aurait pour conséquence de rendre certaines formes d'agriculture impossibles, mais qu'elle pourrait au contraire constituer un incitant, sans induire de bouleversements majeurs dans les différents secteurs de l'économie. Le membre aimera savoir comment un tel incitant pourrait se traduire dans les secteurs économiques, tels que l'agriculture ou la recherche scientifique.

M. Anciaux indique que le professeur Van Hoorick a bien résumé la situation. La Cour constitutionnelle tient déjà compte de l'aspect du bien-être animal dans le cadre de ses travaux, même en l'absence d'une disposition y afférente dans la Constitution.

L'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a son importance et il s'applique aussi dans le système juridique belge. Il s'ensuit qu'aujourd'hui déjà, la Cour constitutionnelle prononce des arrêts qui tiennent compte du bien-être animal.

Il va sans dire que le but d'un législateur est d'influer sur la société par le biais de son travail législatif; les organisations agricoles ne doivent pas craindre cette incidence car elle est au cœur du processus législatif, dont le but est d'apporter les changements nécessaires

heer Vandenbosch meent dat deze grondwetsherziening de situatie zou kunnen «verankeren» door een soort *standstill* op te leggen, maar welke concrete meerwaarde verwacht hij ervan? Welke bijkomende vooruitgang zou kunnen worden geboekt die niet mogelijk is met de huidige instrumenten? Zou een dergelijke bepaling verenigbaar zijn met het behoud van onverdoofd slachten in een bepaald Gewest van het land? Tijdens de hoorzittingen in de vorige zittingsperiode benadrukte de heer Vandenbosch dat het helemaal absurd is om te panikeren over de gevolgen van het opnemen van dierenwelzijn of respect voor de fauna in de Grondwet. Zwitserland, zo zei hij, is een van de meest vooruitstrevende landen op dit gebied; ook Duitsland heeft het principe van dierenwelzijn in zijn Grondwet opgenomen zonder dat er in dat land een maatschappelijke aardverschuiving is ontstaan: slachthuizen hebben niet moeten sluiten en de hele vleesindustrie is niet failliet gegaan. Ook in België is er geen reden tot paniek. In Duitsland heeft de grondwetsherziening wel geleid tot bewustwording, ook bij de bevoegde instanties. Is de heer Vandenbosch nog steeds dezelfde mening toegedaan?

Om terug te komen op de praktische gevolgen, benadrukte laatstgenoemde spreker dat er geen empirisch bewijs is dat de verankering van dierenwelzijn in de Grondwet bepaalde vormen van landbouw onmogelijk zou maken, maar dat het juist een stimulans zou kunnen vormen, zonder dat dit tot grote veranderingen in de verschillende sectoren van de economie zou leiden. Het lid wil graag weten wat een dergelijke stimulans zou kunnen betekenen voor de economische sectoren zoals landbouw of wetenschappelijk onderzoek.

De heer Anciaux stelt dat prof. dr. Van Hoorick de situatie goed heeft samengevat. Zelfs zonder een bepaling in de Grondwet wordt er door het Grondwettelijk Hof al rekening gehouden met het aspect dierenwelzijn in het kader van haar werkzaamheden.

Artikel 13 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie is niet zonder betekenis, en is ook van toepassing in het Belgisch rechtssysteem. Dit leidt er immers toe dat het Grondwettelijk Hof vandaag reeds arresten velt die rekening houden met dierenwelzijn.

Het is vanzelfsprekend de bedoeling van een wetgever om via het wetgevend werk een impact te hebben op de samenleving, en de vrees van de landbouworganisaties voor een dergelijke impact is bijgevolg onterecht, aangezien dit net de kern van het wetgevend proces betreft,

au fonctionnement de notre société, de préférence en prenant appui sur les souhaits de la majorité de la population.

L'intervenant demande au professeur Van Hoorick si la remarque des organisations agricoles relative au fait que l'article 23 de la Constitution porte sur la dignité humaine et figure sous le titre II «Des Belges et de leurs droits» est un argument valable pour ne pas ancrer sous ce titre la disposition concernant le bien-être animal. Ne vaudrait-il pas mieux insérer cette disposition dans le titre I^{er}*bis* de la Constitution «Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions», qui contient uniquement l'article 7*bis*?

Est-il exact que le principe de *standstill* peut être garanti aussi bien par le biais de l'article 7*bis* que par l'article 23?

L'insertion d'une disposition sur le bien-être animal dans la Constitution exclut-elle le développement d'une politique agricole durable et tournée vers l'avenir?

M. Eerdekkens revient sur l'affirmation de Mme Trussart selon laquelle les droits des animaux sont, en l'état actuel, correctement protégés. Par ailleurs, on connaît la définition du «*standstill*» qui implique qu'il ne peut y avoir de recul dans cette protection. Dès lors, de quoi a-t-on peur? N'y a-t-il pas davantage à craindre d'éventuels textes législatifs à venir que d'une disposition constitutionnelle?

Mme Trussart a par ailleurs mis en garde contre la multiplication des procédures et l'arriéré judiciaire susceptibles d'être engendrés par l'insertion d'une disposition constitutionnelle relative au bien-être animal. Or, c'est précisément quand le constituant ou le législateur n'est pas intervenu que le juge doit prendre position. Le professeur Van Hoorick a rappelé l'existence d'une quinzaine d'arrêts en la matière. Si le constituant ou le législateur ne prend pas ses responsabilités, il renvoie la balle à un autre pouvoir, à savoir le pouvoir judiciaire. Quel est donc le danger d'une initiative du constituant si, en l'absence de celle-ci, c'est de toute façon les juges qui décideront?

M. Ben Chikha renvoie aux propos selon lesquels les sénateurs traiteraient la Constitution tel un simple bout de papier s'ils consentaient, par une sorte d'effet de mode, à y inscrire les droits des animaux, alors qu'ils ont le devoir de veiller à ce qu'elle soit respectée. Il pense

met name het aanbrengen van de nodige wijzigingen in het functioneren van onze samenleving, bij voorkeur gebaseerd op het aanvoelen van de meerderheid van de bevolking.

Spreker stelt de vraag aan prof. dr. Van Hoorick of de bemerking van de landbouworganisaties dat artikel 23 van de Grondwet betrekking heeft op de menselijke waardigheid, en opgenomen is in titel II «De Belgen en hun rechten», een valabel argument is om het hier niet onder te plaatsen? Hoort een dergelijke bepaling betreffende dierenwelzijn eerder thuis in titel *Ibis* van de Grondwet met als titel «Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten», dat als enige artikel 7*bis* bevat?

Klopt het dat er zowel via artikel 7*bis* als via artikel 23 een *standstill*-principe gerealiseerd wordt?

Sluit het opnemen van een bepaling over dierenwelzijn in de Grondwet het verder uitbouwen van een toekomstgericht en duurzaam landbouwbeleid uit?

De heer Eerdekkens komt terug op de bewering van mevrouw Trussart dat dierenrechten vandaag al goed worden beschermd. Daarnaast kennen we de definitie van «*standstill*» die inhoudt dat er geen achteruitgang mag zijn in die bescherming. Waarvoor is men dan bang? Valt er niet meer te vrezen van eventuele toekomstige wetteksten, dan van een grondwettelijke bepaling?

Mevrouw Trussart waarschuwde verder voor een toename van procedures en voor de gerechtelijke achterstand die de invoeging van een grondwettelijke bepaling over dierenrechten zou kunnen veroorzaken. Het is echter precies wanneer de grondwetgever of de wetgever niet is opgetreden dat de rechter een standpunt moet innemen. Professor Van Hoorick heeft gewezen op een vijftiental arresten in dat verband. Als de grondwetgever of de wetgever zijn verantwoordelijkheid niet opneemt, kaatst hij de bal terug naar een andere macht, namelijk de rechterlijke macht. In welk opzicht is een grondwettelijk initiatief dan gevaarlijk, als het toch de rechters zijn die beslissen wanneer zo'n initiatief niet wordt genomen?

De heer Ben Chikha verwijst naar de bewering dat senatoren, die toch zouden moeten instaan voor de naleving van de Grondwet, deze Grondwet als een vodje papier zouden behandelen door het opnemen van dierenrechten in de tekst, als uiting van een soort modeverschijnsel.

que ceux qui désapprouvent cette initiative feraient mieux de formuler des contre-arguments de fond.

L'intervenant dit comprendre d'un point de vue émotionnel le sentiment d'inquiétude des organisations agricoles face à l'idée que le bien-être animal soit inscrit dans la Constitution, mais il est persuadé que l'homme, la nature et le secteur agricole lui-même ont tout à gagner à ce que des balises claires soient fixées afin que chacun s'en tienne aux mêmes règles.

Le représentant de GAIA pourrait-il préciser une nouvelle fois quels sont, selon lui, les avantages et les inconvénients concrets d'une inscription dans, respectivement, l'article 7bis ou l'article 23 de la Constitution?

Le professeur Van Hoorick pourrait-il dire une fois encore en quoi l'inscription du bien-être animal dans la Constitution aurait une incidence sur le secteur agricole?

M. De Roo souscrit aux propos de M. Anciaux selon lesquels le but intrinsèque du travail législatif est d'avoir une incidence sur la société, mais il ajoute qu'il importe aussi d'évaluer de manière approfondie les conséquences concrètes de ce travail.

L'article 23 de la Constitution a été déclaré ouvert à révision en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. Le groupe de l'intervenant défend toujours l'orthodoxie institutionnelle et renvoie à l'audition du professeur Van Orshoven, qui a plaidé à cet égard pour le respect de ce que le préconstituant a posé comme principe, et ce afin de ne pas créer de dangereux précédents.

L'intervenant demande si les concepts «animaux» et «êtres sensibles» ont été définis avec précision sur le plan juridique et s'il serait à tout le moins possible de délimiter clairement ces notions. Quelles seraient les conséquences politiques et juridiques de l'impossibilité d'une telle délimitation juridique?

La protection du bien-être animal est garantie par l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et la Cour constitutionnelle renvoie déjà dans sa jurisprudence au droit européen applicable afin de montrer que la protection du bien-être animal est, aujourd'hui déjà, un objectif légitime pour limiter certains autres droits. En quoi l'inscription du bien-être animal dans la Constitution offrirait-elle donc une plus-value? Y a-t-il encore d'autres règles de droit

Hij stelt dat er beter inhoudelijke tegenargumenten zouden gegeven worden indien men niet akkoord is met dit initiatief.

Op emotioneel vlak kan spreker wel begrip opbrengen voor het angstgevoel dat leeft bij de landbouworganisaties over het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet. Zowel de mens, de natuur, als de landbouwsector zelf kunnen evenwel baat hebben bij het maken van duidelijke afspraken, zodat iedereen zich aan dezelfde duidelijke regels kan houden.

Kan de vertegenwoordiger van GAIA nogmaals toelichten wat volgens hem de concrete voor-en nadelen zijn van het werken met respectievelijk artikel 7bis of met artikel 23 van de Grondwet?

Kan de heer prof. dr. Van Hoorick nogmaals toelichten welke impact het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet op de landbouwsector zou hebben?

De heer De Roo meent dat de heer Anciaux correct stelde dat het hebben van een impact op de maatschappij het intrinsiek doel van wetgevend werk betreft, maar geeft aan dat het toch tevens van belang is de concrete gevlogen hiervan grondig in te schatten.

Artikel 23 van de Grondwet is voor herziening vatbaar verklaard met het oog op het invoegen van een lid betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. De fractie van spreker verdedigt steeds de institutionele orthodoxie, en verwijst naar de hoorzitting met de heer prof. dr. Van Orshoven, die in dit opzicht pleitte voor de eerbiediging van hetgeen door de preconstituante is vooropgesteld, teneinde geen gevaarlijke precedenten te scheppen.

Spreker vraagt of de begrippen «dieren» en «wezens met gevoel» duidelijk juridisch afgelijnd zijn, en of het *überhaupt* mogelijk is deze begrippen duidelijk af te bakenen. Wat zijn de beleidsmatige en juridische gevolgen indien een dergelijke juridische afbakening onmogelijk blijkt?

De bescherming van dierenwelzijn wordt gegarandeerd in artikel 13 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie, en het Grondwettelijk Hof verwijst in zijn rechtspraak nu reeds naar het toepasselijke Europees recht, om aan te geven dat de bescherming van dierenwelzijn nu al een legitiem doel is om bepaalde andere rechten in te perken. Wat is dan de meerwaarde van het verankeren van dierenwelzijn in de Grondwet? Zijn er nog andere internationale rechtsregels die in dit opzicht

international qui soient pertinentes à cet égard et quelle terminologie utilisent-elles?

Concernant l'article 7bis, l'intervenant demande quelles seraient les implications pour les autorités locales et provinciales, étant donné que celles-ci entrent aussi dans le champ d'application de cet article. Quelle sera l'incidence sur la jurisprudence et peut-on prévoir dans quel sens celle-ci évoluera?

Lors des précédentes auditions consacrées à l'inscription du bien-être animal dans la Constitution, aucune attention n'a été accordée à la révision du Code civil ni, en particulier, au nouveau droit des biens. Quelles sont les conséquences de ce nouveau droit sur les animaux?

D'autres pays optent-ils pour une protection légale des animaux par le biais du Code civil et quelles sont leurs expériences?

2) Réponses des experts

M. Vandenbosch fait remarquer que si, aujourd'hui, Lamartine était un sénateur belge, il serait assurément favorable à l'insertion d'une disposition sur le bien-être animal dans la Constitution.

M. Vandenbosch déplore l'absence de soutien politique dans la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'interdiction de l'abattage sans étourdissement. Si l'on conférait une protection constitutionnelle aux animaux, on donnerait davantage de poids à l'argument selon lequel cette interdiction est bel et bien une nécessité; l'étourdissement préalable pour réduire les souffrances des animaux au cours du processus d'abattage serait une obligation.

L'inscription du bien-être animal dans la Constitution, que ce soit à l'article 7bis ou à l'article 23, avec une nette préférence pour l'article 23, serait également une bonne chose pour le secteur agricole. Cela obligeraient en effet le législateur non seulement à tenir compte du bien-être des animaux dans l'accomplissement de son travail législatif, mais aussi à prendre soigneusement la proportionnalité en considération. En cas de conflit entre le bien-être animal et les intérêts du secteur agricole, l'inscription du bien-être animal dans la Constitution entraînerait une obligation supplémentaire, en ce sens qu'il faudrait mettre ces intérêts conflictuels en balance afin de parvenir à une solution conciliée. Citons, à titre d'exemple, l'approche adoptée en Flandre en ce qui concerne l'élevage d'animaux à fourrure, fondée sur la concertation et la mise en œuvre de mesures

van belang zijn en welke terminologie wordt hier precies bij gebruikt?

Betreffende artikel 7bis stelt spreker de vraag wat de mogelijke implicaties voor lokale en provinciale overheden zouden zijn, aangezien zij ook gevat worden door de draagwijdte van dit artikel. Wat zal de impact zijn op de rechtspraak en is het mogelijk hier een evolutie in de rechtspraak te voorspellen?

Tijdens de vorige hoorzittingen over het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet werd geen aandacht besteed aan de herziening van het Burgerlijk Wetboek, en het nieuwe goederenrecht in het bijzonder. Wat zijn de gevolgen van het nieuwe Belgische goederenrecht voor dieren?

Zijn er nog andere landen die kiezen voor een wettelijke bescherming van dieren via het Burgerlijk Wetboek en wat zijn hun ervaringen?

2) Antwoorden van de experts

De heer Vandenbosch merkt op dat indien de geciteerde de Lamartine vandaag een Belgisch senator zou zijn, hij ongetwijfeld een voorstander zou zijn van het opnemen van een bepaling rond dierenwelzijn in de Grondwet.

De heer Vandenbosch betreurt het gebrek aan politieke steun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het verbod op onverdoofd slachten. Wanneer dieren een grondwettelijke bescherming zouden krijgen, versterkt dit het argument waarom een dergelijk verbod wel degelijk noodzakelijk is, met name door het verplicht voorzien van een voorafgaande bedwelming om het lijden van de dieren tijdens het slachtproces te verminderen.

Het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet, of het nu in artikel 7bis of artikel 23 is, met een duidelijke voorkeur voor artikel 23, zou eveneens een goede zaak zijn voor de landbouwsector. De wetgever heeft dan immers de plicht om rekening te houden met dierenwelzijn bij de uitoefening van het wetgevend werk, maar ook om de proportionaliteit grondig in overweging te nemen. Wanneer dierenwelzijn in conflict komt met de belangen van de landbouwsector, kan het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet een extra verplichting met zich meebrengen deze conflicterende belangen tegen elkaar af te wegen om zo tot een verzoenende oplossing te kunnen komen. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de Vlaamse aanpak, via overleg en flankerende maatregelen, van de kweek van pelsdieren. Het opnemen van dierenwelzijn in de Grondwet kan, voor

d'accompagnement. L'inscription du bien-être animal dans la Constitution pourrait, en ce qui concerne l'interdiction de l'abattage sans étourdissement dans la Région de Bruxelles-Capitale, être un stimulant pour acquérir une meilleure connaissance du problème.

Il ne faut pas craindre les juges hyperactivistes, mais il est certain que l'insertion d'une disposition dans la Constitution fera comprendre au pouvoir judiciaire qu'il doit agir avec davantage de fermeté contre les atteintes manifestes au bien-être des animaux.

Le principe de *standstill* est un aspect important de l'inscription du bien-être animal dans l'article 23 de la Constitution, car il ne saurait être question de faire marche arrière. L'avantage qu'il y a à travailler avec l'article 23 tient à la possibilité d'un contrôle approfondi par la Cour constitutionnelle. Le choix de l'article 23 de la Constitution offre donc des garanties supplémentaires.

M. Eerdekkens a renvoyé aux intérêts convergents des animaux et des hommes, et il s'agit effectivement d'un enjeu de société, car la population accorde une grande importance aux intérêts des animaux.

L'insertion d'une disposition sur les animaux dans la Constitution n'entraînera pas de changements révolutionnaires, mais répondra à la volonté de la grande majorité de la population belge et aura aussi son importance dans le contexte des décisions de justice, en ce sens que les actes de cruauté envers les animaux seront punis comme il se doit, ce qui constituera un signal clair envers la société.

Mme Trussart répète que le bien-être animal est primordial pour le secteur agricole mais que celui-ci craint les ingérences et les effets juridiques – loin d'être anodins – de l'inscription de la protection du bien-être animal dans la Constitution.

L'oratrice doute qu'il faille modifier la Constitution, notre norme juridique suprême, au nom d'une idéologie.

Le monde agricole est souvent pris à partie par les organisations de protection animale, parfois même au moyen d'actions illégales comme l'utilisation de caméras cachées dans les exploitations. Les agriculteurs sont amenés à porter plainte pour diffamation ou violation du droit de propriété.

het verbod op het onverdoofd slachten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een stimulans zijn om hierover tot betere inzichten te komen.

Men hoeft niet te vrezen voor hyperactivistische rechters, maar het opnemen van een bepaling in de Grondwet zal de rechtelijke macht doen inzien dat er strikter moet opgetreden worden tegen manifeste inbreuken op het dierenwelzijn.

Het *standstill*-principe is een belangrijk aspect van het opnemen van dierenwelzijn in artikel 23 van de Grondwet, want het kan niet de bedoeling zijn om de klok terug te draaien. Daarnaast laat het werken via artikel 23 toe dat er een gedegen toetsing gebeurt door het Grondwettelijk Hof. Dit zijn extra garanties die geboden worden wanneer er gekozen wordt om te werken met artikel 23 van de Grondwet.

De heer Eerdekkens verwees naar de gespiegelde belangen van dieren en mensen, en het gaat inderdaad om een maatschappelijk belang, aangezien de bevolking de belangen van dieren hoog in het vaandel draagt.

Het opnemen van een bepaling over dieren in de Grondwet zal niet leiden tot revolutionaire veranderingen, maar zal wel tegemoet komen aan de wil van de overgrote meerderheid van de Belgische bevolking, en zal tevens van belang zijn in het kader van rechterlijke oordelen, waarbij wrekheden jegens dieren correct bestraft worden, als duidelijk signaal naar de samenleving.

Mevrouw Trussart herhaalt dat de landbouwsector het grootste belang hecht aan dierenwelzijn maar dat de sector vreest voor de bemoeienissen en de – hoegeenamerd niet onbeduidende – juridische gevolgen van het inschrijven van de bescherming van het dierenwelzijn in de Grondwet.

Spreekster betwijfelt of we de Grondwet, onze hoogste juridische norm, moeten wijzigen in naam van een ideologie.

De landbouwsector wordt vaak onder vuur genomen door dierenbeschermingsorganisaties, soms zelfs met illegale acties zoals het gebruik van verborgen camera's in landbouwbedrijven. De boeren zijn genoodzaakt klacht in te dienen wegens smaad of schending van het eigendomsrecht.

Le risque lié à l'insertion d'une disposition dans la Constitution tient à ses effets juridiques. Le fait qu'il appartient aux juges de se prononcer en l'absence de législation ou de disposition constitutionnelle n'a jamais posé de problème dans le passé.

Au membre qui a invoqué l'argument selon lequel, grâce à la disposition constitutionnelle, les règles seront les mêmes pour tout le monde, Mme Trussart objecte que le bien-être animal est une compétence régionale et que par conséquent, les règles sont différentes selon la Région. En outre, que ce soit l'article 7bis ou l'article 23, aucune de ces deux dispositions n'a d'effet direct.

La législation actuelle est suffisante mais il faut la faire respecter. Là se trouve la clé d'une bonne politique. En réalité, le problème tient au manque de moyens sur le terrain. Il faudrait d'abord accorder des budgets aux agriculteurs pour leur permettre de mettre en œuvre correctement la législation actuelle. La nouvelle génération d'éleveurs investit continuellement dans de nouvelles méthodes permettant d'assurer le bien-être animal.

Enfin, l'oratrice souligne que la plupart des gens ne connaissent pas le rôle d'une Constitution. Le fait qu'une majorité de la population interrogée lors d'un sondage serait favorable à l'insertion d'une disposition constitutionnelle n'est donc guère pertinent si on ne leur a pas demandé au préalable s'ils savent ce qu'est une Constitution.

Concernant la question de savoir si l'insertion du bien-être animal dans l'article 23 de la Constitution compromet le développement d'une politique agricole durable, le professeur Van Hoorick estime que c'est le contraire qui est vrai. L'ajout d'une telle disposition est en effet conforme à la Constitution européenne, à savoir le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui impose lui aussi de tenir compte du bien-être des animaux.

On peut apporter une réponse affirmative à la question de savoir s'il est juridiquement correct d'insérer une disposition relative au bien-être animal sous le titre II de la Constitution «Des Belges et de leurs droits», dès lors que ce chapitre mentionne également la protection d'un environnement sain. Dans ce chapitre, il est chaque fois question d'objectifs politiques pour lesquels les Belges ont droit à une politique concrète. Le titre II de la Constitution porte notamment sur les droits sociaux et culturels, mentionnés à l'article 23 où la disposition

Het risico dat gepaard gaat met de invoeging van een bepaling in de Grondwet heeft te maken met de juridische gevolgen daarvan. Het feit dat het aan de rechters toekomt zich uit te spreken bij gebrek aan wetgeving of grondwettelijke bepaling is nooit een probleem geweest in het verleden.

Aan het lid dat het argument heeft aangehaald dat een grondwettelijke bepaling ervoor zou zorgen dat de regels voor iedereen dezelfde zouden zijn, werpt mevrouw Trussart tegen dat dierenwelzijn een gewestelijke bevoegdheid is en dat de regelgeving bijgevolg verschilt per Gewest. Bovendien heeft geen van beide bepalingen, of het nu artikel 7bis of artikel 23 is, rechtstreekse werking.

De huidige wetgeving volstaat, maar ze moet nageleefd worden. Dat is de sleutel voor een goed beleid. In feite gaat het om een gebrek aan middelen op het terrein. Er zouden eerst budgetten aan de boeren moeten worden toegekend om hen de mogelijkheid te bieden de huidige wetgeving correct uit te voeren. De nieuwe generatie kwekers investeert voortdurend in nieuwe methodes die het dierenwelzijn kunnen waarborgen.

Tot slot onderstreept spreekster dat de meerderheid van de mensen de rol van de Grondwet niet kent. Het feit dat een meerderheid van de ondervraagde populatie in een opiniepeiling voorstander zou zijn van het invoegen van een grondwettelijke bepaling doet nauwelijks ter zake als men hen niet vooraf gevraagd of ze weten wat een grondwet is.

Betreffende de vraag of het inschrijven van dierenwelzijn in artikel 23 van de Grondwet de ontwikkeling van een duurzaam landbouwbeleid in de weg staat, is prof. dr. Van Hoorick van oordeel dat het tegendeel het geval is. Het opnemen van een dergelijke bepaling is immers in lijn met de Europese Grondwet, *in casu* het Verdrag over de werking van de Europese Unie, dat eveneens vermeldt dat er met het dierenwelzijn rekening moet gehouden worden.

De vraag of het juridisch correct is om een bepaling betreffende dierenwelzijn op te nemen in titel II «De Belgen en hun rechten», kan positief beantwoord worden, aangezien dit hoofdstuk tevens de bescherming van een gezond leefmilieu omvat. Het betreft telkens beleidsdoelstellingen waarover de Belgen een recht hebben dat hierover een concreet beleid wordt gevoerd. Titel II van de Grondwet betreft onder andere sociaal-culturele grondrechten, en de bepaling betreffende dierenwelzijn kan wel degelijk toegevoegd worden aan

relative au bien-être animal pourrait parfaitement être insérée. Mais celle-ci pourrait tout aussi bien trouver place dans l'article 7bis.

Le principe du *standstill* est un élément essentiel qu'il ne faut cependant pas surestimer. Ces dernières années, le législateur n'a en effet adopté aucune mesure réduisant le niveau de protection du bien-être animal et il n'était donc pas nécessaire d'invoquer le principe du *standstill*.

En ce qui concerne la législation en matière environnementale, on a bien observé une diminution des garanties environnementales par les législateurs décrétiaux et le principe du *standstill* est parfois invoqué avec succès par des associations de défense de l'environnement. Il serait plus efficace, dans la perspective de telles contestations, d'inscrire le bien-être animal dans l'article 23 de la Constitution puisqu'il est directement soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.

Quant à l'effet qu'aurait l'insertion d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution sur la jurisprudence et le législateur (décretal), il convient de signaler que cela constituerait un état supplémentaire pour le législateur (décretal) et les juges qui seraient désireux d'œuvrer au bien-être des animaux. Dans les litiges civils, le tribunal de la famille est invité, par exemple, à se prononcer sur l'octroi d'un droit de garde concernant un animal de compagnie. En statuant, le juge rend un service aux parties concernées et il peut s'appuyer pour ce faire sur les dispositions pertinentes du Code civil et de la Constitution.

Si le législateur ordonnanciel bruxellois ne souhaitait pas imposer une obligation d'étourdissement avant l'abattage, une disposition constitutionnelle relative au bien-être animal ne pourrait l'y contraindre. La disposition constitutionnelle n'est qu'un incitant et éventuellement un coup de pouce à ceux qui veulent légitérer en faveur du bien-être animal. En Région flamande, la fermeture des élevages d'animaux à fourrure a concerné dix-huit entreprises, ce qui n'est pas beaucoup. Si la Région flamande n'avait pas choisi de prendre une telle mesure, elle n'aurait pas davantage pu y être contrainte par une disposition constitutionnelle.

Quant aux questions techniques relatives aux définitions des notions d'«animaux» et d'«êtres sensibles», il convient de rappeler que d'autres pays ont eux aussi consciemment décidé de ne pas définir ces notions. Lorsqu'il s'agit de mesures concrètes, prises par voie de décrets ou de mesures d'exécution, on précise toutefois

article 23. De bepaling kan evenwel tevens toegevoegd worden aan artikel 7bis.

Het *standstill*-principe is een belangrijk element, maar dient niet overschat te worden. De laatste jaren heeft de wetgever immers geen maatregelen meer voorzien die het dierenwelzijn verminderd hebben, en daarom was er geen noodzaak om te beschikken over een *standstill*-principe.

Op het vlak van milieuwetgeving was er wel een vermindering van de milieuwaarborgen door decreetgevers merkbaar, en daartegen wordt het *standstill*-principe soms met succes ingeroepen door milieoverenigingen. Een dergelijke aanvechting zou meer gebaat zijn met het opnemen van de bepaling betreffende dierenwelzijn in artikel 23 van de Grondwet, vermits dit een rechtstreekse toetsingsgrond vormt voor het Grondwettelijk Hof.

Wat betreft de invloed op de rechtspraak en de wet- en decreetgever dient er vooral opgemerkt te worden dat het opnemen van een bepaling betreffende dierenwelzijn in de Grondwet een bijkomende steun zou vormen voor de wet- en decreetgever en de rechters, indien zij iets zouden wensen te ondernemen op het vlak van dierenwelzijn. In burgerlijke geschillen wordt bijvoorbeeld aan de familierechtbank soms verzocht uitspraak te doen over het toekennen van een hoederecht over een huisdier. De rechter bewijst de betrokken partijen hiermee een dienst, en kan hierbij gesteund worden door de relevante bepalingen in het Burgerlijk Wetboek en de Grondwet.

Indien de Brusselse ordonnantiegever geen verplichting tot voorafgaande bedwelming bij het slachten zou wensen in te voeren, kan een bepaling in de Grondwet betreffende dierenwelzijn geen verplichting opleggen om dit vooralsnog te doen. Het vormt enkel een stimulans en een eventuele steun in de rug bij het ondernemen van wetgevende actie betreffende dierenwelzijn. In het Vlaams Gewest ging het bij de sluiting van de pelsdierkwekerijen om een aantal van achttien bedrijven, hetgeen toch aanzienlijk is. Indien het Vlaams Gewest hier niet voor gekozen zou hebben, zou het evenmin afgedwongen kunnen worden via een bepaling in de Grondwet.

Over de technische vraag betreffende definities van het begrip «dieren» en «wezens met gevoel» dient opgemerkt te worden dat dit ook in andere landen bewust niet gedefinieerd wordt. Bij heel concrete maatregelen, op het niveau van decreten of uitvoeringsmaatregelen, wordt wel verduidelijkt over welke dieren men het precies

quels sont les animaux concernés; lorsqu'il s'agit d'animaux de laboratoire, les différentes méthodes employées sont également précisées: c'est par exemple le cas pour les primates et les rats.

S'agissant des Constitutions, les textes sont volontairement et à juste titre rédigés en des termes généraux. C'est aussi le cas de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Et dans la politique européenne, on a constamment le réflexe de tenir suffisamment compte du bien-être animal. L'insertion d'une disposition relative au bien-être des animaux dans la Constitution belge pourrait avoir un effet similaire sur le législateur décretal, pour autant que celui-ci soit suffisamment disposé à agir en faveur du bien-être des animaux.

Concernant les effets de la mesure sur les autorités locales et provinciales, il est à signaler que beaucoup de choses sont réglées par des décrets et des arrêtés d'exécution. Ainsi, selon la législation en vigueur, on ne peut, pour décider de l'octroi d'un permis d'environnement en Flandre, s'appuyer sur des normes éthiques, mais uniquement sur des arguments environnementaux et urbanistiques. L'octroi d'un permis d'environnement pour un élevage de porcs ne peut, par exemple, être refusé au motif que les porcs atteignent un niveau cognitif très élevé. Une disposition constitutionnelle relative au bien-être animal n'implique pas d'obligation pour le législateur décretal de modifier la réglementation en la matière, mais pourrait l'encourager à modifier ses décrets. De son côté, la Cour constitutionnelle pourrait s'appuyer également sur cette disposition constitutionnelle pour déclarer proportionnée une telle modification des décrets.

3) Remarques additionnelles des membres

M. Van Goidsenhoven déduit des différents exposés qu'une disposition constitutionnelle n'aura pas d'effet direct ou indirect sur l'approche relative à l'abattage sans étourdissement. Il déplore la situation ambiguë dans laquelle on se trouve, quand un parlement défend sans détour le bien-être animal et qu'un autre parlement à quelques kilomètres de distance ne souhaite, quant à lui, pas en tenir compte. Il espère qu'une solution pourra être trouvée dans ce conflit éthique et moral mais il est bien conscient du fait que ce ne sera pas évident.

*
* *

heeft, en wat dieren betreft die gebruikt worden in laboratoria worden bijvoorbeeld verschillende methoden verduidelijkt voor primaten en voor ratten.

Op het niveau van de Grondwetten worden de teksten bewust en terecht algemeen gehouden. Dit is ook het geval voor de formulering van het artikel 13 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie. Ook binnen het Europees beleid is een voortdurende reflex om voldoende met dierenwelzijn rekening te houden. Het opnemen van een bepaling betreffende dierenwelzijn in de Belgische Grondwet kan een gelijkaardig effect veroorzaken op de decreetgever, tenminste wanneer er voldoende bereidheid bestaat om actie te ondernemen op het vlak van dierenwelzijn.

Betreffende de gevolgen voor lokale en provinciale overheden dient er opgemerkt dat er veel geregeld wordt via decreten en uitvoeringsbesluiten. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen in Vlaanderen mogen er volgens de vigerende wetgeving geen ethische normen in overweging genomen worden, en mogen enkel milieu- en stedenbouwkundige argumenten een rol spelen. De aflevering van een bouwvergunning voor een varkenskwekerij kan bijvoorbeeld niet geweigerd worden op basis van het argument dat varkens op cognitief vlak zeer hoog staan. Een grondwetsbepaling over dierenwelzijn impliceert niet dat de decreetgever de hier toepasselijke regelgeving verplicht dient te wijzigen, maar zou wel een stimulans kunnen zijn voor decreetswijzigingen. Het Grondwettelijk Hof zou op haar beurt tevens gesteund worden door een Grondwetsbepaling om een dergelijke decreetswijziging proportioneel te verklaren.

3) Bijkomende opmerkingen van de leden

De heer Van Goidsenhoven leidt uit de verschillende uiteenzettingen af dat een grondwettelijke bepaling geen rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg zal hebben voor de aanpak van het slachten zonder verdoving. Hij betreurt de huidige ambigue situatie waarbij een parlement onomwonden het dierenwelzijn verdedigt en een ander, vlakbij gelegen parlement, daar van zijn kant geen rekening mee wil houden. Hij hoopt dat er een oplossing kan worden gevonden in dit ethische en morele conflict maar hij besefte zeer goed dat dat niet gemakkelijk zal zijn.

*
* *

II. AUDITIONS DU 28 AVRIL 2023

A. Exposé de M. Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université libre de Bruxelles (ULB)

Le professeur Uyttendaele centrera son intervention sur trois thématiques:

Est-il opportun de consacrer la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles dans la Constitution?

Où loger dans la Constitution l'article garantissant la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles?

Comment confronter la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles à la liberté de religion?

I) Une question d'opportunité

Est-il justifié de consacrer la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles dans la Constitution? Ce n'est évidemment pas le rôle d'un expert de se substituer au constituant afin de répondre à cette question. Le constituant est par essence seul maître de l'opportunité de son action.

Dans toutes les préoccupations qui se font jour dans la société, il fait un tri entre celles qui méritent d'être sacrées et celles qui ne doivent pas l'être.

Sur cette question, le constituant est déjà en retard sur certains législateurs et sur le droit européen.

À titre d'exemple, la Région wallonne a adopté un code du bien-être animal dont l'article 1^{er} dispose que «L'animal est un être sensible qui possède des besoins qui lui sont spécifiques selon sa nature. Le présent Code vise à protéger la sensibilité et à assurer le bien-être de l'animal» (1). En Région de Bruxelles-Capitale, il est prévu que l'animal est «un être vivant doué de sensibilité, de propres intérêts et d'une propre dignité, qui bénéficie d'une protection particulière. Nul ne peut se livrer, sauf pour des raisons de force majeure, à des actes non visés par la présente loi, qui ont pour conséquence de faire périr sans nécessité un animal ou de lui causer sans nécessité des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances» (2). Le nouveau Code civil n'assimile plus les

(1) Article 1D du Code wallon du bien-être animal, décret du 4 octobre 2018.

(2) Article 1^{er} de la loi relative à la protection des animaux du 14 août 1986 tel que modifié par l'ordonnance du 6 décembre 2018.

II. HOORZITTING VAN 28 APRIL 2023

A. Uiteenzetting van de heer Marc Uyttendaele, hoogleraar Grondwettelijk recht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Université libre de Bruxelles (ULB)

Professor Uyttendaele zal zijn betoog toespitsen op trois punten:

Is het opportuun om de bescherming van dieren als wezens met gevoel in de Grondwet op te nemen?

Waar moet het artikel ter bescherming van dieren als wezens met gevoel in de Grondwet worden ondergebracht?

Hoe zijn de bescherming van dieren als wezens met gevoel en de godsdienstvrijheid met elkaar te verzoenen?

I) Een kwestie van opportunité

Is het gerechtvaardigd de bescherming van dieren als wezens met gevoel in de Grondwet te verankeren? Het is uiteraard niet de taak van een deskundige om in de plaats te treden van de grondwetgever om deze vraag te beantwoorden. De grondwetgever is in wezen als enige verantwoordelijk voor de opportunité van zijn optreden.

Van alle maatschappelijke beslommeringen selecteert hij die welke het waard zijn om wettelijk te verankeren en die welke dat niet hoeven te zijn.

Op dit punt loopt de grondwetgever reeds achter op sommige wetgevers en op het Europese recht.

Het Waals Gewest heeft bijvoorbeeld een Dierenwelzijnwetboek aangenomen, waarvan artikel 1 bepaalt: «Het dier is een gevoelig wezen dat behoeften heeft die volgens zijn aard specifiek zijn. Dit Wetboek strekt ertoe de gevoeligheid te beschermen en het welzijn van het dier te verzekeren (1).» Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geldt het volgende: «een dier is een levend wezen met gevoel, eigen belangen en waardigheid, dat bijzondere bescherming geniet. Niemand mag, uitgezonderd bij overmacht, handelingen plegen die niet door deze wet zijn voorzien en waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een vermissing, een letsel, of pijn ondergaat (2).» Het nieuwe Burgerlijk Wetboek stelt dieren niet langer gelijk

(1) Artikel 1D van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, decreet van 4 oktober 2018.

(2) Artikel 1 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, zoals gewijzigd door de ordonnantie van 6 december 2018.

animaux à des biens ou à des choses, mais les reconnaît en tant que tels. Il prévoit que «Les choses, naturelles ou artificielles, corporelles ou incorporelles, se distinguent des animaux. Les choses et les animaux se distinguent des personnes.» (3) et que «Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques» (4).

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en son article 13, consacre également la protection animale: «lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, 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.»

Le constituant se trouve dès lors entre le marteau et l'enclume, entre le droit national et le droit international. Son initiative ne serait donc en rien audacieuse. Elle s'inscrirait dans le cadre d'une évolution du droit déjà consommée ou à tout le moins en mouvement.

S'il n'appartient pas aux experts de juger de l'opportunité de la démarche, il est permis de constater qu'elle est cohérente et logique et épouse une évolution de la société. Henri Rolin écrivait: «Les Constitutions sont des instantanés. Leurs auteurs essaient de fixer leurs yeux sur la matière mouvante du droit. Mais le mouvement continue (5).» En consacrant aujourd'hui dans la Constitution la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles, le constituant réduirait en quelque sorte son retard sur l'évolution des mentalités.

2) Où loger cette disposition nouvelle?

Le professeur Uyttendaele s'est exprimé sur cette question il y a cinq ans devant la commission (6). La seule question qui se pose donc à ce propos est de savoir s'il a changé d'avis ou si depuis cinq ans, une évolution de l'environnement juridique serait de nature à modifier les constats posés à l'époque.

Les réponses à ces questions ne souffrent aucun doute. Le professeur n'a pas changé d'avis et rien dans

(3) Article 3.38 du nouveau Code civil.

(4) Article 3.39 du nouveau Code civil.

(5) H. Rolin, «De la hiérarchie des pouvoirs», *Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, Classes de lettres, 1936, p. 65.

(6) Doc. Sénat, n° 6-339/3, p. 19 et s.

aan goederen of zaken, maar erkent ze als zodanig. Het bepaalt: «Voorwerpen, ongeacht of ze natuurlijk of kunstmatig, lichamelijk of onlichamelijk zijn, zijn te onderscheiden van dieren. Voorwerpen en dieren zijn te onderscheiden van personen (3).» en «Dieren hebben een gevoelsvermogen en hebben biologische noden (4).»

Ook in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de bescherming van dieren vastgelegd: «Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder erbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.»

De grondwetgever zit dus tussen hamer en aanbeeld, tussen nationaal en internationaal recht. Zijn initiatief zou dus geenszins gewaagd zijn. Het zou deel uitmaken van een rechtsontwikkeling die reeds heeft plaatsgevonden of in ieder geval gaande is.

Hoewel het niet aan mij is om te oordelen over de wenselijkheid van de benadering, kan worden vastgesteld dat ze coherent en logisch is en de evolutie van de samenleving volgt. Henri Rolin schreef: «Grondwetten zijn momentopnames. De auteurs ervan proberen hun blik te richten op de bewegende materie die het recht is. De beweging zet zich echter voort (5).» (vert.). Door vandaag de bescherming van dieren als wezens met gevoel in de Grondwet te verankeren, zou de grondwetgever in zekere zin zijn achterstand ten opzichte van de mentaliteitsverandering verkleinen.

2) Waar moet deze nieuwe bepaling worden ondergebracht?

Professor Uyttendaele heeft zich hierover vijf jaar geleden reeds uitgesproken voor de commissie (6). De enige vraag in dit verband is dan ook of hij van mening is veranderd of dat de juridische context in de afgelopen vijf jaar zodanig is geëvolueerd dat de toenmalige bevindingen zijn gewijzigd.

De antwoorden op deze vragen zijn duidelijk. De professor is niet van mening veranderd en er is niets in

(3) Artikel 3.38 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

(4) Artikel 3.39 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek.

(5) H. Rolin, «De la hiérarchie des pouvoirs», *Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, Classes de lettres, 1936, blz. 65.

(6) Doc. Senaat, nr. 6-339/3, blz. 19 e.v.

l'environnement juridique ne justifierait une approche différente.

Tout d'abord, est-il possible de modifier l'article 23 de la Constitution?

La déclaration de révision de la Constitution de 2014 ouvrait à révision l'article 7bis et l'article 23 en vue d'inscrire dans la Constitution le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

La déclaration de révision de la Constitution de 2019 ouvre à révision l'article 7bis et l'article 23 en vue en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

Le lieu n'est pas de critiquer la procédure de révision constitutionnelle devenue totalement obsolète et s'analysant comme un déni de démocratie, des chambres en bout de course pouvant à la majorité simple rendre inopérante la volonté des chambres nouvelles issues du suffrage universel et s'exprimant chacune à la majorité des deux tiers, avec un quorum de présence de deux tiers de leurs membres (7).

Le lieu n'est pas non plus de critiquer le *pronunciamiento* du gouvernement Michel, exsangue et en affaires courantes, minoritaire à la Chambre, qui a drastiquement réduit le spectre des dispositions constitutionnelles que la Chambre et le Sénat entendaient pouvoir réviser sous l'actuelle législature (8).

En revanche il peut être rappelé qu'il suffit qu'une disposition figure dans la déclaration de révision pour que le constituant soit libre de la modifier à sa guise. Le constituant n'est pas lié par les intentions du préconstituant. Francis Delpérée le rappelle: «La déclaration peut-elle aller au-delà de ce que prescrit la Constitution et indiquer non seulement qu'il y aurait lieu, mais encore comment il y aurait lieu, de réviser la Constitution? Le procédé qui revient à indiquer le sens d'une révision est entré dans l'usage. Il paraît critiquable, dans la mesure où un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre sur l'œuvre réservée au pouvoir constituant. L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constitutantes, hormis dans l'hypothèse où l'opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans

de juridische context dat een andere benadering zou rechtvaardigen.

Ten eerste, is het mogelijk om artikel 23 van de Grondwet te wijzigen?

In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 2014 werden artikel 7bis en artikel 23 voor herziening vatbaar verklaard, teneinde het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit in de Grondwet op te nemen.

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 2019 verklaart artikel 7bis en artikel 23 voor herziening vatbaar, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.

Het is niet de bedoeling hier kritiek te leveren op de procedure voor de herziening van de Grondwet, die volledig achterhaald is en kan worden beschouwd als een ontkenning van de democratie, aangezien de kamers aan het eind van de rit met gewone meerderheid de wil van de nieuwe kamers, die het resultaat zijn van algemene verkiezingen en zich elk met een tweederdemeerderheid uitspreken, buiten werking kunnen stellen, met een aanwezigheidsquorum van twee derde van hun leden (7).

Het is evenmin de bedoeling de putsch van de regering-Michel te bekritisieren, die geen meerderheid in de Kamer had en die op het moment dat ze volledig aan de grond zat en zich in lopende zaken bevond, het aantal grondwettelijke bepalingen dat de Kamer en de Senaat tijdens de huidige zittingsperiode wilden herzien, drastisch heeft ingeperkt (8).

Anderzijds volstaat het dat een bepaling in de verklaring tot herziening wordt opgenomen om de grondwetgever in staat te stellen die naar eigen goeddunken te wijzigen. De constituant is niet gebonden door de intenties van de preconstituant. Francis Delpérée wijst ons hierop: «Kan de verklaring verder gaan dan wat de Grondwet voorzcrijft en niet alleen aangeven dat de Grondwet moet worden herzien, maar ook hoe dat moet gebeuren? De procedure waarbij de strekking van een herziening wordt aangegeven, is gebruikelijk geworden. Dit lijkt vatbaar voor kritiek, aangezien een geconstitueerde macht zich het prerogatief toe-eigent om werkzaamheden te verrichten die aan de constituant zijn voorbehouden. De aanwijzing van de strekking is uiteraard niet bindend voor de grondwetgevende kamers, behalve in het geval

(7) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Anthémis, Limai 3^e éd, p. 107 et s.

(8) *Idem*, p. 100.

(7) M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Anthémis, Limai 3^e uitgave, blz. 107 e.v.

(8) *Idem*, blz. 100.

le texte constitutionnel (9).» Cet enseignement est constant. Un parlementaire indiquait, déjà en 1892, que «Les Chambres n'ont pas de testament politique à faire» (10).

Il est donc possible de modifier librement l'article 23 de la Constitution. Les propositions soumises au débat afin d'y intégrer la protection animale respectent la procédure consacrée par l'article 195 de la Constitution. À supposer que ceci soit contredit par d'aucuns, ils seraient incapables d'en obtenir une quelconque consécration juridictionnelle. En effet, aucun contrôle ni préventif ni curatif ne s'applique à l'œuvre constituante.

Juridiquement, rien n'interdit non plus de consacrer ce principe dans l'article 7bis.

En 2018 déjà, le professeur Uyttendaele rappelait que les auteurs de l'article 7bis n'ont pas avancé masqués. Ils se sont ainsi exprimés: «Il est important de souligner que l'inclusion dans la Constitution d'un titre I^{er}bis vise à créer une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle qui ne doit pas être confondue avec l'actuel titre II. Il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif. Par ailleurs, le titre I^{er}bis rappelle un devoir collectif de la population belge à l'égard des générations futures, là où le titre II énonce des droits et des devoirs de chacun (11).»

Dans le rapport de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, la *ratio legis* de cette initiative est précisée: «Le texte proposé n'est pas un texte purement politique, il lie les pouvoirs politiques: l'État, les Communautés et les Régions, les collectivités locales. En plus, le texte lie les collectivités politiques lorsqu'elles agissent à l'intérieur et à l'extérieur. Les pouvoirs publics doivent en d'autres termes tenir compte des objectifs précités. Une des préoccupations du groupe de travail a été d'insérer le développement durable dans l'architecture de la Constitution (12).»

En créant un titre I^{er}bis de la Constitution, le constituant a créé un nouveau type de dispositions constitutionnelles: les dispositions castrées, soit des dispositions qui témoignent d'une volonté politique qui ne se traduit pas

(9) Fr. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – LGDJ, 2000, p. 80.

(10) Doc. Chambre, *Annales*, 10 mai 1892, p. 1223.

(11) Doc. Sénat, n° 3-1778/1.

(12) Doc. Sénat, n° 3-1778/2.

dat de herzieningsoperatie leidt tot de invoeging van een nieuw artikel in de tekst van de Grondwet (9).» (vert.). Dit is vaste rechtsleer. Al in 1892 verklaarde een parlementslid: «De Kamers mogen geen politiek testament maken (10).» (vert.).

Het is dus mogelijk artikel 23 van de Grondwet te wijzigen. De ter bespreking ingediende voorstellen om hierin dierenbescherming op te nemen voldoen aan de procedure die is vastgelegd in artikel 195 van de Grondwet. Zelfs als iemand dat zou willen tegenspreken, zou hij daarvoor geen rechterlijke bekrachtiging kunnen vinden. Er bestaat immers vooraf of achteraf geen enkele controle op de grondwetgevende procedure.

Vanuit juridisch oogpunt is er ook geen enkele reden waarom dit beginsel niet in artikel 7bis kan worden opgenomen.

Al in 2018 herinnerde professor Uyttendaele eraan dat de opstellers van artikel 7bis met open vizier te werk zijn gegaan. In de toelichting stond: «Het is van belang te onderstrepen dat het opnemen in de Grondwet van een titel Ibis ertoe strekt een nieuwe categorie van grondwettelijke bepalingen in het leven te roepen, die niet mag worden verward met de huidige titel II. Het gaat om een artikel waarvan de draagwijdte een gedragslijn is die aan de overheden wordt opgelegd, zonder een bron van een subjectief recht te zijn. Tevens herinnert titel Ibis aan een collectieve verplichting van de Belgische bevolking ten opzichte van de generaties van de toekomst, terwijl titel II de rechten en plichten van elkeen formuleert (11).»

In het verslag van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat wordt de *ratio legis* van dit initiatief verduidelijkt: «De tekst die wordt voorgesteld is geen zuiver politieke tekst, deze tekst bindt de politieke overheden: de staat, de gemeenschappen en de gewesten, de lokale overheden. Tevens bindt die tekst de politieke overheden wanneer ze in het binnenland en in het buitenland activiteiten ontplooien. De overheden moeten met andere woorden rekening houden met bovenvermelde doelstellingen. Een van de zorgen van de werkgroep was het opnemen van de duurzame ontwikkeling in de architectuur van de Grondwet (12).»

Door titel Ibis van de Grondwet op te stellen heeft de grondwetgever een nieuw soort grondwettelijke bepalingen gemaakt: gecastreerde bepalingen. Met andere woorden, bepalingen die getuigen van een politieke wil,

(9) Fr. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – LGDJ, 2000, blz. 80.

(10) Doc. Kamer, *Handelingen*, 10 mei 1892, blz. 1223.

(11) Doc. Senaat, nr. 3-1778/1.

(12) Doc. Senaat, nr. 3-1778/2.

par des obligations normatives. C'est le monde que l'on espère, mais que l'on n'ose imposer. C'est en quelque sorte le tiroir constitutionnel de la bonne conscience, celui où sont rangés les rêves inaboutis, les voyages que l'on a tant de fois imaginés, mais qui jamais ne seront réalité.

Dans un arrêt récent (13), la Cour constitutionnelle s'est ainsi exprimée:

«L'article 7bis de la Constitution dispose:

“Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.”

En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions, ou des articles du titre II (“Des Belges et de leurs droits”), des articles 170, 172 et 191 de la Constitution, ainsi que de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution.

L'article 7bis de la Constitution a été inséré, lors de la réforme constitutionnelle du 25 avril 2007, dans un nouveau titre I^{erbis} intitulé “Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions”. La Cour n'est pas compétente pour statuer directement sur la compatibilité de la disposition attaquée avec cette disposition constitutionnelle.

Rien n'empêche toutefois la Cour de prendre en compte des dispositions constitutionnelles autres que celles au regard desquelles elle exerce son contrôle en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il appartient dès lors à la Cour de contrôler la disposition attaquée au regard de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, à savoir le droit à la protection d'un environnement sain, qui englobe le bon aménagement du territoire, combiné avec l'article 7bis de la Constitution, qui porte sur le développement durable que doit rechercher le législateur décrétal.»

(13) Cour constitutionnelle, arrêt n° 142/2021 du 14 octobre 2021, considérant B 30.1.

die echter niet omgezet wordt in normatieve verplichtingen. Het is een wereld die we in gedachten hebben, maar niet durven opleggen. Het is in zekere zin een «lade» in de Grondwet voor het goed geweten, de onvervulde dromen, de reizen die we ons zo vaak hebben ingebeeld, maar die nooit werkelijkheid zullen worden.

In een recent arrest (13), heeft het Grondwettelijk Hof zich aldus uitgesproken:

«Artikel 7bis van de Grondwet bepaalt:

“Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.”

Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om, bij wijze van arrest, uitspraak te doen op beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, of van de artikelen van titel II (“De Belgen en hun rechten”), van de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet, en van artikel 143, § 1, van de Grondwet.

Artikel 7bis van de Grondwet is bij de grondwetsherziening van 25 april 2007 ingevoegd in een nieuwe titel *Ibis* met als opschrift “Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten”. Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met die grondwetsbepaling.

Niets belet evenwel het Hof rekening te houden met andere grondwetsbepalingen dan die waaraan het Hof zijn toetsing uitoefent, krachtens de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Derhalve komt het aan het Hof toe de bestreden bepaling te toetsen aan artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat de goede ruimtelijke ordening omvat, in samenhang gelezen met artikel 7bis van de Grondwet, dat betrekking heeft op de duurzame ontwikkeling die de decreetgever dient na te streven.»

(13) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 142/2021 van 14 oktober 2021, considérant B 30.1.

Tout est dit. L'article 7bis relève du voeu pieux. Pour être opérant et garantir un contrôle juridictionnel des principes qu'il affirme, il a besoin d'une locomotive constitutionnelle, en l'occurrence, dans cette espèce, l'article 23 de la Constitution. Bref, l'article 7bis est un fourgon constitutionnel.

Autrement dit, dans les propositions à l'examen, il faut faire un choix entre le fourgon et la locomotive, avec cette particularité que si l'on choisit le fourgon, il restera à quai, précisément à défaut de locomotive. En effet, en l'état actuel du droit positif, l'article 23 ne garantit pas la protection animale, sauf à considérer le cas échéant que les animaux sont une composante de «l'environnement sain». Il s'agirait là d'un fondement juridique éminemment fragile.

Inscrire la protection des animaux en tant qu'être sensibles dans l'article 7bis aboutit donc, consciemment ou inconsciemment, à faire le choix de l'hypocrisie constitutionnelle. Il s'agit d'affirmer que l'on entend consacrer un principe essentiel, mais que, dans le même mouvement, on refuse de le rendre opératif.

Pourquoi, dira-t-on alors, le développement durable est-il consacré à l'article 7bis de la Constitution?

Rappelons que cette disposition est ainsi rédigée: «Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.» Sa lecture apporte une réponse à la question. Le développement durable est un objectif politique qui ne se décline pas, de prime abord, par des exigences juridiques précises. Il s'agit en quelque sorte d'un état d'esprit et rien n'est plus délicat que de cerner en droit les contours d'un état d'esprit. En revanche, des actes qui ont pour conséquence une souffrance dans le chef d'êtres sensibles sont concrets et identifiables. Dès lors qu'il s'agit de garantir leur protection, il faut oser sortir du flou et ne pas se contenter d'un état d'esprit, soit inscrire cette protection dans l'article 23 de la Constitution.

3) La protection animale vs la liberté de religion

Des débats législatifs récents ont démontré qu'un télescopage pouvait exister entre la protection animale et la liberté de religion. Cette question est en filigrane de l'article 13 du TFUE. Celui-ci prévoit que la protection des animaux peut s'arrêter devant «les dispositions législatives ou administratives et les usages des États

Alles is hiermee gezegd. Artikel 7bis is een vrome wens. Om werkbaar te zijn en een rechterlijke toetsing van de beginselen die het bevestigt, te waarborgen, heeft het artikel een constitutionele locomotief nodig, in dit geval artikel 23 van de Grondwet. Kortom, artikel 7bis is een constitutionele wagon.

Met andere woorden, in de voorstellen die voorliggen, moet worden gekozen tussen de wagon en de locomotief, met de bijzonderheid dat als men voor de wagon kiest, deze op het perron blijft staan, net omdat er geen locomotief is. In de huidige stand van het positief recht waarborgt artikel 23 de dierenbescherming immers niet, tenzij men dieren zou beschouwen als een onderdeel van het «gezond leefmilieu». Dat zou een uiterst kwetsbare rechtsgrondslag zijn.

Door de bescherming van dieren als gevoelige wezens op te nemen in artikel 7bis, kiest men dus, bewust of onbewust, voor constitutionele hypocrisie. Men verklaart een essentieel beginsel te willen vastleggen, maar tegelijk weigert men het ten uitvoer te leggen.

Waarom, zal men vragen, is duurzame ontwikkeling dan vastgelegd in artikel 7bis van de Grondwet?

Ter herinnering, die bepaling luidt: «Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.» Lezing van het artikel geeft een antwoord op de vraag. Duurzame ontwikkeling is een beleidsdoelstelling die op het eerste gezicht niet met precieze wettelijke vereisten wordt ingevuld. Het gaat in zekere zin om een soort ingesteldheid en niets is delicater dan de contouren van een ingesteldheid wettelijk af te bakenen. Handelingen die ertoe leiden dat gevoelige wezens lijden, zijn daarentegen concreet en identificeerbaar. Als hun bescherming moet worden gewaarborgd, moeten we klarheid durven scheppen en geen genoegen nemen met een ingesteldheid, met andere woorden: deze bescherming vastleggen in artikel 23 van de Grondwet.

3) Dierenbescherming versus godsdienstvrijheid

Uit recente wetgevende debatten is gebleken dat er mogelijk een conflict kan ontstaan tussen dierenbescherming en godsdienstvrijheid. Deze kwestie zit impliciet vervat in artikel 13 van het VWEU. Ter herinnering, dit artikel bepaalt dat de bescherming van dieren kan ophouden bij «wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en

membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux». Courageux, mais pas téméraires, les auteurs du TFUE laissent ainsi la porte ouverte au maintien de pratiques portant atteinte à la protection animale, se justifiant par des exigences religieuses.

Le débat a déjà eu lieu, notamment au sujet des décrets flamand et wallon introduisant l'obligation d'étourdissement réversible lors d'un abattage rituel.

La Cour de justice de l'Union européenne a estimé que le règlement européen n° 1099/2009 relatif à l'abattage laisse aux États membres une marge d'appréciation leur permettant de rendre totalement obligatoire l'étourdissement préalable, y compris pour les abattages rituels faisant l'objet d'un régime dérogatoire, via un étourdissement réversible. L'atteinte à la liberté des croyants juifs et musulmans de manifester leur religion est, à son estime, légitime et proportionnée au regard de l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, relatif à la liberté de religion. Enfin, elle a indiqué qu'imposer l'étourdissement réversible lors de l'abattage rituel tout en permettant la mise à mort d'animaux lors de la chasse, de la pêche ou de manifestations culturelles et sportives n'est pas constitutif d'une discrimination au sens du droit européen (14).

La Cour constitutionnelle a tiré les enseignements de cet arrêt et a validé les décrets flamands et wallons précités (15). Un considérant a, cependant, créé la controverse. Elle a indiqué que «La promotion, dans le cadre de l'abattage, de la protection et du respect du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles peut être considérée comme une valeur morale qui est partagée par de nombreuses personnes en Région wallonne. Dès lors, l'objectif d'éviter, lors de l'abattage, toute souffrance évitable aux animaux destinés à la consommation relève, d'une part, de la protection de la morale et, d'autre part, de la protection des droits et libertés des personnes qui tiennent au bien-être des animaux dans leur conception de la vie. Il en résulte que l'objectif poursuivi par le décret attaqué est un objectif légitime d'intérêt général permettant de justifier une ingérence dans les droits garantis par l'article 19 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme» (16). D'aucuns se sont émus que les défenseurs de la protection animale soient ainsi mis sur

gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed». Moedig, maar niet overmoedig, laten de opstellers van het VWEU dus de deur op een kier voor de handhaving van praktijken die ingaan tegen de bescherming van dieren om religieuze redenen.

Het debat heeft reeds plaatsgevonden, meer bepaald in het kader van de Vlaamse en Waalse decreten tot invoering van de verplichte omkeerbare bedwelming bij ritueel slachten.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelde dat EU-verordening nr. 1099/2009 inzake het slachten de lidstaten een beoordelingsmarge laat die hen in staat stelt voorafgaande bedwelming volledig verplicht te maken, ook bij ritueel slachten waarvoor een uitzondering geldt, door middel van omkeerbare bedwelming. De inbreuk op de vrijheid van joodse en islamitische gelovigen om hun godsdienst te blijven, is volgens het Hof legitiem en evenredig in het licht van artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie betreffende de vrijheid van godsdienst. Ten slotte stelde het Hof dat het opleggen van omkeerbare bedwelming bij ritueel slachten, terwijl het doden van dieren tijdens de jacht, de visserij of culturele en sportieve evenementen is toegestaan, geen discriminatie is in de zin van het Europese recht (14).

Het Grondwettelijk Hof bouwt verder op dit arrest en bekrachtigt de hogergenoemde Vlaamse en Waalse decreten (15). Een considerans veroorzaakte echter controverse. Het Hof gaf aan dat: «De bevordering, bij het slachten, van de bescherming en de eerbiediging van het welzijn van dieren als wezens met gevoel kan worden beschouwd als een morele waarde die wordt gedeeld door talrijke personen in het Waals Gewest. Bijgevolg valt het doel dat erin bestaat bij het slachten elk te voorkomen lijden van voor consumptie bestemde dieren te vermijden, onder, enerzijds, de bescherming van de moraal en, anderzijds, de bescherming van de rechten en vrijheden van personen die in hun levensopvatting gehecht zijn aan het welzijn van dieren. Hieruit vloeit voort dat het met het bestreden decreet nagestreefde doel een legitiem doel van algemeen belang is dat een inmenging kan verantwoorden in de rechten die zijn gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (16).» Sommigen waren ontstemd omdat die-

(14) Cour de Justice de l'Union européenne, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. contre gouvernement flamand*, C-336/19 du 17 décembre 2020.

(15) Cour constitutionnelle, arrêts n°s 117 et 118/2021 du 30 septembre 2021.

(16) Point B.48.1.

(14) Hof van Justitie van de Europese Unie, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. vs. Vlaamse regering*, C-336/19, van 17 december 2020.

(15) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 117 en 118/2021 van 30 september 2021.

(16) Punt B.48.1.

le même pied, sur un plan d'égalité, avec les adeptes de cultes reconnus en Belgique.

L'un des commentateurs de ces arrêts s'est ainsi exprimé: «La Cour place-t-elle ici sur un niveau similaire, d'une part, la liberté des personnes se voyant interdire la possibilité concrète de pratiquer leur religion en abattant des animaux sans étourdissement ou en les consommant, et, d'autre part, la liberté des personnes non directement concernées, mais dont les convictions seraient heurtées par la perspective de la pratique de l'abattage sans étourdissement par autrui? Une telle extension de la liberté de religion au droit à ne pas être indirectement heurté ou offensé dans ses convictions par une quelconque pratique semble en l'occurrence discutable, et introduirait en quelque sorte un délit de blasphème inversé (17).»

Ceci mérite une attention particulière, car se pose la question de savoir quelle est la place de la liberté de religion dans la Constitution et s'il existe en droit belge une hiérarchie des libertés, comme semble l'estimer ce chercheur de l'Université catholique de Louvain.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne permet de répondre à cette question.

Dans un arrêt du 13 octobre 2022, rendu dans le cadre de la problématique du port des signes convictionnels, elle relève «que l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la directive 2000/78 ne s'oppose pas à ce qu'une juridiction nationale accorde, dans le cadre de la mise en balance des intérêts divergents, une plus grande importance à ceux de la religion ou des convictions qu'à ceux résultant, notamment, de la liberté d'entreprendre, pour autant que cela découle de son droit interne. En pareil cas, la liberté de conscience et de religion peut dès lors se voir accorder une protection plus grande que d'autres libertés, telles que la liberté d'entreprise reconnue à l'article 16 de la Charte, cette protection produisant ses effets au stade de l'appréciation de l'existence d'une justification à une discrimination indirecte, au sens de la jurisprudence mentionnée au point 39 du présent arrêt» (18). Elle constate, cependant, que tel n'est pas le cas en droit belge. Dans la problématique qui lui est soumise, rien ne permet d'affirmer qu'il existerait ainsi une hiérarchisation des libertés.

(17) L. Vanbellinghen, «Abattage rituel et bien-être animal: la Cour constitutionnelle se lave-t-elle les mains de toute interprétation de la liberté de religion?», *Justice en ligne*, 31 décembre 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/Abattage-rituel-et-bien-etre>.

(18) Cour de Justice de l'Union européenne, *LF contre SCRL*, C344/20 du 13 octobre 2022, point 52.

renrechtenbeschermers op gelijke voet werden gesteld met aanhangers van in België erkende erediensten.

Zo vraagt een commentator van deze arresten zich af: «Stelt het Hof de vrijheid van personen die concreet hun godsdienst niet mogen blijven door dieren onbedwelmd te slachten of op te eten, op gelijke voet met de vrijheid van personen die hier niet rechtstreeks bij betrokken zijn, maar wier overtuigingen zouden worden geschonden door het vooruitzicht van de praktijk van het onbedwelmd slachten door anderen? Een dergelijke uitbreiding van de godsdienstvrijheid tot het recht om niet onrechtstreeks te worden beledigd of gekwetst in zijn overtuiging door welke praktijk dan ook, lijkt in dit geval betwistbaar en voert in zekere zin een misdrijf van omgekeerde godslastering in (17).» (vert.).

Dit verdient bijzondere aandacht, omdat het de vraag opwerpt welke plaats godsdienstvrijheid inneemt in de Grondwet en of er in het Belgische recht een hiërarchie van vrijheden bestaat, zoals deze onderzoeker van de *Université catholique de Louvain* lijkt te denken.

De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie biedt een antwoord op deze vraag.

In een arrest van 13 oktober 2022, uitgesproken in het kader van de problematiek rond het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging, stelt het Hof dat «artikel 8, lid 1, van richtlijn 2000/78 zich er niet tegen verzet dat een nationale rechter bij de afweging van uiteenlopende belangen meer gewicht toekent aan het belang van religie of overtuiging dan aan dat van met name de vrijheid van ondernemerschap, voor zover dit voortvloeit uit het nationale recht. In een dergelijk geval kan aan de vrijheid van geweten en godsdienst dus een ruimere bescherming worden geboden dan aan andere vrijheden, zoals de vrijheid van ondernemerschap die in artikel 16 van het Handvest is neergelegd, aangezien deze bescherming effect sorteert in het stadium van de beoordeling of er een rechtvaardiging bestaat voor indirecte discriminatie in de zin van de in punt 39 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak» (18). Het Hof stelt echter vast dat dit in het Belgische recht niet het geval is. Niets wijst op een hiërarchie van vrijheden in de zaak die aan het Hof werd voorgelegd.

(17) L. Vanbellinghen, «Abattage rituel et bien-être animal: la Cour constitutionnelle se lave-t-elle les mains de toute interprétation de la liberté de religion?», *Justice en ligne*, 31 decembre 2021, <https://www.justice-en-ligne.be/Abattage-rituel-et-bien-etre>.

(18) Hof van Justitie van de Europese Unie, *LF versus SCRL*, 13 oktober 2022, C344/20, punt 52.

En effet, le décideur national belge a répondu de manière univoque à la question qui est au cœur de ce débat. L'article 19 de la Constitution est ainsi rédigé: «La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.» Dès 1831, donc, le constituant a placé sur le même pied la liberté des cultes et la liberté de manifester ses opinions en toute matière, et ainsi refusé radicalement de mettre la liberté de religion sur un piédestal. Elle est une liberté comme une autre.

C'est donc à bon droit que la Cour constitutionnelle, se référant d'ailleurs à l'article 19 de la Constitution, a refusé de traiter différemment les adeptes de cultes et les défenseurs de la protection animale.

Ceux-ci, dans notre droit constitutionnel, ont donc déjà, en vertu de l'article 19 qui garantit la liberté de manifester ses opinions en toute matière, autant de droits que les adeptes des cultes.

Consacrer la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles dans la Constitution ne revient pas à contrarier la liberté de religion, mais à consacrer une nouvelle liberté publique qui se situera sur le même pied que toutes les autres. Il appartiendra alors aux juges nationaux et internationaux de veiller à ce que leur mise en œuvre se concilie harmonieusement. Or ceci implique des concessions réciproques. À juste titre, la Cour constitutionnelle a rappelé que «Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité et bien qu'elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (...), il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d'assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et d'assurer le respect des convictions de chacun» (19).

Pour conclure, le constituant pose des principes avec *a priori* le souci de protéger les êtres les plus vulnérables et tel est à l'évidence le cas des animaux en tant qu'êtres sensibles. Les principes constitutionnels obligent l'ensemble des citoyens, à charge pour les juridictions

De Belgische nationale besluitvormer heeft namelijk een duidelijk antwoord gegeven op de vraag die centraal staat in dit debat. Artikel 19 van de Grondwet luidt: «De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.» Sinds 1831 dus heeft de grondwetgever de vrijheid van eredienst en de vrijheid van meningsuiting in alle aangelegenheden op gelijke voet gesteld, waarbij radicaal geweigerd werd om de vrijheid van godsdienst op een voetstuk te plaatsen. Het is een vrijheid als alle andere.

Verwijzend naar artikel 19 van de Grondwet, heeft het Grondwettelijk Hof dus terecht geweigerd aanhangers van een godsdienst en dierenrechtenbeschermers verschillend te behandelen.

In ons grondwettelijk recht hebben dierenrechtenbeschermers dus op grond van artikel 19, dat de vrijheid van meningsuiting in alle aangelegenheden waarborgt, al evenveel rechten als godsdienstbeoefenaars.

De bescherming van dieren als gevoelige wezens in de Grondwet verankeren, is geen schending van de godsdienstvrijheid maar de bekraftiging van een nieuwe openbare vrijheid die op gelijke voet zal staan met alle andere. Nationale en internationale rechters zullen dan ook dienen toe te zien op een harmonieuze uitvoering ervan. Dit impliceert wederzijdse toegevingen. Terecht herinnerde het Grondwettelijk Hof eraan dat: «Hoewel de democratie niet teruggebracht kan worden tot de constante suprematie van de overtuiging van een meerderheid en hoewel zij een evenwicht vereist dat de individuen van een minderheid een rechtvaardige behandeling verzekert en dat elk misbruik van een overheersende positie voorkomt (...), kan het in een democratische samenleving waarin meerdere religies en overtuigingen aanwezig zijn, noodzakelijk zijn de vrijheid om een overtuiging tot uiting te brengen, aan beperkingen te onderwerpen, met het oog op het verzoenen van de belangen van verschillende groepen, evenals met het oog op het verwezenlijken van respect voor eenieders overtuiging (19).»

Tot slot stelt de grondwetgever beginselen vast die *a priori* gericht zijn op de bescherming van de meest kwetsbare wezens en dit geldt natuurlijk voor dieren als gevoelige wezens. De grondwettelijke beginselen zijn bindend voor alle burgers en enkel en alleen de

(19) Cour constitutionnelle, arrêt n° 81/2020 du 4 juin 2020, considérant B.25.2.

(19) Grondwettelijk Hof, arrest nr. 81/2020 van 4 juni 2020, considerans B.25.2.

et elles seules de fixer les lignes de partage entre la protection des droits et libertés des uns et des autres.

B. Échange de vues

1) Questions des membres

M. Anciaux partage le point de vue de l'orateur selon lequel le constituant ne peut voir son champ d'action restreint par des conditions imposées par le préconstituant. La différence entre les articles 7bis et 23 est à cet égard intéressante. L'objectif ne saurait être d'introduire de l'hypocrisie constitutionnelle ou des dispositions «castrées». L'intervenant a toutefois déposé une proposition en vue d'ajouter un alinéa à l'article 7bis de la Constitution, parce qu'il est parfois nécessaire d'avancer à petits pas afin d'obtenir une majorité politique.

L'insertion d'une disposition relative au bien-être des animaux dans l'article 7bis n'est pas sans importance. Combinée à la réglementation européenne actuelle, dont la Cour constitutionnelle tient déjà compte aujourd'hui, cette insertion génère un «*standstill*». Certes, il n'en découle aucun droit subjectif direct, mais l'instauration d'un tel «*standstill*» est possible et est même, dans le contexte politique actuel, la seule option réalisable.

Quant à l'ordre de primauté de la liberté de culte et de la protection des droits des animaux, l'intervenant est réticent à une restriction de la liberté de culte au nom de la protection des droits des animaux. L'article 19 de la Constitution place clairement la liberté de culte et la liberté d'expression sur un pied d'égalité.

À l'occasion de l'affaire de l'abattage sans étourdissement, la Cour européenne de justice a fait valoir à raison qu'une interdiction de l'abattage sans étourdissement n'était pas contraire à la liberté de culte. Elle estimait que l'instauration d'une obligation d'étourdissement préalable n'allait pas à l'encontre de la liberté de culte. L'intervenant demande qu'on lui confirme clairement que l'insertion d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution ne constitue pas une violation de la liberté de culte.

Mme Laruelle a retenu de l'exposé du professeur Uyttdale que la consécration de la protection du bien-être animal dans la Constitution, que ce soit à l'article 7bis ou à l'article 23, n'entraînerait aucune conséquence concrète sur le terrain. Est-il bien correct qu'il appartient au

rechtbanken dienen de scheidslijnen tussen de bescherming van de rechten en vrijheden van eenieder vast te stellen.

B. Gedachtewisseling

1) Vragen van de leden

De heer Anciaux onderschrijft de stelling van spreker dat de constituant zich niet mag laten beperken door voorwaarden opgelegd door de preconstituante. Het onderscheid tussen de artikelen 7bis en 23 van de Grondwet is in dit opzicht interessant. Het invoeren van grondwettelijke hypocrisie of van «gecastreerde» bepalingen kan niet de bedoeling zijn. Spreker heeft evenwel een voorstel ingediend om een lid toe te voegen aan artikel 7bis van de Grondwet, omdat het soms noodzakelijk is om een kleine stap te zetten met het oog op het bereiken van een politieke meerderheid.

Het opnemen van een bepaling betreffende dierenwelzijn in artikel 7bis is niet zonder waarde. In combinatie met de bestaande Europese regelgeving, waar het Grondwettelijk Hof vandaag reeds rekening mee houdt, levert het opnemen van een bepaling in artikel 7bis een «*standstill*» op. Er vloeit weliswaar geen rechtstreeks subjectief recht uit voort, maar het invoeren van een dergelijke «*standstill*» is mogelijk, binnen de huidige politieke context, het enige haalbare.

Betreffende de rangorde van de vrijheid van godsdienst en de bescherming van dierenrechten staat spreker huiverachtig tegenover het aan banden leggen van de vrijheid van godsdienst, in functie van de bescherming van dierenrechten. Artikel 19 van de Grondwet plaatst de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting uitdrukkelijk op eenzelfde hoogte.

Het Europees Hof van Justitie heeft, naar aanleiding van de zaak betreffende het onverdoofd slachten, terecht opgeworpen dat een verbod op onverdoofd slachten niet in strijd is met de vrijheid van godsdienst. Het Hof was van oordeel dat het invoeren van een verplichting tot voorafgaande bedwelming niet ingaat tegen de vrijheid van godsdienst. Spreker verzoekt om de uitdrukkelijke bevestiging dat het opnemen van een bepaling over dierenwelzijn in de Grondwet geen schending uitmaakt van de vrijheid van godsdienst.

Mevrouw Laruelle heeft uit de uiteenzetting van professor Uyttdale onthouden dat de bekraftiging van de bescherming van het dierenwelzijn in de Grondwet – hetzij in artikel 7bis hetzij in artikel 23 –, in de praktijk geen enkel concreet gevolg zal hebben. Is het wel

législateur, en l'occurrence décretal, de définir la portée de cette obligation?

La législation wallonne et la législation bruxelloise reconnaissent déjà les animaux comme des êtres sensibles. Quel est dès lors l'intérêt de modifier la Constitution? L'intervenante fait d'ailleurs remarquer que certains mandataires politiques ont rejeté au Parlement bruxellois la proposition de rendre obligatoire l'étourdissement avant l'abattage, alors même que la législation bruxelloise contient une disposition concernant la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles.

M. Van Goidsenhoven constate que, lors des auditions précédentes, ceux qui soutenaient l'inscription du bien-être animal dans la Constitution considéraient qu'il s'agissait là d'un point important qu'il fallait aborder avec sérénité. D'autre part, les opposants craignaient des conséquences, notamment pour l'élevage, les pratiques religieuses ou l'expérimentation à des fins scientifiques.

Or, selon le professeur Uyttendaele, la consécration du bien-être animal dans la Constitution n'aura d'effet que si les autorités compétentes, en l'occurrence les Régions, adoptent des réglementations pour mettre en œuvre cette disposition constitutionnelle. Dans cette optique, l'inscription à l'article 23 semble d'ailleurs la plus indiquée.

Enfin, l'intervenant demande si l'insertion dans la Constitution d'une disposition relative au bien-être animal aura bien un effet de *standstill*.

M. De Roo plaide pour que l'on suive les lignes directrices tracées par le préconstituant. Il renvoie à cet égard à l'exposé du professeur Van Orshoven, qui a souligné l'importance de l'article 195, lequel indique que le préconstituant circonscrit l'étendue de la révision constitutionnelle. L'interprétation du professeur Uyttendaele n'est donc pas partagée par tous les constitutionnalistes.

L'intervenant regrette que la question de l'opportunité soit restée sans réponse étant donné que l'exposé a souligné que cette appréciation revenait au législateur.

Lors des précédentes auditions et celles d'aujourd'hui, bien peu d'attention a été accordée à la révision du Code civil, qui a réformé le statut des animaux. L'intervenant se demande quelle influence concrète a cette réforme. Parallèlement, il demande comment cette question a été réglée dans les pays étrangers qui ont fait le choix

correct dat het aan de wetgever zal zijn – in dit geval de decreetgever – om de draagwijdte van die verplichting te bepalen?

De Waalse en de Brusselse wetgeving erkennen dieren al als wezens met gevoel. Wat is dan het nut van een Grondwetswijziging? Spreekster wijst er tevens op dat bepaalde politieke mandatarissen in het Brussels Parlement het voorstel om slachten mét voorafgaande bedwelming te verplichten, verworpen hebben, terwijl de Brusselse wetgeving een bepaling bevat betreffende de bescherming van dieren als wezens met gevoel.

De heer Van Goidsenhoven stelt vast dat wie op de vorige hoorzittingen voorstander was van het opnemen van het dierenwelzijn in de Grondwet, vond dat het om een belangrijke zaak ging, die sereen moest worden besproken. De tegenstanders daarentegen vreesden voor gevolgen, met name voor de veeteelt, de religieuze praktijken of de experimenten met wetenschapsdoeleinden.

Maar volgens professor Uyttendaele zal de bekraftiging van het dierenwelzijn in de Grondwet alleen uitwerking hebben indien de bevoegde overheden, in dit geval de Gewesten, regelgeving goedkeuren om die grondwetsbepaling ten uitvoer te leggen. In die optiek lijkt de opname in artikel 23 overigens de beste keuze.

Tot slot vraagt spreker of de opname van een bepaling over het dierenwelzijn in de Grondwet wel een *standstill*-effect zal hebben.

De heer De Roo pleit ervoor om de kijtlijnen, zoals uitgezet door de preconstituante, te volgen, en verwijst hierbij naar de uiteenzetting van prof. dr. Van Orshoven, die wees op het belang van artikel 195, dat aangeeft dat de preconstituante afbakt waarover de grondwetsherziening mag gaan. De interpretatie van prof. dr. Uyttendaele wordt bijgevolg niet gedeeld door alle grondwetspecialisten.

Spreker betreurt het dat de vraag betreffende de opportunité onbeantwoord blijft, aangezien in de uiteenzetting werd gesteld dat deze beoordeling zou moeten gebeuren door de wetgever.

In de huidige en vorige hoorzittingen werd weinig aandacht besteed aan de herziening van het Burgerlijk Wetboek, waarbij het statuut van dieren werd hervormd. Spreker vraagt zich af welke concrete invloed van deze hervorming uitgaat. Hieraan gekoppeld stelt hij de vraag hoe dit in de buurlanden, waar er tevens is gekozen om

d'inscrire le bien-être animal dans le Code civil plutôt que dans la Constitution.

2) Réponses du professeur Uyttendaele

Le professeur Marc Uyttendaele rappelle que le droit est éminemment subjectif et que lui-même défend une approche positiviste. Il croit aux règles dotées de contour précis et dont l'application peut se décliner dans la réalité sur le plan juridictionnel. Les considérations philosophiques sont certes intéressantes mais presque dangereuses quand on les confond avec des règles normatives. C'est pourquoi il met en garde contre l'insertion du bien-être animal dans le titre I^e bis de la Constitution qui ne permet pas de contrôle par la Cour constitutionnelle. Cela constitue selon lui de l'hypocrisie constitutionnelle.

Par contre, il peut tout à fait comprendre que le choix de modifier une disposition plutôt qu'une autre réponde à des considérations d'opportunité, en particulier dans la logique de compromis belge, mais il n'appartient pas à un juriste externe de se prononcer sur cette dimension.

L'article 7bis de la Constitution constitue un outil d'interprétation. Cela devrait logiquement déboucher sur un principe de *standstill*. Néanmoins, même si la doctrine y voit majoritairement un effet de *standstill*, il suffirait d'une décision juridictionnelle pour remettre cette interprétation en cause. Si l'on opte pour l'inscription du bien-être animal à l'article 7bis, il serait donc très utile d'insister dans les travaux préparatoires sur la volonté du constituant d'y attacher un effet de *standstill*.

L'introduction d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution n'aura pas de conséquence immédiate. Son adoption n'aura pas d'effet direct sur les législations ou réglementations existantes mais c'est l'affirmation d'un principe considéré comme essentiel par le constituant. Il appartiendra aux juridictions, et en particulier à la Cour constitutionnelle, d'apprécier la portée du principe et, on l'a déjà constaté, la Cour constitutionnelle peut adopter des positions différentes à des époques différentes, en fonction de la sensibilité de la majorité des magistrats qui y siègent. Personne ne peut dès lors anticiper les effets d'une révision constitutionnelle sur ce que sera l'appréhension de la régularité du droit positif de demain.

La seule question qui se pose au constituant consiste à apprécier si, à un moment donné, un principe mérite

dierenwelzijn op te nemen in het Burgerlijk Wetboek in plaats van in de Grondwet is geregeld.

2) Antwoorden van professor Uyttendaele

Professor Marc Uyttendaele herinnert eraan dat het recht uitermate subjectief is en dat hijzelf een positivistische aanpak verdedigt. Hij gelooft in welomschreven regels, waarvan de toepassing in de werkelijkheid op gerechtelijk niveau kan worden aangepast. Filosofische overwegingen zijn ongetwijfeld interessant, maar kunnen gevaarlijk zijn wanneer men ze verwart met normatieve regels. Hij waarschuwt daarom voor het opnemen van het dierenwelzijn onder titel *Ibis* van de Grondwet, die geen controle door het Grondwettelijk Hof toestaat. Dat is volgens hem grondwettelijke hypocrisie.

Hij kan daarentegen heel goed begrijpen dat de keuze om een bepaling veeleer dan een andere te wijzigen, kan berusten op opportunitésoverwegingen, in het bijzonder in de logica van het Belgisch compromis, maar het is niet aan een extern jurist om zich over die dimensie uit te spreken.

Artikel 7bis van de Grondwet is een instrument dat men moet interpreteren. Logischerwijze moet dat tot een *standstill*-principe leiden. Niettemin zal een gerechtelijke beslissing volstaan om de interpretatie op losse schroeven te zetten, ook al ziet de rechtsleer er in meerderheid een *standstill*-effect in. Als men ervoor kiest het dierenwelzijn in artikel 7bis op te nemen, kan het dus heel nuttig zijn in de parlementaire voorbereiding te beklemtonen dat het de wil van de grondwetgever is daar een *standstill*-effect aan te koppelen.

Het opnemen van een bepaling over het dierenwelzijn in de Grondwet zal geen onmiddellijk gevolg hebben. De goedkeuring ervan zal geen rechtstreeks gevolgen hebben voor de bestaande wet- of regelgeving, maar het is de afkondiging van een beginsel dat de grondwetgever essentieel acht. Het zal de bevoegdheid zijn van de rechtscolleges, in het bijzonder van het Grondwettelijk Hof, om de draagwijdte van het beginsel te beoordelen en, we hebben het al vastgesteld, het Grondwettelijk Hof kan op andere momenten andere standpunten innemen, afhankelijk van de gevoeligheden van de meerderheid van de magistraten die er zitting in hebben. Niemand kan dus vooruitlopen op de gevolgen van een grondwetsherziening voor wat men als de rechtmatigheid van het positieve recht van morgen zal beschouwen.

De enige vraag die de grondwetgever moet beantwoorden, is of op een gegeven ogenblik een beginsel al dan

d'être consacré dans notre charte fondamentale. Ce n'est donc pas parce que le bien-être animal fait déjà l'objet de réglementations régionales qu'il ne faut pas l'inscrire dans la Constitution. Il existe énormément de dispositions constitutionnelles dont on n'a pas forcément besoin parce que le droit existe. À titre d'exemple, il n'est pas nécessaire de garantir la liberté d'association dans la Constitution pour pouvoir créer une association sans but lucratif, mais son inscription dans la Constitution montre qu'il s'agit d'une valeur essentielle.

S'il appartient au constituant d'énumérer les valeurs essentielles de notre société, on peut voir dans l'existence actuelle de législations régionales relatives au bien-être animal, tout comme dans la présence d'un public nombreux lors des auditions menées par la commission, la preuve que le bien-être animal est déjà considéré comme une valeur essentielle dans notre société.

Le professeur Uyttendaele n'a pas à se prononcer sur les errances du législateur bruxellois. Néanmoins, il est clair qu'il existe une contradiction fondamentale entre l'ordonnance bruxelloise dont il a cité des extraits dans son exposé et la position prise à l'occasion du vote sur le texte relatif à l'abattage avec étourdissement préalable. Cela crée sans doute des perspectives juridictionnelles mais ce n'est pas au constituant qu'il appartient de tout décider.

M. Uyttendaele souligne qu'il n'est pas un expert de la protection animale. Il ne peut malheureusement pas apporter de réponse aux questions portant sur le droit comparé.

En ce qui concerne les précisions données par le préconstituant quand il a ouvert à révision l'article 23, le professeur insiste sur le fait que l'article 195 n'autorise pas le préconstituant à indiquer le sens dans lequel une disposition doit être révisée. En droit, l'article 195 n'autorise le préconstituant qu'à dresser la liste des articles ouverts à révision. La seule exception à ce principe est le cas où le constituant doit inventer du droit nouveau: le préconstituant peut ouvrir à révision un titre de la Constitution en indiquant l'objet du nouvel article qui pourrait être inséré. Le professeur Van Orshoven défend un autre point de vue, mais l'immense majorité de la doctrine au nord et au sud du pays défend la thèse que le professeur Uyttendaele vient d'exposer.

Le droit européen fait coexister des cultures juridiques et sociétales extrêmement contrastées. Il ne peut donc

niet dient te worden bekragtigd in onze Grondwet. Het is dus niet omdat er voor het dierenwelzijn al gewestelijke regelgeving bestaat dat men het niet moet opnemen in de Grondwet. Er bestaan heel veel grondwetsbepalingen die we niet echt nodig hebben, omdat er al wetgeving over bestaat. Het is bijvoorbeeld niet nodig de vrijheid van vereniging in de Grondwet te waarborgen om een vereniging zonder winstoogmerk (vzw) te kunnen oprichten, maar de opname ervan in de Grondwet toont aan dat het om een essentiële waarde gaat.

Het is weliswaar aan de grondwetgever om de essentiële waarden van onze samenleving op te sommen, maar in het bestaan van gewestelijke wetgeving betreffende het dierenwelzijn en in de aanwezigheid van een talrijk publiek bij de hoorzittingen van deze commissie, kan men het bewijs zien dat dierenwelzijn in onze samenleving al als een essentiële waarde wordt beschouwd.

Het is niet aan professor Uyttendaele om zich uit te spreken over de gedachtenkronkels van de Brusselse wetgever. Het is niettemin duidelijk dat er een fundamentele tegenstrijdigheid is tussen de Brusselse ordonnantie waaruit hij in zijn uiteenzetting geciteerd heeft en het standpunt dat werd ingenomen bij de stemming over de tekst betreffende het slachten met voorafgaande bedwelming. Dat schept misschien gerechtelijke perspectieven, maar het is niet aan de grondwetgever om over alles te beslissen.

De heer Uyttendaele onderstreept dat hij geen deskundige inzake dierenbescherming is. Op de vragen over rechtsvergelijking kan hij helaas geen antwoord geven.

Wat de verduidelijkingen betreft die de preconstituante heeft gegeven toen ze artikel 23 voor herziening vatbaar verklaarde, beklemtoont de professor dat artikel 195 niet toestaat dat de preconstituante aangeeft in welke zin een bepaling moet worden herzien. Artikel 195 staat in rechte alleen toe dat de preconstituante de lijst van artikelen opstelt die voor herziening vatbaar zijn. De enige uitzondering op dat beginsel is het geval waarin de grondwetgever nieuw recht moet uitvinden: de preconstituante kan een titel van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaren door het onderwerp van het nieuwe artikel dat kan worden ingevoegd te vermelden. Professor Van Orshoven verdedigt een ander standpunt, maar de grote meerderheid van de rechtsleer in het noorden en het zuiden van het land verdedigt de stelling die professor Uyttendaele zonet heeft uiteengezet.

Het Europees recht laat sterk contrasterende juridische en maatschappelijke culturen naast elkaar bestaan.

être que minimal: protecteur mais respectueux de l'autonomie du décideur national. La Cour de justice ne fait que répéter ce qui figure dans le Traité: il existe un principe de protection mais il ne lui appartient pas d'en fixer les contours exacts; il y a des exceptions, parmi lesquelles le fait religieux. En effet, certains États membres connaissent des religions d'État ou à tout le moins donnent la primauté à la liberté de religion par rapport à d'autres libertés. C'est pourquoi il est très important de réaffirmer en droit interne que la liberté de religion ne prime pas sur les autres libertés.

Pour terminer, le professeur Uyttendaele attire l'attention des sénateurs sur une évidence. Dès le moment où le constituant est interrogé sur la nécessité de modifier la Constitution sur la question du bien-être animal, dans le prolongement d'une évolution sociétale et des législations déjà en vigueur, ne pas le faire constituerait un acte politique majeur, plus éloquent encore que ne le serait la décision de le faire.

C. Exposé de Mme Elien Verniers, chercheuse postdoctorale en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement – animal et droit, Centrum voor milieu- en energierecht, Université de Gand (UGent)

Mme Elien Verniers explique que le domaine «animal et droit», dans lequel elle est spécialisée, est une branche du droit relativement nouvelle et émergente en Europe, alors qu'aux États-Unis par exemple, il constitue une spécialité établie de longue date.

En octobre 2022, l'intervenante est la première personne à avoir obtenu un doctorat dans ce domaine en Belgique. Les travaux de recherche effectués dans le cadre de sa thèse de doctorat, intitulée «*Naar nieuwe juridische instrumenten voor dierenwelzijn*» (Vers de nouveaux instruments juridiques en faveur du bien-être animal), l'ont amenée à étudier en profondeur le potentiel des instruments juridiques de bien-être animal aux niveaux national, régional et international. Dans le présent exposé, l'intervenante se concentrera surtout sur le niveau national, et plus particulièrement sur le niveau constitutionnel.

L'intervenante attire tout d'abord l'attention sur la distinction importante à opérer entre les droits des animaux et le bien-être animal. Les propositions à l'examen visant à insérer une nouvelle disposition dans la Constitution relèvent de ce qu'on appelle dans le jargon les «*simple animal rights*» et concernent les droits relatifs au bien-être animal. Ces droits ont une portée moindre que les «*fundamental animal rights*», qui concernent les droits

Het kan dus alleen maar minimaal zijn: het biedt bescherming maar met eerbied voor de autonomie van de nationale besluitvormer. Het Hof van Justitie herhaalt slechts wat in het Verdrag staat: er bestaat een beginsel van bescherming, maar het is niet aan het Hof er de exacte reikwijdte van te schetsen. Er zijn uitzonderingen, waaronder religie. Sommige lidstaten hebben immers staatsreligies of geven op zijn minst voorrang aan de vrijheid van godsdienst boven andere vrijheden. Het is daarom heel belangrijk in het intern recht te herhalen dat godsdienstvrijheid geen voorrang heeft op andere vrijheden.

Tot besluit vestigt professor Uyttendaele de aandacht van de senatoren op iets wat vanzelf spreekt. Nu aan de grondwetgever wordt gevraagd of de Grondwet moet worden gewijzigd inzake dierenwelzijn, in het verlengde van een maatschappelijke ontwikkeling en van reeds geldende wetgeving, zou het een gewichtige politieke daad zijn om dat niet te doen- nog veelzeggender dan de beslissing om het wel te doen.

C. Uiteenzetting van dr. Elien Verniers, postdoctoraal onderzoeker omgevingsrecht – dier en recht, Centrum voor milieu- en energierecht (UGent)

Dr. Elien Verniers stelt dat «*Animal & Law*», het aspect waar zij in gespecialiseerd is, in Europa een relatief nieuwe en opkomende rechtstak betreft, waar dit in bijvoorbeeld de Verenigde Staten reeds lang een gevestigde waarde is.

Spreekster behaalde in oktober 2022 als eerste in België een doctoraat binnen dit vakgebied. Haar doctoraatsonderzoek was getiteld «*Naar nieuwe juridische instrumenten voor dierenwelzijn*», en in dit onderzoek werd dieper ingegaan naar het potentieel van «*animal welfare legal instruments*» op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Voor de huidige toelichting zal spreker zich vooral toespitsen op het nationale niveau, en het grondwettelijke niveau in het bijzonder.

Spreekster wijst ten eerste op het belangrijke onderscheid tussen dierenrechten en dierenwelzijn. De huidige voorstellen tot het opnemen van een bepaling in de Grondwet vallen onder de noemer die in de vakliteratuur omschreven wordt als «*simple animal rights*», en betreffen dierenwelzijnsrechten. Deze rechten hebben minder verregaande implicaties dan «*fundamental animal rights*», die dierenrechten betreffen, en waar het

des animaux et dans le cadre desquels, par analogie aux droits de l'homme, l'animal est considéré comme un sujet de droit et possède une personnalité juridique.

On retrouve des exemples de droits des animaux en Finlande et en Suisse. En Suisse, un référendum a été organisé à Bâle le 13 février 2022 sur l'octroi d'un droit à la vie et à l'intégrité physique et mentale à des primates non humains.

Les propositions constitutionnelles qui sont aujourd'hui à l'examen ne viennent pas de nulle part et s'inscrivent dans le mouvement plus large du «*National Animal Constitutionalism*». Au cours des dernières décennies, on a pu observer une croissance exponentielle du nombre de pays ayant intégré la protection des animaux dans leur Constitution. Ces pays sont actuellement au nombre de onze dans le monde, dont sept en Europe. Par exemple, en février 2022, l'Italie a inscrit dans sa Constitution une disposition relative au bien-être animal. L'évolution précitée peut s'expliquer par l'augmentation du soutien social en faveur du bien-être animal au sein de la population européenne.

Un arrêt de la Cour européenne de Justice sur l'interdiction de l'abattage sans étourdissement en Flandre y fait explicitement référence:

«le bien-être animal, en tant que valeur à laquelle les sociétés démocratiques contemporaines attachent une importance accrue depuis un certain nombre d'années, peut, au regard de l'évolution de la société, être davantage pris en compte (20).»

Cette tendance se retrouve également dans l'Eurobaromètre 442, qui s'est intéressé aux attitudes des Européens à l'égard du bien-être animal et qui a révélé que 85 % des répondants avaient un avis favorable à ce sujet (21).

L'évolution constatée est d'ailleurs en phase avec de nombreuses initiatives citoyennes européennes, les fameuses «ICE» (ou «ECI» en anglais), dont près de la moitié des sujets sont en lien avec le bien-être animal. Le bien-être animal revêt également une grande importance au niveau mondial: il s'en est fallu de peu pour qu'il fasse partie des dix-sept priorités retenues dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations unies (22).

(20) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0336>.

(21) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9bc3a0b7-ec17-11e5-8a81-01aa75ed71al/language-en_

(22) <https://sdgs.un.org/fr/goals>.

dier naar analogie met mensenrechten beschouwd wordt als een rechtssubject en rechtspersoonlijkheid verwerft.

Voorbeelden van dierenrechten zijn terug te vinden in Finland en Zwitserland. In Zwitserland werd op 13 februari 2022 te Basel een referendum gehouden over het toekennen van het recht aan niet-menselijke primaten op leven en fysieke en mentale integriteit.

De grondwetsvoorstel die vandaag besproken worden zijn niet uit het niets ontstaan en kunnen gekaderd worden binnen de bredere beweging van «*National Animal Constitutionalism*». De laatste decennia is er een exponentiële toename merkbaar van landen die de bescherming van dieren in de Grondwet opnemen. Momenteel betreft dit wereldwijd elf landen, waarvan zeven in Europa. In februari 2022 nam bijvoorbeeld Italië een dierenwelzijnsbepaling op in de Italiaanse Grondwet. Deze evolutie is te verklaren door een toename van het maatschappelijk draagvlak bij de Europese bevolking wat het aspect dierenwelzijn betreft.

In het arrest van het Europees Hof van Justitie over het verbod in Vlaanderen op het onverdoofd slachten werd hier uitdrukkelijk naar verwezen:

«Het dierenwelzijn, een waarde waaraan de hedendaagse democratische samenlevingen sinds enkele jaren steeds meer belang hechten, kan in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen in grotere mate in aanmerking worden genomen (20).»

Deze stelling is tevens terug te vinden in de Eurobarometer 442, waarbij werd gepeild naar de houding van EU-burgers ten opzichte van dierenwelzijn, en waaruit blijkt dat 85 % van de respondenten hier positief tegenover staat (21).

Dit ligt tevens in de lijn van talrijke Europese burgerinitiatieven, de zogenaamde ECI's, waar bijna de helft van de onderwerpen betrekking heeft op dierenwelzijn. Ook op mondial niveau blijkt dierenwelzijn belangrijk: binnen de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties viel dierenwelzijn nipt buiten de zeventien weerhouden prioriteiten (22).

(20) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0336>.

(21) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9bc3a0b7-ec17-11e5-8a81-01aa75ed71al/language-en_

(22) <https://sdgs.un.org/goals>.

Trois études permettent d’inférer le soutien social dans le contexte belge, à savoir l’enquête Ipsos de 2017, l’enquête Ipsos de 2023 et une étude réalisée par Aerts & Hendriks en 2022. Il ressort de ces études que 85 % des Belges en moyenne sont favorables à une inscription du bien-être animal dans la Constitution.

Dans les trois propositions de révision de la Constitution qui sont à l’examen aujourd’hui, on trouve, d’une part, une piste visant à modifier l’article 7bis de la Constitution et, d’autre part, deux pistes visant à modifier l’article 23. Ces propositions font suite à d’autres propositions qui ont été déposées sous la précédente législature et qui exploraient les mêmes pistes. Ces propositions déposées antérieurement ont formé la base du volet national dans le cadre des recherches doctorales de l’intervenante.

Dans un premier temps, l’intervenante a réalisé des recherches empiriques sur l’impact de l’objectif d’État allemand en matière de bien-être animal. Cette comparaison a permis d’évaluer les incidences potentielles au niveau belge (23). Sur la base de paramètres scientifiques, il a été déterminé dans quelle mesure l’objectif d’État allemand en matière de bien-être animal avait été réalisé dans la pratique depuis l’instauration de l’article concerné en 2002 jusqu’en 2019.

Deux conclusions peuvent être tirées à cet égard. D’une part, l’objectif d’État allemand en matière de bien-être animal peut effectivement être considéré comme un objectif étatique digne de ce nom. D’autre part, il a été constaté qu’aucun changement significatif n’en avait découlé sur le plan structurel.

Lors de l’instauration de l’article relatif au bien-être animal, l’industrie pharmaceutique allemande et les associations agricoles avaient de sérieuses réserves et craignaient des restrictions importantes. Deux décennies de jurisprudence plus tard, force est de constater que cette crainte n’était pas fondée. La dimension du bien-être animal a certes été prise en compte dans le cadre des décisions de justice qui ont été rendues alors que ce n’était pas du tout le cas auparavant, mais le bien-être animal n’a pas prévalu *a priori* sur d’autres aspects. L’inscription d’une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution allemande n’a donc pas entraîné de changements draconiens ou radicaux dans la pratique.

Un exercice de réflexion similaire a été mené au niveau belge: sur quelle base juridique le bien-être animal

Het maatschappelijk draagvlak binnen de Belgische context kan afgeleid worden uit drie studies: de Ipsos bevraging uit 2017, de Ipsos bevraging uit 2023, en een studie van Aerts en Hendriks uit 2022. Uit deze studies kan besloten worden dat een gemiddelde van 85 % van de Belgen er voorstander van is om dierenwelzijn te integreren in de Grondwet.

De drie voorstellen tot herziening van de Grondwet die vandaag ter bespreking voorliggen, bevatten enerzijds één piste via artikel 7bis, en anderzijds twee pistes via artikel 23 van de Grondwet. Deze voorstellen volgen op eerdere voorstellen die reeds ingediend werden in de loop van de vorige legislatuur, en waar dezelfde pistes bewandeld werden. Deze eerdere voorstellen vormden de basis van het nationale luik van het doctoraatsonderzoek van spreker.

Spreekster heeft in eerste instantie empirisch onderzoek verricht naar de impact van de Duitse staatsdoelstelling betreffende dierenwelzijn. Deze vergelijking liet toe de potentiële gevolgen op Belgisch niveau in te schatten (23). Er werd via het hanteren van wetenschappelijke parameters nagegaan in welke mate de Duitse staatsdoelstelling betreffende dierenwelzijn zijn doel in de praktijk bereikt heeft, en dit vanaf de invoering van het artikel in 2002 tot 2019.

Hieruit konden twee conclusies getrokken worden: enerzijds kon de Duitse staatsdoelstelling betreffende dierenwelzijn effectief beschouwd worden als een volwaardige staatsdoelstelling. Anderzijds kon vastgesteld worden dat er op structureel niveau geen ingrijpende wijzigingen uit zijn gevold.

De Duitse farmaceutische industrie en de landbouwverenigingen hadden ernstige bedenkingen bij de invoering van het artikel betreffende dierenwelzijn, en vreesden verregaande beknottingen. Twee decennia aan rechtspraak later kan vastgesteld worden dat deze vrees ongegrond was. Het aspect dierenwelzijn werd weliswaar in overweging genomen door de rechtspraak, waar dit vroeger geheel ontbrak, maar dierenwelzijn kreeg niet *a priori* voorrang op andere aspecten. Het opnemen van een bepaling rond dierenwelzijn in de Duitse Grondwet heeft dus in de praktijk geen drastische of radicale veranderingen tot gevolg gehad.

Eenzelfde denkoefening werd toegepast op het Belgische niveau: op welke juridische basis kan dierenwelzijn

(23) <https://ojs.abo.fi/ojs/index.php/gjal/article/view/1691>.

(23) <https://ojs.abo.fi/ojs/index.php/gjal/article/view/1691>.

peut-il être inscrit dans la Constitution belge et dans quelle mesure un objectif d'État belge aurait-il les mêmes conséquences que l'objectif d'État allemand?

Il ressort des recherches réalisées que la fixation d'un objectif d'État belge par le biais de l'article 7bis de la Constitution n'offrirait pas les mêmes garanties que l'objectif d'État allemand, compte tenu des spécificités du système constitutionnel belge. Il peut être tenu compte à cet égard de la compétence de contrôle spécifique de la Cour constitutionnelle, qui est prévue sous le titre II de la Constitution, mais non sous le titre I^{er}bis dont relève l'article 7bis.

La manière dont un résultat efficace peut être obtenu a ensuite été examinée et il est apparu que cela était réalisable par le biais d'un droit socioéconomique, plus précisément par le biais de l'article 23 de la Constitution.

Cette analyse s'applique également aux propositions de révision de la Constitution qui sont actuellement à l'examen. La piste consistant à ajouter une disposition dans l'article 7bis de la Constitution aurait des conséquences juridiques limitées vu l'impossibilité d'instaurer un *standstill*. La piste visant à ajouter une disposition aux droits socioéconomiques de l'article 23 de la Constitution offrirait, quant à elle, les mêmes garanties de fond qu'un objectif d'État allemand.

Les deux propositions à l'examen concernant l'article 23 utilisent des formulations différentes. La proposition n° 7-372/1 met l'accent sur la reconnaissance du fait que les animaux sont des êtres sensibles, tandis que la proposition n° 7-415/1 met l'accent sur la protection et le bien-être. L'intervenante souligne que la proposition n° 7-415/1 a une formulation plus active, alors que la proposition n° 7-372/1 reste un peu plus vague.

La proposition n° 7-372/1 pourrait toutefois être complétée sur la base des développements, qui font référence aux animaux comme à des «êtres sensibles, avec leurs intérêts propres, leur dignité et leurs besoins spécifiques à l'espèce en matière de bien-être». Cette notion d'approche spécifique à l'espèce se retrouve également dans la littérature spécialisée, notamment chez la philosophe américaine Martha Nussbaum.

Quant à la proposition n° 7-415/1, l'intervenante propose de la compléter en y ajoutant les mots «entre autres», afin d'éviter que l'insertion d'une disposition sur le bien-être animal ait un caractère exhaustif, alors qu'une telle disposition est censée avoir un caractère exemplatif

opgenomen worden in de Belgische Grondwet, en in hoeverre zou een Belgische staatsdoelstelling dezelfde gevolgen hebben als de Duitse staatsdoelstelling?

Uit het onderzoek bleek dat een Belgische staatsdoelstelling via artikel 7bis van de Grondwet niet dezelfde waarborgen biedt als de Duitse staatsdoelstelling, en dit ten gevolge van de eigenschappen van het Belgisch constitutioneel systeem. Hierbij kan de specifieke toetsingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof in overweging genomen worden, dat wel vervat zit in titel II van de Grondwet, maar niet in titel Ibis, waaronder het artikel 7bis valt.

Er werd vervolgens onderzocht op welke manier er wel een efficiënt resultaat kon worden bereikt, en hieruit bleek dat dit gerealiseerd kon worden via een socio-economisch recht, met name via artikel 23 van de Grondwet.

Deze analyse is eveneens van toepassing op de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet. De piste om een bepaling toe te voegen aan artikel 7bis van de Grondwet zou beperkte juridische gevolgen hebben, gelet op het ontbreken van de mogelijkheid om een «*standstill*» te bewerkstelligen. De piste om een bepaling toe te voegen aan de socio-economische rechten van artikel 23 van de Grondwet zou anderzijds wél dezelfde inhoudelijke waarborgen bieden als een Duitse staatsdoelstelling.

In de twee voorliggende voorstellen met betrekking tot artikel 23 wordt een verschillende formulering gehanteerd: in het voorstel met nr. 7-372/1 wordt de klemtoon gelegd op de erkenning dat dieren wezens met gevoel zijn. In het voorstel met nr. 7-415/1 wordt daarentegen de klemtoon gelegd op de bescherming en het welzijn. Spreekster merkt op dat dit laatste voorstel nr. 7-415/1 actiever geformuleerd is, waar het eerste voorstel nr. 7-372/1 iets vager blijft.

Ter aanvulling van het eerste voorstel nr. 7-372/1 kan weliswaar gekeken worden naar de toelichting, waar verwezen wordt naar «dieren als wezens met gevoel, eigen belangen, waardigheid en soortspecifieke welzijnsnoden en -behoeften». Deze notie van een benadering kan eveneens in de vakliteratuur teruggevonden worden, en in het bijzonder bij de Amerikaanse filosoof Martha Nussbaum.

Ter aanvulling van het tweede voorstel nr. 7-415/1 stelt spreekster voor om de zinsnede «onder meer» toe te voegen, om te vermijden dat de toevoeging van een bepaling over dierenwelzijn een exhaustief karakter heeft, waar er eigenlijk een exemplificatief karakter bedoeld wordt bij

dans le cadre de la définition du droit à la protection d'un environnement sain.

Pour conclure, l'intervenante cite quatre points importants qu'il faut garder à l'esprit. Premièrement, les trois propositions à l'examen ont trait au bien-être animal et non aux droits des animaux.

Deuxièmement, la spécificité du système constitutionnel national concerné doit être prise en compte: alors qu'il est possible de travailler avec un objectif d'État en Allemagne, il conviendrait plutôt en Belgique de s'appuyer sur un droit socioéconomique.

Troisièmement, la voie à suivre dépend de l'objectif poursuivi. Une simple prise de position est possible via l'article 7bis de la Constitution. En revanche, si l'on souhaite instaurer des garanties de fond, telles qu'un *standstill* et un contrôle par la Cour constitutionnelle, il est indiqué de procéder en modifiant l'article 23 de la Constitution.

Enfin, l'inscription dans la Constitution d'une disposition relative au bien-être animal peut compter sur un soutien social massif: selon l'intervenante, elle ne provoquera pas de séisme dans l'industrie.

D. Échange de vues

M. Julien Uyttendaele souhaiterait que l'oratrice clarifie sa dernière remarque concernant le caractère exhaustif de la formulation de la proposition n° 7-415/1 afin de pouvoir la corriger pour la rendre la plus «active» et parfaite possible.

M. Van Goidsenhoven déduit de l'exposé de Mme Verniers que l'inscription à l'article 7bis serait quasiment inutile. L'article 23 semble plus approprié afin de permettre le contrôle de la Cour constitutionnelle mais aussi d'assurer le respect du principe de *standstill*. Il y a là une nuance par rapport à la position du professeur Uyttendaele.

Néanmoins, comme l'intervenant précédent, il aimeraient connaître quelles adaptations spécifiques Mme Verniers proposerait afin de compléter la proposition n° 7-415 qui paraît la plus appropriée.

Enfin, M. Van Goidsenhoven demande quelles sont les différences fondamentales entre la Belgique et l'Allemagne qui rendent la comparaison entre les deux législations plus complexe qu'il n'y paraît.

de omschrijving van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Spreekster besluit met het opsommen van vier belangrijke aandachtspunten. Ten eerste hebben de drie voorliggende voorstellen betrekking op dierenwelzijn en niet op dierenrechten.

Ten tweede moet de specifieke eigenheid van het betrokken nationaal constitutioneel systeem in acht genomen worden: waar in Duitsland kan gewerkt worden met een staatsdoelstelling, zal er in België eerder gewerkt moeten worden met een socio-economisch recht.

Ten derde is de te bewandelen weg afhankelijk van het beoogde doel: een loutere stellingname kan gebeuren via artikel 7bis van de Grondwet. Wenst men inhoudelijke waarborgen te realiseren, zoals een «*standstill*» en een toetsing door het Grondwettelijk Hof, dan is het aangewezen te werken via artikel 23 van de Grondwet.

Tot slot is het maatschappelijk draagvlak enorm groot: het opnemen van een bepaling betreffende dierenwelzijn in de Grondwet zal volgens spreekster niet zorgen voor een aardverschuiving binnen de industrie.

D. Gedachtewisseling

De heer Julien Uyttendaele vraagt dat spreekster haar laatste opmerking over de exhaustieve aard van de formulering van voorstel nr. 7-415/1 zou verduidelijken, om het voorstel te kunnen corrigeren, zodat het zo «actief» en perfect mogelijk wordt.

De heer Van Goidsenhoven leidt uit de uiteenzetting van mevrouw Verniers af dat de opname in artikel 7bis quasi nutteloos zou zijn. Artikel 23 lijkt geschikter om controle door het Grondwettelijk Hof mogelijk te maken, maar ook om erbieding van het *standstill*-principe te waarborgen. Dat is een nuance ten opzichte van het standpunt van professor Uyttendaele.

Zoals de vorige spreker wil hij toch graag weten welke specifieke aanpassingen mevrouw Verniers kan voorstellen om voorstel nr. 7-415, dat het meest geschikte lijkt, aan te vullen.

Tot slot vraagt de heer Van Goidsenhoven wat de fundamentele verschillen zijn tussen België en Duitsland die de vergelijking tussen beide wetgevingen complexer maakt dan het lijkt.

M. De Roo demande des éclaircissements sur la différence d'interprétation entre les notions de «droits des animaux» et de «bien-être des animaux». En ce qui concerne le droit belge des biens, M. De Roo demande de plus amples explications sur les pays qui ont inséré une telle disposition relative au bien-être animal dans le droit civil et non dans la Constitution.

M. Ben Chikha retient de l'exposé que la piste de l'article 23 de la Constitution est celle qui aura le plus d'impact. L'audition précédente a mis en lumière la crainte du secteur agricole de ressentir des effets négatifs et M. Ben Chikha demande si cette crainte est fondée. Quant à l'obtention d'une plus large adhésion de la population, il demande des précisions sur la manière dont les choses se sont déroulées en Allemagne et sur la méthode employée pour convaincre les indécis.

Mme Verniers rappelle que la proposition n° 7-415/1 complète l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution par les mots suivants: «qui implique la protection et le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles». Cela donne l'impression que l'ajout proposé est une énumération exhaustive de ce qu'il y a lieu d'entendre par «protection du droit à un environnement sain». Si l'on ajoutait les mots «qui implique entre autres la protection et le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles», on indiquerait clairement que le bien-être des animaux et la protection d'un environnement sain ne sont pas des synonymes interchangeables.

Mme Verniers explique que le choix de l'article 7bis ou de l'article 23 est fonction de l'objectif poursuivi. L'article 7bis équivaut à une prise de position, tandis que l'article 23 garantit un «standstill» et une compétence de contrôle de la Cour constitutionnelle.

À propos de la comparaison juridique avec l'Allemagne, il convient d'observer que les systèmes constitutionnels sont différents en Allemagne et en Belgique. En Belgique, il est établi que la Cour constitutionnelle ne peut contrôler que les dispositions du titre II, ce qui n'est pas le cas en Allemagne. Il en découle une différence de garanties constitutionnelles.

Les termes «droits des animaux» sont une notion globale, comparable à la notion de «droits humains», et sont, à ce titre, à distinguer de la notion de «bien-être des animaux». On ne peut attendre de la population qu'elle fasse cette distinction, mais on peut considérer qu'une personne qui prône des droits pour les animaux

De heer De Roo verzoekt om verduidelijking betreffende het interpretatieve onderscheid tussen de begrippen dierenrechten en dierenwelzijn. Wat het Belgisch goederenrecht betreft, verzoekt de heer De Roo om een nadere toelichting over landen die een dergelijke bepaling betreffende dierenwelzijn in het burgerlijk recht, en niet in de Grondwet hebben opgenomen.

De heer Ben Chikha onthoudt uit de uiteenzetting dat de piste via artikel 23 van de Grondwet het meeste impact zou hebben. Uit de vorige hoorzitting bleek binnen de landbouwsector de vrees te bestaan dat er negatieve gevolgen zouden zijn, en de heer Ben Chikha stelt de vraag of deze angst terecht is. Over het vergroten van het draagvlak bij de bevolking verzoekt hij om een toelichting over hoe dit in Duitsland is verlopen, en welke methode daar werd toegepast om twijfelaars te overtuigen.

Mevrouw Verniers wijst erop dat in het voorstel nr. 7-415/1 aan artikel 23, derde lid, 4^o, van de Grondwet het volgende wordt toegevoegd: «wat de bescherming en het welzijn van dieren als wezens met gevoel inhoudt». Dit geeft de indruk dat de voorgestelde toevoeging een exhaustieve opsomming is van wat begrepen moet worden onder de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu. Door het toevoegen van de woorden «wat onder meer de bescherming en het welzijn van dieren als wezens met gevoel inhoudt», wordt duidelijk gemaakt dat dierenwelzijn en de bescherming van een gezond leefmilieu geen uitwisselbare synoniemen zijn.

Mevrouw Verniers verduidelijkt dat de keuze voor artikel 7bis of artikel 23 afhankelijk is van het beoogde doel. Artikel 7bis komt neer op een stellingname, en artikel 23 garandeert een «standstill» en een toetsingsbevoegdheid voor het Grondwettelijk Hof.

Over de rechtsvergelijking met Duitsland moet opgemerkt worden dat de Duitse en Belgische constitutionele systemen verschillend zijn. In België is bepaald dat het Grondwettelijk Hof enkel de bepalingen van titel II van de Grondwet kan toetsen, hetgeen niet het geval is in Duitsland. Dit levert een verschil op wat de constitutionele waarborgen betreft.

Dierenrechten is een overkoepelend begrip, naar analogie met het begrip mensenrechten, en in die zin te onderscheiden van het begrip dierenwelzijn. Van de bevolking kan niet verwacht worden dat zij dit onderscheid maken, maar indien een persoon voorstander is van dierenrechten kan aangenomen worden dat die persoon zeker

sera assurément favorable au bien-être des animaux. La notion de «bien-être des animaux» va moins loin que celle de «droits des animaux».

Le droit belge des biens, qui figure dans le Code civil, est d'une autre nature que la Constitution. Une Constitution ne peut être adaptée purement et simplement lors d'un changement de législature. La valeur attribuée à la Constitution est bien supérieure à celle que l'on donne au droit civil. Dans la hiérarchie des normes juridiques, un article de la Constitution a bien plus de poids qu'un article du Code civil.

En modifiant le Code civil, le législateur s'est efforcé de sortir les animaux de la catégorie des biens, mais il a en pratique conféré aux animaux un double statut. En France, les animaux ont un statut particulier dans le Code civil depuis 2014, mais la jurisprudence montre que cela ne fait guère de différence dans la pratique.

En Allemagne, le secteur agricole craignait également que l'insertion d'un tel article sur le bien-être animal dans la Constitution entraîne une diminution de ses droits. Après vingt ans, force est de constater que cela n'a pas mis fin à l'élevage intensif, ni à l'expérimentation sur animaux. En revanche, cela a eu des répercussions sur le droit fondamental que constitue la liberté artistique: auparavant, la liberté artistique qui causait de la souffrance animale échappait au contrôle de la Cour constitutionnelle parce que cette liberté était inscrite dans la Constitution, contrairement au bien-être animal. Depuis que le bien-être animal a été inséré dans la Constitution allemande, il a acquis une importance équivalente à celle de la liberté artistique, et la Cour constitutionnelle est désormais habilitée à mettre ces droits en balance.

Un autre exemple est celui des vivisections qui relèvent de la liberté d'enseignement, laquelle est un droit qui, avant l'insertion d'un article relatif au bien-être animal, primait sur le bien-être animal. Depuis que le bien-être animal a sa place dans la Constitution allemande, on lui a attribué une plus grande valeur qu'aux vivisections pratiquées dans le cadre de la liberté d'enseignement.

Lorsqu'il a inséré une disposition relative au bien-être animal, la principale motivation du constituant allemand était liée aux abattages sans étourdissement et à l'indignation publique que provoquait l'impossibilité de mettre en balance le bien-être des animaux et la liberté de culte. À cet égard, il est utile de rappeler l'arrêt de la Cour européenne de justice affirmant que le bien-être

voorstander zal zijn van dierenwelzijn. Dierenwelzijn is immers minder verregaand dan dierenrechten.

Het Belgisch goederenrecht zoals opgenomen in het burgerlijk recht is van een andere aard dan de Grondwet. Een Grondwet kan niet zomaar worden aangepast bij een wisseling van de legislatuur. De waarde die aan de Grondwet wordt gegeven is veel groter dan de waarde die aan het burgerlijk recht wordt gegeven. Een Grondwetsartikel heeft binnen de hiërarchie der rechtsnormen veel meer gewicht dan een artikel in het burgerlijk wetboek.

De wetgever heeft met de wijziging van het burgerlijk wetboek getracht dieren uit de categorie goederen te halen, maar heeft dieren in de praktijk een dubbele status gegeven. In Frankrijk hebben dieren sinds 2014 een afzonderlijk statuut in het Burgerlijk Wetboek, maar uit de rechtspraak blijkt dat dit in de praktijk weinig verschil heeft gemaakt.

In Duitsland leefde binnen de landbouwsector eveneens de vrees dat het invoeren van een dergelijk artikel over dierenwelzijn een beknotting van hun rechten als gevolg zou hebben. Na twintig jaar kan vastgesteld worden dat het geen einde heeft gemaakt aan de intensieve veeteelt of het experimenteren op dieren. Het heeft anderzijds wel een invloed gehad op het grondrecht artistieke vrijheid: artistieke vrijheid die dierenleed met zich mee bracht, werd voorheen niet getoetst door het Grondwettelijk Hof aangezien artistieke vrijheid was opgenomen in de Grondwet, waar dit niet het geval was voor dierenwelzijn. Sinds dierenwelzijn opgenomen werd in de Duitse Grondwet heeft dit eenzelfde gewicht gekregen als artistieke vrijheid, en kan het Grondwettelijk Hof deze rechten voortaan tegen elkaar afwegen.

Een ander voorbeeld betreft de vivisecties, die kaderen binnen de vrijheid van onderwijs, een recht dat voor de invoering van een artikel betreffende dierenwelzijn voorrang kreeg op dierenwelzijn. Sinds dierenwelzijn opgenomen werd in de Duitse Grondwet werd hieraan een groter gewicht toegekend dan aan vivisecties in het kader van de vrijheid van onderwijs.

De voornaamste drijfveer van de Duitse grondwetgever om een bepaling betreffende dierenwelzijn op te nemen, betrof het onverdoofd slachten, en in het bijzonder de publieke verontwaardiging over het ontbreken van de mogelijkheid om dierenwelzijn af te kunnen wegen tegen de vrijheid van godsdienst. In dit opzicht kan verwezen worden naar het arrest van het Europees Hof van Justitie,

animal doit être pris en considération lors de la mise en balance des intérêts, puisqu'il s'agit d'une valeur démocratique essentielle.

*
* *

III. AUDITIONS DU 26 MAI 2023

A. Exposés

I) Mme Violette Pouillard, historienne, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), professeure invitée à l'Université de Gand (UGent)

Mme Pouillard avertit qu'en tant qu'historienne, elle se bornera à apporter des éclairages, d'une part sur le caractère ancien, historique, de la question de la protection des animaux en tant qu'êtres sensibles, et, d'autre part, sur ce que les historiens et historiennes ont mis en évidence comme traits saillants sur la façon dont la question de la protection et du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles a été traitée en Belgique. Enfin, elle apportera des perspectives de longue durée sur la question de la protection et du bien-être des animaux comme partie du droit à la protection d'un environnement sain.

Avant de commencer, elle précise que le terme «animaux» est incertain, d'une part parce que nous sommes des animaux et d'autre part parce que la diversité animale est telle qu'elle complique les généralisations. Néanmoins, assorti des précautions d'usage, le vocabulaire permettra ici de désigner, ensemble, les animaux non humains mobilisés dans notre société et impactés par certaines conséquences.

a) Le caractère ancien de la question de la protection et du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles

La question de la condition et du sort des animaux sous l'effet des traitements et activités humaines forme une lame de fond des interrogations philosophiques et morales, au moins depuis l'Antiquité. Cette question est centrale, non seulement s'agissant des rapports des humains avec les animaux, mais aussi s'agissant des rapports des humains entre eux – on sait ce que l'animalisation d'autres humains a porté et porte comme violences.

Depuis le XVII^e siècle, Descartes apparaît, sur la question animale, comme une référence centrale, qui aurait sanctionné une séparation radicale entre humains et animaux, en ravalant les seconds au rang de simples

dat stelt dat dierenwelzijn moet opgenomen worden in de afweging van belangen, aangezien het een belangrijke democratische waarde betreft.

*
* *

III. HOORZITTINGEN VAN 26 MEI 2023

A. Uiteenzettingen

I) Mevrouw Violette Pouillard, historica, onderzoekster Centre national de la recherche scientifique (CNRS), gastprofessor aan de Universiteit van Gent (UGent)

Mevrouw Pouillard merkt op dat ze zich als historica zal beperken tot twee thema's. Eerst zal zij aantonen dat de kwestie van de bescherming van dieren als wezens met gevoel oude, historische gronden heeft. Anderzijds zal ze het hebben over de resultaten van het historisch onderzoek naar de typische kenmerken van de Belgische aanpak van de bescherming en het welzijn van dieren als gevoelige wezens. Tot slot zal ze een langetermijnvisie geven over de bescherming en het welzijn van dieren als onderdeel van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Vooraf preciseert ze dat het begrip «dieren» geen vaststaand begrip is, enerzijds omdat we allemaal dieren zijn en anderzijds omdat de diversiteit van de dierenwereld veralgemeningen bemoeilijkt. Toch kan het begrip «dieren» – mét de gebruikelijke voorzichtigheid –, hier worden gedefinieerd als: de niet-menselijke dieren die in onze samenleving worden ingezet en hiervan gevlogen ondervinden.

a) Historische achtergrond van de bescherming en het welzijn van dieren als wezens met gevoel

De kwestie van de toestand en het lot van dieren ten gevolge van menselijke handelingen en activiteiten, doet al minstens sedert de Oudheid talloze filosofische en morele vragen rijzen. Deze kwestie staat centraal, niet enkel met betrekking tot de verhoudingen tussen mens en dier, maar ook tot de onderlinge menselijke verhoudingen – we weten tot welke gewelddadene het heeft geleid en nog steeds leidt als mensen andere mensen als dieren beschouwen.

Sinds de 17^e eeuw is Descartes de centrale referentie inzake het dierenvraagstuk. Hij zou een radicale scheiding hebben geponeerd tussen mensen en dieren, waarbij hij die laatste verlaagde tot gewone machines – weliswaar

machines – machines aux rouages complexes certes, mais machines, ne pouvant par conséquent éprouver de la douleur. Toutefois, la complexité, et les failles, de la pensée de Descartes, bien mises en évidence par la philosophe Elisabeth de Fontenay, n’ont cessé d’être écartées pour aboutir à ce simplisme de l’animal-machine. Cette instrumentalisation, bien sûr, était utile; elle justifiait toutes les utilisations des animaux, sans limites.

Mais l’appréhension mécaniste des animaux n’a jamais pu étouffer un mouvement ascendant, et ininterrompu, de montée des sensibilités envers les animaux, dont témoigne notamment, au XVIII^e siècle, la pensée rousseauiste. Dans *Émile ou de l’éducation* (1762), son traité pédagogique, Rousseau décrit comment l’enfant Émile commence à penser aux «êtres sensibles»: «Les plaintes et les cris commence[n]t d’agiter [l]es entrailles [d’Émile]; l’aspect du sang qui coule lui f[ait] détourner les yeux; les convulsions d’un animal expirant lui donne[n]t je ne sais quelle angoisse (...). Ainsi naît la pitié, premier sentiment relatif qui touche le cœur humain selon l’ordre de la nature. Pour devenir sensible (...) il faut que l’enfant sache qu’il y a des êtres semblables à lui qui souffrent ce qu’il a souffert, qui sentent les douleurs qu’il a senties, et d’autres dont il doit avoir l’idée, comme pouvant les sentir aussi. En effet, comment nous laissons-nous émouvoir à la pitié, si ce n’est en nous transportant hors de nous et [en] nous identifiant avec l’animal souffrant, en quittant, pour ainsi dire, notre être pour prendre le sien? (24)» La considération des animaux, êtres sensibles, est ainsi tenue par Rousseau pour l’un des fondements de la nature humaine. Partout en Europe, la montée des sensibilités envers les animaux à l’époque moderne accompagne une montée en sensibilités plus large qui, du côté humain, réclame l’abolition de l’esclavage et des supplices punitifs. Elle signe aussi une montée des débats sur la question du traitement des animaux, puis, à partir du début du XIX^e siècle, l’adoption de mesures juridiques.

b) Le traitement de la question de la protection et du bien-être des animaux en tant qu’êtres sensibles en Belgique

(1) La Belgique n’a pas été pionnière en matière de législation protégeant les animaux. Alors que la première loi de protection animale en Europe a été adoptée en Grande-Bretagne en 1822 (*Act to Prevent the Cruel and Improper Treatment of Cattle*), en Belgique, il faut attendre, sur la question de la protection animale, le Code pénal de 1867, dont les articles afférents sont de surcroît de portée limitée. L’article 561 du Code pénal

machines die complex in elkaar zitten, maar toch machines, die bijgevolg geen pijn kunnen voelen. De nuances en de zwakke punten in de ideeën van Descartes, duidelijk aangetoond door de filosoof Elisabeth de Fontenay, werden echter lange tijd weggewuifd om te komen tot het simplistische idee van het dier als machine. Die instrumentalisering was uiteraard nuttig want ze rechtvaardigde een grenzeloos gebruik van dieren.

Deze mechanische benadering van dieren heeft echter niet kunnen beletten dat er een groeiende beweging ontstond naar meer medeleven met dieren. Daarvan getuigen onder meer de ideeën van Rousseau in de 18^e eeuw. In zijn verhandeling over pedagogie *Émile ou de l’éducation* (1762), beschrijft Rousseau hoe het kind Emile begint te denken aan «wezens met gevoel»: «*Les plaintes et les cris commence[n]t d’agiter [l]es entrailles [d’Émile]; l’aspect du sang qui coule lui f[ait] détourner les yeux; les convulsions d’un animal expirant lui donne[n]t je ne sais quelle angoisse (...).* Ainsi naît la pitié, premier sentiment relatif qui touche le cœur humain selon l’ordre de la nature. Pour devenir sensible (...) il faut que l’enfant sache qu’il y a des êtres semblables à lui qui souffrent ce qu’il a souffert, qui sentent les douleurs qu’il a senties, et d’autres dont il doit avoir l’idée, comme pouvant les sentir aussi. En effet, comment nous laissons-nous émouvoir à la pitié, si ce n’est en nous transportant hors de nous et [en] nous identifiant avec l’animal souffrant, en quittant, pour ainsi dire, notre être pour prendre le sien? (24)» Het rekening houden met dieren als wezens met gevoel ziet Rousseau dus als een van de fundamente van de menselijke natuur. Overal in Europa gaat de opkomst van een toenemend gevoel voor dieren in de nieuwe tijd gepaard met het ontstaan van een bredere gevoeligheid waarbij op menselijk vlak de afschaffing van de slavernij en van lijfstraffen worden geëist. Die tendens wordt ook gekenmerkt door toenemende debatten over de behandeling van dieren en daarna, vanaf het begin van de 19^e eeuw, door de eerste juridische maatregelen.

b) De aanpak van de kwestie van de bescherming en het welzijn van dieren als wezens met gevoel in België

(1) België is nooit een pionier geweest op het vlak van dierenbeschermingswetgeving. Terwijl de eerste Europese dierenbeschermingswet werd aangenomen in 1822 in Groot-Brittannië (*Act to Prevent the Cruel and Improper Treatment of Cattle*), moeten we in België op het vlak van dierenbescherming wachten op het Strafwetboek van 1867. De artikelen die daarin verwijzen naar dierenbescherming hebben bovendien

(24) J.-J. Rousseau, *Émile ou De l’éducation*, Paris, Flammarion, 2009 [1762], p. 320-321.

(24) J.-J. Rousseau, *Émile ou De l’éducation*, Paris, Flammarion, 2009 [1762], blz. 320-321.

indique en effet que seront punis «5° Ceux qui se seront rendus coupables d'actes de cruauté ou de mauvais traitements excessifs envers les animaux» et «Ceux qui auront, dans des combats, jeux ou spectacles publics, soumis les animaux à des tortures». Les protecteurs et protectrices des animaux, et les associations de protection animale, ne cesseront de dénoncer le caractère flou, insaisissable, du terme «excessifs», qui rend, selon eux, le droit caduc. Ils n'auront de cesse de réclamer une loi sur la protection animale.

Pourtant il faudra attendre 1929 pour que la première loi de protection animale en Belgique soit adoptée par le Parlement. Cette «loi relative à la protection des animaux» punit toujours les «actes de cruauté ou de mauvais traitements excessifs». Elle ajoute toutefois des dispositions plus précises, comme l'interdiction de détenir des oiseaux chanteurs aveuglés, d'organiser des combats d'animaux, ou d'imposer aux animaux des travaux «douloureux» ou «dépassant manifestement [leurs] forces». Le caractère tardif de cette loi, et le retard belge sur le plan du droit de la protection des animaux, seront soulignés à plusieurs reprises, notamment lors des débats parlementaires précédant le vote de cette loi.

Bien plus récemment, et parmi d'autres exemples, la Belgique n'a transposé en droit qu'en 1984 – c'est-à-dire bien après, notamment, la France et le Royaume-Uni – la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée en 1973, entrée en vigueur en 1975. Ce retard belge a un temps positionné la Belgique sur la scène internationale comme une plaque tournante du trafic des espèces menacées.

(2) Pourtant, la Belgique occupe un rôle historique singulier en matière de protection animale.

L'établissement, en 1863, à Bruxelles, de la première société belge de protection des animaux, la Société royale protectrice des animaux, inaugure la fondation de nombreuses autres sociétés de protection animale dans le pays. Ces sociétés sont le plus souvent établies par des membres des élites politiques et économiques du pays, et elles fondent leur action sur des motifs de moralité publique, d'hygiénisme mais aussi d'intérêt économique – il s'agit, pour les élites, de protéger les forces animales vives du pays.

Au sein de l'action, plurielle, des protecteurs belges des animaux, une figure se détache, celle de Jules Rühl, à laquelle plusieurs historiens et historiennes ont consacré

een beperkte draagwijdte. Artikel 561 stelt immers strafbaar: «5° Zij die zich schuldig maken aan wreedheden of buitensporig slechte behandeling van dieren» (vert.) en «Zij die dieren onderwerpen aan folteringen in wedstrijden, spelen of publieke spektakels» (vert.). De dierenbeschermers en hun verenigingen blijven erop hameren dat het begrip «buitensporig» onduidelijk en weinig concreet is, waardoor de wet volgens hen dode letter blijft. Ze blijven dus een wet op de dierenbescherming eisen.

Maar we moeten wachten tot 1929 vooraleer de eerste wet op de dierenbescherming wordt aangenomen in België. Die «*Loi relative à la protection des animaux*» bestraft nog steeds buitensporige wreedheden of slechte behandeling maar er worden preciezere bepalingen aan toegevoegd, zoals het verbod om blindgemaakte zangvogels te houden, dierengevechten te organiseren of dieren te dwingen werk te verrichten dat pijnlijk is of duidelijk boven hun krachten gaat. De laattijdigheid van die wet, en de achterstand van België op het vlak van dierenbescherming, zullen verschillende keren onderstreept worden, met name tijdens de parlementaire debatten die de goedkeuring van deze wet voorafgaan.

Een veel recenter voorbeeld – en er zijn er nog – van de Belgische achterstand zien we bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES). Deze Overeenkomst is ondertekend in 1973 en in werking getreden in 1975, maar werd in België pas in 1984 – veel later dan onder meer in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – omgezet in interne wetgeving. Door die Belgische achterstand fungeerde België een tijdje als internationale draaischijf van de handel in bedreigde soorten.

(2) Nochtans speelt België een bijzondere historische rol op het vlak van dierenbescherming.

De oprichting van de eerste Belgische vereniging voor dierenbescherming, *la Société royale protectrice des animaux* in Brussel in 1863, luidt de stichting in van talrijke andere dierenbeschermingsverenigingen in het land. Die verenigingen zijn meestal opgericht door leden van de politieke en economische elite van het land. Hun acties worden ingegeven door motieven van openbare zedelijkhed en hygiëne maar ook door economische belangen – voor de elites is het doel de bescherming van dieren als werkkrachten van het land.

In de vele activiteiten van Belgische dierenbeschermers springt er één figuur uit, met name Jules Rühl, aan wie verschillende historici de afgelopen jaren studies hebben

des études ces dernières années, en particulier Lise Foket à l'Université de Gand. Jules Rühl est le fondateur, à Verviers en 1897, de la Société contre la cruauté envers les animaux, société qui connut ensuite un succès important sous le nom plus familier de «Veeweyde», d'après le nom de la rue du refuge pour animaux que Rühl fonda à Anderlecht en 1908. Jules Rühl fut inspiré par, autant qu'il inspira lui-même, les réseaux internationaux de protection des animaux alors en développement. Une des caractéristiques centrales de l'action de Jules Rühl tient à ce qu'il défendit le sort des animaux mais aussi la protection de l'enfance, la protection des femmes victimes de violences, le droit de vote des femmes et la cause des ouvriers et des travailleurs, en particulier de ceux travaillant avec les animaux. Ainsi, Rühl s'attaqua en particulier à l'amélioration des conditions de travail des abatteurs et des charretiers, en argumentant que le sort des animaux et celui des humains sont liés, que l'amélioration de la condition des uns et des autres n'est pas séparable.

Jules Rühl jouissait d'une certaine estime, et il fut régulièrement loué par la presse et par des figures politiques belges. À sa mort en 1936, comme le souligne Lise Foket, les travailleurs de l'abattoir d'Anderlecht contribuèrent financièrement à l'érection d'une statue, située encore aujourd'hui au Parc Astrid à Anderlecht, qui lui rend hommage. Bien que Jules Rühl ait ses parts d'ombre, la considération dont il jouissait de son vivant et après sa mort résulte de ce qu'il considérait la question animale et la question sociale comme indissociables, comme les deux faces d'une même médaille, celle de la justice sociale.

Mais par-delà la figure de Jules Rühl, et bien avant l'action de Rühl, c'est-à-dire à partir du début du XIX^e siècle, un consensus sociétal très large se dessine sur la question animale, en Belgique et bien au-delà.

(3) À partir du début du XIX^e siècle, un consensus large se forme sur le fait que les violences envers les animaux ne sont pas tolérables dans l'espace public. L'exercice des violences envers les animaux était encore toléré dans l'espace public au XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle, mais il suscitait des oppositions de plus en plus marquées.

Nombre de sources historiques montrent que les villes européennes sont, au XIX^e siècle, ce que Peter Atkins a appelé des «villes animales», emplies d'animaux de rente: marchés d'animaux d'élevage vivants, troupeaux traversant les villes pour être menés à ces marchés, sous la conduite, la menace ou les coups de leurs employés,

gewijd, in het bijzonder Lise Foket van de Universiteit Gent. Jules Rühl richtte in 1897 in Verviers de *Société contre la cruauté envers les animaux* op, die later veel succes had onder de bekendere naam «Veeweyde», naar de straatnaam van het dierenasiel dat Rühl in 1908 oprichtte in Anderlecht. Jules Rühl werd geïnspireerd door – en inspireerde op zijn beurt –, de internationale dierenbeschermingsnetwerken die zich toen ontwikkelden. Kenmerkend voor de actie van Jules Rühl was dat hij niet alleen opkwam voor het lot van dieren, maar ook voor de bescherming van kinderen, van vrouwen die het slachtoffer waren van geweld, voor het vrouwenstemrecht en voor de arbeiders, vooral degenen die met dieren werkten. Zo ijverde Rühl onder meer voor de verbetering van de arbeidsomstandigheden van slachters en voermannen, met het argument dat het lot van dieren en dat van mensen met elkaar verbonden zijn en dat de verbetering van de omstandigheden van beide niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Jules Rühl genoot een zekere achtung en werd regelmatig geprezen door de Belgische pers en door Belgische politieke figuren. Zoals Lise Foket opmerkt, zamelden de arbeiders van het slachthuis van Anderlecht bij zijn overlijden in 1936 geld in voor de oprichting van een standbeeld, dat vandaag nog steeds in het Astridpark in Anderlecht staat. Hoewel Jules Rühl een schaduwzijde had, was de achtung die hij tijdens zijn leven en na zijn dood genoot te danken aan het feit dat hij de dierenkwestie en de sociale kwestie als onlosmakelijk met elkaar verbonden beschouwde, als twee zijden van dezelfde medaille, namelijk die van de sociale rechtvaardigheid.

Maar los van de figuur van Jules Rühl, en nog een hele tijd voor de acties van Rühl, namelijk vanaf het begin van de 19^e eeuw, tekende zich een zeer brede maatschappelijke consensus af over de kwestie van dieren, in België en daarbuiten.

(3) Vanaf het begin van de 19^e eeuw groeit er een brede consensus om geweld tegen dieren in de openbare ruimte niet langer toe te laten. In de 18^e en het begin van de 19^e eeuw werd dit nog getolereerd, maar het verzet ertegen neemt steeds fellere vormen aan.

Talrijke historische bronnen tonen aan dat Europese steden in de 19^e eeuw «dierensteden» zijn, zoals Peter Atkins ze genoemd heeft. Vee is inderdaad overal aanwezig: er zijn veemarkten; kuddes trekken door de steden onder aanvoering, bedreigingen of slagen van hun hoeders; paarden trekken karren, worden afgeranseld

transports conduits par des chevaux, régulièrement frappés par les cochers, et usés à la tâche, pour aller plus loin, plus vite, dans un contexte de croissance urbaine, tueries privées, desquelles échappent les cris des animaux en train d'être abattus, ce qui suscite des plaintes du voisinage.

Dans un contexte d'exode rural, d'urbanisation, d'industrialisation, et d'augmentation de la consommation humaine des produits animaux, jamais le spectacle de la violence envers les animaux n'a été aussi visible à tant de personnes. Et ce spectacle, de même que les cris des bêtes qui l'accompagnent, apparaissent de plus en plus insupportables, précisément parce que les animaux sont considérés comme des êtres sensibles.

Il se cristallise alors, à partir du début du XIX^e siècle, un accord sociétal très large sur la nécessité de masquer cette violence, à défaut de l'éliminer, d'autant que la violence envers les animaux est, au moins depuis le XVIII^e siècle, considérée comme l'antichambre de celle faite aux humains. Qui tue un bœuf, ou qui frappe un cheval, et même, qui voit tuer un bœuf ou voit frapper un cheval, demain tuera peut-être. Par conséquent, le début du XIX^e siècle est caractérisé, en Belgique et ailleurs, par la mise en branle d'un mouvement d'exclusion de la violence envers les animaux du regard public. Ce mouvement concerne aussi les violences systémiques que requiert l'abattage des animaux d'élevage. Ainsi, les tueries privées sont-elles remplacées par des abattoirs fermés et interdits au public. Ces lieux centralisés doivent de plus permettre, avec l'appui des protecteurs des animaux, de standardiser et de généraliser des méthodes d'abattage dites humanitaires, qui visent à minimiser la souffrance des animaux. Toutefois, ces méthodes permettront aussi d'atteindre des cadences d'abattage beaucoup plus élevées.

Cette grande exclusion des animaux de rente de l'espace public indique que la perception des animaux comme êtres sensibles envers lesquels la violence est intolérable, au point qu'il faut la sortir du champ public et œuvrer à la minimiser, est au cœur de nos rapports aux animaux depuis plus de deux siècles.

(4) Par conséquent, la question du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles est au cœur du droit et de l'aménagement du territoire en Belgique. Les exemples sont ici innombrables. On pense à la généralisation des abattoirs, implantés notamment, parmi de nombreux exemples, à Bruxelles en 1842 ou à Gand en 1857. On pense aussi à l'adoption, ininterrompue, de normes juridiques de bien-être animal, dans le sillage de la loi de 1929.

door hun voermannen, en tot zij erbij neervallen moeten zij steeds verder en sneller hun vracht vervoeren in de uitdijende steden; uit privéslachthuizen weerklinken de doodskreten van dieren die men aan het slachten is, wat leidt tot klachten van buurtbewoners.

In een context van plattlandsvlucht, verstedelijking, industrialisering en een toenemend verbruik van dierlijke producten door de mens, is het schouwspel van geweld tegen dieren nooit voor zoveel mensen zo zichtbaar geweest. Dit schouwspel, en de daarmee gepaard gaande dierenkreten, worden steeds vaker als ondraaglijk ervaren, net omdat dieren als wezens met gevoel worden beschouwd.

Zo komt in het begin van de 19^e eeuw een maatschappelijke consensus tot stand dat als men dit geweld niet kan voorkomen, men het op zijn minst aan het oog moet onttrekken, temeer daar geweld tegen dieren zeker sinds de 18^e eeuw beschouwd wordt als een voorbode van geweld tegen mensen. Wie een rund doodt of wie een paard slaat, en zelfs wie een rund gedood ziet worden of een paard geslagen ziet worden, zal morgen misschien een moordenaar worden. Bijgevolg komt er in het begin van de 19^e eeuw, in België en elders, een beweging op gang om geweld tegen dieren uit het openbaar leven te weren. Dit geldt ook voor het systemisch geweld dat gepaard gaat met het slachten van vee. Privéslachthuizen worden dus vervangen door gesloten slachthuizen die niet toegankelijk zijn voor het publiek. In deze gecentraliseerde slachthuizen moeten, met de hulp van dierenbeschermers, zogenaamd humane slachtmethodes gestandaardiseerd en veralgemeend worden, met de bedoeling om het dierenleed zoveel mogelijk te verzachten. Deze methodes zullen echter ook leiden tot een veel hoger slachttempo.

Deze algemene uitsluiting van het vee uit de openbare ruimte toont aan dat, al meer dan twee eeuwen lang, onze relaties tot dieren bepaald worden door de opvatting dat dieren wezens met gevoel zijn waartegen geweld ontelaatbaar is, en dat men dit geweld dus uit de openbare ruimte moet weren en zoveel mogelijk moet beperken.

(4) Het gevolg is dat het welzijn van dieren als wezens met gevoel ook in de wetgeving en de ruimtelijke ordening in België centraal staat. De voorbeelden zijn legio. Zo is er de veralgemeening van de slachthuizen, onder meer in Brussel in 1842 en in Gent in 1857, en de onafgebroken stroom van rechtsnormen betreffende het dierenwelzijn sinds de wet van 1929.

À travers ces normes, il ne s'agit pas de protéger les animaux des usages alimentaires, économiques, scientifiques ou récréatifs qui sont faits d'eux par les humains. Il s'agit au contraire d'œuvrer à préserver la pérennité de ces usages sur le temps long, en évitant qu'ils ne se condamnent eux-mêmes par l'absence de mesure et d'encadrement, et sous le poids de l'opprobre.

Cette question de la mesure des usages humains des animaux amène à la question des liens entre exploitation des animaux comme individus et effets socio-environnementaux plus larges.

c) La protection et le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles comme part du droit à la protection d'un environnement sain

Ces dernières décennies ont été jalonnées d'épisodes marquants, qui montrent qu'oublier que la question animale fait partie de la question environnementale et de la question sanitaire revient à prendre le risque de se le faire brutalement rappeler. La crise dite de la «vache folle», due à l'intégration de farines animales aux rations animales et liée, chez les humains, à la maladie de Creutzfeldt-Jakob, ou la crise dite de la dioxine de 1999, qui mettait en évidence l'adjonction de dioxine aux rations animales, témoignent, avec d'autres séquences, de ce que les crises sanitaires liées aux pratiques d'élevage, qui étaient présentes au moins depuis l'époque moderne, se sont intensifiées et multipliées à mesure de l'industrialisation de l'élevage. De plus, les causalités des éruptions de maladies zoonotiques telle la COVID-19 ou Ebola sont de plus en plus associées par les chercheurs et chercheuses aux effets d'une emprise humaine toujours plus resserrée sur les vivants et leurs milieux. Enfin, et inséparablement, le recul des animaux sauvages s'est accéléré à partir du XIX^e siècle, sous l'effet du développement agricole, mais aussi du développement urbain, et industriel, et des destructions d'habitats et des changements d'affectation des sols associés.

Ces questions environnementales et sanitaires de plus en plus pressantes, qui s'intersectent avec la question globale du changement climatique, nous rappellent avec un entêtement ininterrompu que, d'hier à ce jour, nous sommes partie d'équilibres qui peuvent se rompre, et que, par conséquent, notre sort n'est pas dissociable de celui des non-humains en général et des animaux en particulier.

Rassembler, dans le droit, ce qui n'a jamais été séparé dans les faits – les animaux en tant qu'êtres sensibles, les populations animales, les populations humaines, et

Deze normen hebben niet tot doel dieren te beschermen tegen hun gebruik door de mens voor alimentaire, economische, wetenschappelijke of recreatieve doeleinden. Integendeel, het gaat erom dit gebruik op lange termijn te garanderen, en te voorkomen dat het, bij gebrek aan maatregelen en omkadering, onder druk van de publieke opinie verboden wordt.

Deze kwestie van het gebruik van dieren door mensen leidt tot de vraag wat het verband is tussen de exploitatie van dieren als individuen en de ruimere gevolgen voor de maatschappij en het milieu.

c) De bescherming van dieren als wezens met gevoel als onderdeel van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu

Enkele opvallende gebeurtenissen in de afgelopen decennia hebben aangetoond dat wie vergeten was dat dierenwelzijn gekoppeld is aan milieu en gezondheid, het risico loopt om er brutaal weer aan herinnerd te worden. Onder meer de zogenaamde «gekkoeienziekte», die te wijten was aan de toevoeging van dierlijk meel in dierenvoeding en die bij mensen de ziekte van Creutzfeldt-Jakob kan veroorzaken en de dioxinecrisis van 1999, het gevolg van de toevoeging van dioxine in dierenvoeding, tonen aan dat gezondheidscrisissen ten gevolge van veeteeltpraktijken, die al minstens sinds de moderne tijd voorkomen, erger en talrijker zijn geworden sinds de industrialisering van de veeteelt. Ook de uitbraak van ziekten van dierlijke oorsprong, zoals COVID-19 of ebola, is volgens steeds meer onderzoekers te wijten aan de groeiende menselijke impact op levende wezens en hun leefmilieu. Ten slotte kan dit alles niet los gezien worden van de versnelde achteruitgang van populaties van wilde dieren sinds de 19^e eeuw ten gevolge van ontwikkelingen in de landbouw, de stedenbouw en de industrialisering, en de daarmee gepaard gaande vernietiging van habitats en wijzigingen in het grondgebruik.

Deze steeds dringender wordende milieu- en gezondheidskwesties, die raakvlakken vertonen met de wereldwijde klimaatverandering, blijven ons er hardnekkig aan herinneren dat we, zowel vroeger als nu, deel uitmaken van broze evenwichten en dat ons lot daarom niet los kan worden gezien van dat van niet-mensen in het algemeen en dieren in het bijzonder.

In het recht samenvoegen wat in de praktijk nooit gescheiden is geweest – dieren als wezens met gevoel, dieren- en mensenpopulaties en ons gedeeld leefmilieu

nos environnements communs – n'est donc pas faire œuvre de rupture, c'est avaliser une évidence.

Mme Pouillard souligne pour terminer que l'intérêt sociétal pour les questions qui nous occupent aujourd'hui est de plus en plus vif, en particulier auprès des jeunes générations, qui affrontent, sans doute à un degré inédit, des anxiétés relatives à l'épuisement des ressources, aux éruptions pandémiques, à la question climatique, et par conséquent et plus largement aux limites de l'emprise et du contrôle humains sur les environnements et les animaux. Ces dernières semaines, plusieurs étudiants et étudiantes l'ont contactée pour lui faire part de leur souhait de travailler, pour leur mémoire de bachelier ou de master, sur l'histoire des animaux, l'histoire de la protection de la faune, et l'histoire du droit de protection animale. Ces sujets de recherche qui, il y a dix ans encore, pouvaient susciter une certaine indifférence, y compris au sein du monde académique, bénéficient désormais d'une assise institutionnelle de plus en plus forte, et dont nous ne pouvons plus ignorer qu'ils sont au cœur des grands questionnements contemporains. Car les animaux font partie de la société et l'histoire, y compris celle qui s'écrit aujourd'hui et les jours, semaines, mois et années prochains en ses murs, est tout à la fois et inséparablement politique, sociale, environnementale et animale.

2) M. Christian Behrendt, professeur de droit constitutionnel, Université de Liège

M. Behrendt déclare que son exposé sera bref, compte tenu des nombreux avis d'éminents juristes déjà recueillis par le Sénat, tant sur les propositions à l'examen que sur la proposition de révision de la Constitution déposée sous la législature précédente par Mmes de Bethune et Defraigne (doc. Sénat, n° 6-339/1).

L'article 7bis de la Constitution est ouvert à révision et c'est sur cette disposition que porte la proposition de révision n° 7-47 de M. Anciaux et Mme Segers. L'article 7bis ne figure pas dans le titre II de la Constitution dont le respect peut être contrôlé par la Cour constitutionnelle. Est-il judicieux d'inscrire une disposition relative au bien-être des animaux à l'article 7bis plutôt qu'à l'article 23? Le professeur Behrendt est d'avis que oui car le titre II de la Constitution concerne les Belges et leurs droits.

Il est vrai que l'article 7bis échappe au contrôle de la Cour constitutionnelle mais dans l'arrêt n° 75/2011 du 18 mai 2011, la Cour, tout en reconnaissant qu'«elle n'est pas compétente pour statuer directement sur la

– is daarom geen break met het verleden, maar een bevestiging van wat altijd evident was.

Om af te sluiten, wijst mevrouw Pouillard erop dat er een groeiende maatschappelijke belangstelling is voor de kwesties die ons vandaag bezighouden. Dit is zeker het geval voor de jongere generaties, die zich meer dan ooit zorgen maken over de uitputting van hulpbronnen, pandemische uitbraken, het klimaatprobleem en, in bredere zin, de grenzen van de menselijke impact op en controle over het milieu en dieren. De afgelopen weken hebben verschillende studenten contact met haar opgenomen om voor hun bachelor- of masterthesis te werken rond de geschiedenis van dieren, van de bescherming van fauna en van de dierenbeschermingswetgeving. Deze onderzoeksgebieden, waar tien jaar geleden ook in de academische wereld nog weinig belangstelling voor was, krijgen nu een steeds sterkere institutionele basis. Wij kunnen er niet langer omheen dat ze de kern vormen van de belangrijkste hedendaagse vraagstukken. Dieren maken immers deel uit van de samenleving, en de geschiedenis, inclusief die geschiedenis die vandaag en in de komende dagen, weken, maanden en jaren binnen deze muren wordt en zal worden geschreven, is tegelijkertijd en onverbrekelijk politiek, sociaal, ecologisch en dierlijk.

2) De heer Christian Behrendt, hoogleraar grondwettelijk recht, Université de Liège

De heer Behrendt verklaart dat hij een korte uiteenzetting zal houden, omdat de Senaat reeds van vele voorstaande juristen adviezen heeft ontvangen, zowel over de voorliggende voorstellen als over het voorstel tot herziening van de Grondwet, dat tijdens de vorige zittingsperiode is ingediend door de dames de Bethune en Defraigne (doc. Senaat, nr. 6-339/1).

Artikel 7bis van de Grondwet wordt voor herziening vatbaar verklaard, en daarover gaat het voorstel tot herziening nr. 7-47 van de heer Anciaux en mevrouw Segers. Artikel 7bis valt niet onder titel II van de Grondwet, waarvan de naleving gecontroleerd kan worden door het Grondwettelijk Hof. Is het raadzaam om een bepaling over dierenwelzijn op te nemen in artikel 7bis veeleer dan in artikel 23? Professor Behrendt meent dat titel II van de Grondwet de Belgen en hun rechten betreft.

Het is inderdaad zo dat artikel 7bis aan de controle van het Grondwettelijk Hof ontsnapt, maar in arrest nr. 75/2011 van 18 mei 2011 erkent het Hof dat het weliswaar «niet bevoegd [is] om rechtstreeks uitspraak

compatibilité des dispositions en cause avec cette disposition constitutionnelle», déclare que «rien ne l’empêche toutefois de prendre en compte des dispositions constitutionnelles autres que celles au regard desquelles elle exerce son contrôle en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle».

Dans la Loi fondamentale allemande, l’article 20a dispose que: «Assumant ainsi également sa responsabilité devant les générations futures, l’État protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l’exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l’ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit (25).»

L’État protège les fondements de la vie et les animaux. Est-ce comparable à une disposition consacrant la nécessité d’assurer le bien-être animal? Ce n’est sans doute pas tout à fait la même chose mais il y a un lien. Si l’on protège les animaux, les animaux vont bien, et corrélativement, si l’on assure le bien-être des animaux, on peut dire que ceux-ci sont protégés.

En Belgique, on peut déjà voir la consécration d’un début de protection des animaux dans la Constitution dans la mesure où l’article 23 consacre le droit à un environnement sain. Or, il n’est pas déraisonnable de considérer que l’environnement sain inclut la présence d’animaux.

Cela signifie que la disposition ajoutée dans l’article 7bis pourra avoir une force supplémentaire de par sa combinaison avec l’article 23.

En Allemagne, un arrêt de la Cour constitutionnelle du 24 mars 2021 déclare que l’objectif de protection des animaux n’a pas priorité sur les autres objectifs de la Constitution. Les différents objectifs doivent être conciliés. Toutefois, il existe un devoir particulier de soins envers les animaux, ainsi qu’une obligation, pour se prémunir contre des dégradations qui seraient irréversibles, de tenir compte d’indications scientifiques qui existeraient mais ne seraient pas encore suffisamment consolidées pour être irréfutables. Prenons l’exemple des oiseaux dont certaines espèces deviennent de plus en plus rares en Belgique. S’il existe des indications d’une telle raréfaction, une disposition telle que l’article 20a

te doen over de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met die grondwetsbepaling», maar dat niets het Hof belet om «rekening te houden met andere grondwetsbepalingen dan die waaraan het Hof zijn toetsing uitoefent, krachtens de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof».

In de Duitse Grondwet bepaalt artikel 20a het volgende: «De Staat beschermt, mede in het kader van zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van toekomstige generaties, de natuurlijke grondslagen van leven en dieren binnen het kader van de grondwettelijke orde door middel van wetgeving en, in overeenstemming met de wet en het recht, door middel van de uitvoerende macht en de rechtspraak (25).»

De Staat beschermt de grondslagen van het leven, inclusief het dierlijk leven. Is dit vergelijkbaar met een bepaling die bevestigt dat het dierenwelzijn gewaarborgd moet zijn? Het is wellicht niet helemaal hetzelfde, maar er is een verband. Als men dieren beschermt, maken zij het goed, en als men het welzijn van dieren garandeert, kan men zeggen dat ze beschermd worden.

In België kan artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op een gezond leefmilieu bekrachtigt, beschouwd worden als een begin van verankering van de dierenbescherming in de Grondwet. Het is immers niet onredelijk ervan uit te gaan dat een gezond leefmilieu de aanwezigheid van dieren veronderstelt.

Dit betekent dat de bepaling die in artikel 7bis wordt toegevoegd bijkomende kracht kan hebben door zijn combinatie met artikel 23.

In Duitsland verklaart het Grondwettelijk Hof in een arrest van 24 maart 2021 dat het doel van de bescherming van dieren geen voorrang heeft op andere doelstellingen van de Grondwet. De verschillende doelen moeten met elkaar verzoend worden. Er bestaat echter een bijzondere zorgplicht jegens dieren en, om zich te wapenen tegen mogelijk onomkeerbare schade, een verplichting om rekening te houden met wetenschappelijke indicaties die bestaan maar nog niet voldoende bevestigd zijn om onweerlegbaar te zijn. Laten we het voorbeeld nemen van vogelsoorten die steeds zeldzamer worden in België. Als er hiervoor indicaties zijn, zal een bepaling als die van artikel 20a van de Duitse Grondwet de wetgever

(25) «Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.»

(25) «Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.»

de la Loi fondamentale allemande oblige le législateur à se prémunir contre la possibilité d'une dégradation irréversible.

Le professeur Behrendt est d'avis que l'ajout d'un alinéa à l'article 7bis combiné au droit à un environnement sain inscrit à l'article 23 mettrait à charge du législateur une obligation renforcée de prendre des mesures. Signalons que le Traité sur l'Union européenne contient aussi une disposition qui oblige les États à veiller au bien-être des animaux, pour autant qu'on se situe dans le champ du droit de l'Union européenne.

La Cour constitutionnelle allemande a aussi précisé que l'article 20a de la Loi fondamentale constituait une norme de droit. Ce n'est pas seulement une déclaration d'intention. Il en irait de même en Belgique si l'on inscrit le bien-être animal à l'article 7bis.

Le Grand-Duché de Luxembourg vient de modifier complètement sa Constitution qui va entrer en vigueur le 1^{er} juillet prochain. Dans le nouvel article 41 de la Constitution luxembourgeoise, les alinéas 2 et 3 disposeront que: «L'État s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique. Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.»

Le professeur Behrendt rappelle à cet égard qu'en Belgique, sous la législature précédente, la proposition de révision de la Constitution avait donné lieu à un débat sur la question de savoir s'il fallait préciser que la disposition s'adressait aux animaux en tant qu'êtres sensibles dotés d'intelligence. Il avait finalement été décidé de ne pas le préciser. M. Behrendt partage cette option car tout ajout dans la Constitution doit avoir une plus-value. Si l'on fait référence à l'intelligence, il faut expliquer pourquoi. En indiquant que les animaux sont des êtres sensibles, on indique par la même occasion pourquoi il faut les protéger particulièrement.

3) M. Marc Vandenheede, professeur à la faculté de médecine vétérinaire, Université de Liège

M. Vandenheede précise qu'il est vétérinaire spécialisé en éthologie, c'est-à-dire l'étude du comportement des animaux. Depuis plus de trente ans, il accompagne

verplichten maatregelen te nemen om een onomkeerbare teloorgang te voorkomen.

Professor Behrendt denkt dat het toevoegen van een lid aan artikel 7bis, in combinatie met het recht op een gezond leefmilieu dat is vastgelegd in artikel 23, voor de wetgever een grotere verplichting zou inhouden om maatregelen te nemen. Hij merkt op dat het Verdrag betreffende de Europese Unie ook een bepaling bevat die Staten ertoe verplicht het welzijn van dieren te waarborgen, voor zover dit binnen de werkingssfeer van het recht van de Europese Unie valt.

Het Duitse Grondwettelijk Hof heeft ook aangegeven dat artikel 20a van de Grondwet een rechtsregel is. Het is dus meer dan een intentieverklaring. Hetzelfde zou gelden in België als dierenwelzijn zou worden vastgelegd in artikel 7bis.

Het Groothertogdom Luxemburg heeft zopas een volledig vernieuwde Grondwet aangenomen, die op 1 juli van kracht wordt. In de leden 2 en 3 van het nieuwe artikel 41 van de Luxemburgse Grondwet staat: «De Staat zet zich in om klimaatverandering tegen te gaan en te streven naar klimaatneutraliteit. Hij erkent dieren als niet-menselijke levende wezens met gevoel en beschermt hun welzijn.» (vert.).

Professor Behrendt herinnert eraan dat in België, tijdens de besprekking van het voorstel tot herziening van de Grondwet tijdens de vorige zittingsperiode, de vraag is gerezen of moet worden gespecificeerd dat de bepaling van toepassing is op dieren als wezens met gevoel en begaafd met intelligentie. Uiteindelijk heeft men besloten dit niet te doen. De heer Behrendt is het eens met deze optie, omdat elke toevoeging aan de Grondwet een toegevoegde waarde moet hebben. Als we wijzen naar intelligentie, moeten we uitleggen waarom. Door aan te geven dat dieren wezens met gevoel zijn, geven we tegelijkertijd aan waarom ze speciale bescherming nodig hebben.

3) De heer Marc Vandenheede, hoogleraar aan de faculteit Diergeneeskunde, Université de Liège

De heer Vandenheede legt uit dat hij dierenarts is en gespecialiseerd in ethologie, de studie van dierengedrag. Al meer dan dertig jaar is hij betrokken bij de

le développement du bien-être des animaux, science pluridisciplinaire. Le bien-être animal fait partie, avec l'éthique animale et le droit animalier, d'une spécialité en médecine vétérinaire. Le professeur Vandenheede est spécialiste de ces questions au niveau européen.

Qu'entend-on par «être sensible»? Un être n'est pas un objet. Il est déjà très important de considérer qu'un organisme vivant «est». Le fait qu'il soit «sensible» peut signifier simplement qu'il réagit. Une plante verte, placée devant une fenêtre, va s'orienter vers la lumière. C'est déjà une forme de sensibilité purement sensorielle.

Toutefois, le terme «sensible» utilisé au niveau européen dans le Traité de Lisbonne et avant celui-ci, dans le Traité d'Amsterdam, est en réalité la traduction du mot anglais «*sentient*». «*Sentient being*» pourrait être traduit par «être sentient». La sentience est beaucoup plus qu'une sensibilité sensorielle ou réactionnelle. Elle est ainsi définie par le Larousse: «Pour un être vivant, capacité à ressentir les émotions, la douleur, le bien-être, etc., et à percevoir de façon subjective son environnement et ses expériences de vie.»

Le chien, le chat, le cochon, etc., ont des yeux, un nez, etc. Ils perçoivent un certain nombre d'informations de leur environnement et ils seraient capables d'intégrer ces informations et de ressentir ces émotions. Il y a une différence entre voir quelque chose, l'entendre, le sentir avec l'odorat, avec la bouche, et avoir du plaisir en mangeant, en regardant, en écoutant cette chose. Ou encore avoir peur de quelque chose et non uniquement se mettre à l'écart d'une chose parce qu'elle est toxique.

On a, avec ce mot, une porte d'entrée vers la conscience. Et la conscience animale est un sujet de recherches de pointe dans les sciences du vivant, notamment toutes les neurosciences et l'éthologie qui étudie les comportements qui sont le reflet de ce qui se passe au niveau du système nerveux. On peut donc parler de conscience et de sentience chez les êtres vivants, au moins animaux, au-delà de l'humain. Une barrière est tombée: l'humain n'est plus considéré comme le seul organisme vivant partiellement conscient. La conscience est étudiée comme une dimension continue. Les acquis de la science nous montrent que cette sentience, cette conscience, ne sont pas binaires. Il y a des niveaux de conscience ou sentience variables dans le monde du vivant dont font partie l'être humain et les animaux.

Le statut actuel de l'animal dans nos législations se situe entre l'objet et le sujet de droit. Les animaux n'ont pas de

ontwikkeling van dierenwelzijn, een multidisciplinaire wetenschap. Samen met dierenethiek en dierenrecht is dierenwelzijn een specialiteit van de diergeneeskunde. Professor Vandenheede is een specialist in deze kwesties op Europees niveau.

Wat bedoelen we met «wezens met gevoel»? Een wezen is geen object. Het is al heel belangrijk om te oordelen dat een levend organisme er kan «wezen». Het feit dat het «gevoelig» is, kan gewoon betekenen dat het reageert. Een groene plant die voor een raam staat, zal zich naar het licht keren. Dit is al een puur zintuiglijke vorm van gevoelighed.

De term «gevoel» zoals het gebruikt wordt op Europees niveau en in het Verdrag van Lissabon en daarvoor in het Verdrag van Amsterdam, is echter een vertaling van het Engelse woord «*sentient*». «*Sentient being*» kan vertaald worden als «wezen met gevoel». Gevoel is in deze betekenis veel meer dan een zintuiglijke of reactieve gevoelighed. In het woordenboek Larousse wordt de Franse term «*sentience*» beschreven als het vermogen van een levend wezen om emoties, pijn, welbehagen, enz., te voelen en om op subjectieve wijze zijn omgeving en levenservaringen waar te nemen.

Honden, katten, varkens, enz., hebben ogen, een neus, enz. Zij ontvangen hiermee informatie uit hun omgeving en zouden bekwaam zijn om deze informatie op te nemen en emoties te ondervinden. Er is een verschil tussen iets zien, horen, ruiken, proeven, en genot te ervaren door dat ding te eten, te bekijken, of ernaar te luisteren. Zo is er ook een verschil tussen bang zijn van iets en het gewoon ontwijken omdat het toxicisch is.

Deze term open een deur naar het begrip bewustzijn. Dierlijk bewustzijn is een voorwerp van geavanceerd biologisch onderzoek, met name in alle neurowetenschappen en de ethologie, de studie van het gedrag dat een afspiegeling is van wat er in het zenuwstelsel gebeurt. Er is dus sprake van bewustzijn en gevoel bij andere levende wezens dan mensen, en op zijn minst bij dieren. Er is een grens doorbroken: de mens wordt niet langer beschouwd als het enige gedeeltelijk bewust levend organisme. Bewustzijn wordt bestudeerd als een continue dimensie. Wetenschappelijk onderzoek toont ons dat bewustzijn en gevoel niet binair zijn. Er bestaan wisselende niveaus van bewustzijn of gevoel in de levende wereld, waar mensen en dieren deel van uitmaken.

De huidige status van dieren in onze wetgeving houdt het midden tussen die van een voorwerp en een

droits, même si certaines personnes militent pour qu'ils en aient. Par contre, nous avons des devoirs vis-à-vis des animaux: nous ne pouvons pas faire n'importe quoi avec un animal comme on pourrait le faire avec un objet à partir du moment où on respecte le droit de propriété.

La science du bien-être animal permet de générer des informations pour nous permettre de mieux comprendre la conscience chez les différents individus. On entre ensuite dans un débat éthique qui porte sur la question de savoir ce qu'il convient de faire ou de ne plus faire, ce qu'il faudrait interdire, ce qu'on pourrait aménager pour faire évoluer le droit. Ne plus abattre des animaux sans étourdissement préalable relève d'un choix éthique. C'est de l'éthique animale basée sur un certain nombre de connaissances scientifiques relatives à la sentience des animaux.

Vient ensuite le droit animalier. Le droit est créé pour l'humain par l'humain. Mais les interrogations philosophiques ont des répercussions juridiques: dans notre monde, d'autres êtres peuvent souffrir. Une société dotée d'empathie se doit par conséquent de prendre en compte ces données pour faire évoluer le droit.

Qu'est-ce que le bien-être animal? Il y a un lien étroit entre santé et bien-être. Selon l'Organisation mondiale de la santé, la santé est «un état de bien-être physique, mental, social, spirituel». Le concept de bien-être animal a été inventé parce qu'on a oublié que les animaux avaient aussi une santé mentale. Un animal n'est pas seulement une collection d'organes. C'est aussi un être vivant dans toute sa complexité et qui peut souffrir de pathologies mentales (anxiété, phobies, etc.). On parle également de santé sociale. Les animaux domestiques sont, pour la plupart d'entre eux, des êtres sociaux, ils ont besoin de relations sociales.

Il y a vingt ans, l'orateur avait proposé une définition simple du bien-être animal, en relation avec l'état de santé, à savoir l'état d'équilibre dynamique entre un être vivant et son environnement. Mais la science évolue. Une définition plus récente a été proposée par un organisme français, le Centre national de référence pour le bien-être animal, qui nous montre l'évolution des considérations scientifiques: «Le bien-être animal est l'état mental et physique positif lié à la satisfaction de ses besoins physiologiques et comportementaux, ainsi que de ses attentes. Cet état varie en fonction de la perception de la situation par l'animal.» (ANSES, 2018).

rechtssubject. Dieren hebben geen rechten, hoewel sommige mensen ervoor pleiten om dat te veranderen. Aan de andere kant hebben we wel plichten ten opzichte van dieren: we kunnen niet alles met een dier doen wat we wel met een voorwerp kunnen doen, zolang we het eigendomsrecht eerbiedigen.

De wetenschap rond dierenwelzijn geeft ons informatie die ons in staat stelt om het bewustzijn bij de verschillende individuen beter te begrijpen. Dit brengt een ethisch debat op gang over wat wel of niet moet worden gedaan, wat moet worden verboden en wat men kan doen om de wet te veranderen. Niet langer dieren slachten zonder ze eerst te bedwelmen, is een ethische keuze. Het is dierenethiek gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis over het gevoel van dieren.

Vervolgens komt het dierenrecht aan de beurt. Recht wordt gemaakt voor mensen door mensen. Maar filosofische vragen hebben juridische gevolgen: in onze wereld kunnen andere wezens lijden. Een samenleving die empathisch wil zijn, heeft daarom de plicht om rekening te houden met deze feiten bij het verder ontwikkelen van de wetgeving.

Wat is dierenwelzijn? Er is een nauw verband tussen gezondheid en welzijn. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is gezondheid «een toestand van lichamelijk, geestelijk, sociaal en spiritueel welzijn». Het concept van dierenwelzijn werd uitgevonden omdat we vergeten waren dat dieren ook een geestelijke gezondheid hebben. Een dier is niet alleen een verzameling organen. Het is ook een complex levend wezen dat kan lijden aan mentale pathologieën (angst, fobieën, enz.) We hebben het ook over sociale gezondheid. De meeste huisdieren zijn sociale wezens en hebben behoefte aan sociale relaties.

Twintig jaar geleden stelde spreker een eenvoudige definitie van dierenwelzijn voor, die verband hield met de gezondheidstoestand, met name de toestand van dynamisch evenwicht tussen een levend wezen en zijn omgeving. Maar de wetenschap evolueert. Een Franse organisatie, het *Centre national de référence pour le bien-être animal*, heeft een recentere definitie voorgesteld, die de evolutie in de wetenschappelijke opvattingen weerspiegelt: «Dierenwelzijn is de positieve mentale en fysieke toestand die samenhangt met de bevrediging van de fysiologische en gedragsbehoeften en de verwachtingen van het dier. Deze toestand varieert naargelang van de perceptie van de situatie door het dier.» (vert., ANSES, 2018).

On peut donc considérer qu'un être vivant non humain a aussi des attentes, il anticipe certaines choses et peut se réjouir ou avoir peur de ce qui pourrait arriver. On sort d'une vision anthropocentrale de l'animal. Il ne s'agit plus de juger ce qui est bien pour l'animal à sa place; grâce à l'évolution de la science, on a les moyens d'aller demander son avis à l'animal. Jusque là, on croyait peut-être bien faire et on se rend compte qu'on s'est trompé. C'est maintenant une approche zoocentrale. Ce n'est plus avoir de la pitié pour l'animal mais de la compassion. La compassion passe par l'empathie et cette empathie va au-delà de la barrière de l'espèce.

L'éthique animale est l'étude du statut moral des animaux. C'est une discipline scientifique et philosophique qui s'applique à l'animal et, dans la pratique, nous dit quelles sont nos responsabilités vis-à-vis de cet animal. Au sein de l'éthique animale se développe une éthique vétérinaire qui questionne un certain nombre de pratiques vétérinaires. La responsabilité en tant que vétérinaire n'est pas seulement de soigner la maladie mais de proposer un traitement prenant en compte la souffrance de l'individu animal, son contexte social et sa personnalité.

Au regard du droit, l'animal n'est plus une chose, un bien meuble mais n'est pas encore une personne, il se retrouve dans une nouvelle catégorie. Le Code civil a évolué dans ce sens. En cas de divorce, l'animal n'est pas un bien qu'on va partager sur des bases purement économiques. On va prendre en compte ses intérêts dans cette crise qu'est le divorce.

Le «*One health*» est un concept scientifique et médical extrêmement important dans la société actuelle et au niveau mondial. Enfin, des médecins, des vétérinaires, des spécialistes de l'environnement, des agronomes, travaillent ensemble sur un même concept qui est celui de la santé (qui inclut le bien-être). On met en évidence que la santé physique, mentale et autre de l'humanité est en intégration, en interdépendance complète avec la santé d'autres êtres vivants (animaux, plantes, etc.) et avec la santé de la planète, en y intégrant l'humanité, la sphère animale mais aussi l'environnement. La science rencontre maintenant la sagesse de peuples premiers comme l'exprime cette prière des Sioux Lakotas: «*O Mitakuye Oyasin*», qui signifie «à tous mes parents», y intégrant les humains, les animaux et les plantes mais aussi les rivières, les nuages ou les montagnes par exemple.

La question fondamentale est donc «Comment vivre ensemble?». Certains auteurs essaient de trouver des

We kunnen dus stellen dat een niet-menselijk levend wezen ook verwachtingen heeft; het anticipiert op bepaalde dingen en kan zich verheugen of bang zijn voor wat er kan gebeuren. We stappen af van een antropocentrische kijk op dieren. We beslissen niet langer in de plaats van het dier wat goed voor hem is. Dankzij de ontwikkeling van de wetenschap hebben we nu de middelen om het dier om zijn mening te vragen. Tot nu toe dachten we misschien dat we het juiste deden, maar nu beseffen we dat we het mis hadden. Het is nu een zoocentrische benadering. Het gaat niet langer om medelijden met het dier, maar om mededogen. Mededogen vereist empathie en deze empathie overstijgt de soortgrenzen.

Dierenethiek is de studie van de morele status van dieren. Het is een wetenschappelijke en filosofische discipline die van toepassing is op dieren en ons in de praktijk vertelt wat onze verantwoordelijkheden ten opzichte van dieren zijn. Binnen de dierenethiek ontwikkelt zich een diergeneeskundige ethiek die een aantal diergeneeskundige praktijken op de helling zet. Dierenartsen zijn niet alleen verantwoordelijk voor het behandelen van ziekten, maar ook voor het bieden van een behandeling die rekening houdt met het lijden van het individuele dier, zijn sociale context en zijn persoonlijkheid.

In juridische termen zijn dieren niet langer dingen of roerende goederen, maar het zijn ook nog geen mensen. Het Burgerlijk Wetboek is in deze richting geëvolueerd. In het geval van een echtscheiding zijn dieren geen eigendom dat verdeeld moet worden op puur economische gronden. In een echtscheidingscrisis wordt rekening gehouden met de belangen van dieren.

«*One health*» is een uiterst belangrijk wetenschappelijk en medisch concept in de huidige maatschappij en dat wereldwijd. Eindelijk werken artsen, dierenartsen, milieuspecialisten en landbouwkundigen samen aan hetzelfde concept, dat van gezondheid (dat welzijn omvat). We benadrukken dat de fysieke, mentale en andere gezondheid van de mens een geïntegreerd concept is dat ook afhankelijk is van de gezondheid van andere levende wezens (dieren, planten, enz.) en van de gezondheid van de planeet, waarin de mens, het dierenrijk en het milieu een geïntegreerd geheel vormen. Wetenschap ontmoet nu de wijsheid van primitieve volkeren, zoals uitgedrukt in het Lakota Sioux gebed «*O Mitakuye Oyasin*», wat «aan al mijn verwant(en)» betekent, en dat zijn mensen, dieren en planten, maar bijvoorbeeld ook rivieren, wolken en bergen.

De fundamentele vraag is dus «Hoe kunnen we samenleven?». Sommige auteurs proberen oplossingen te vinden,

solutions, des moyens pour faire évoluer notre société, pour trouver d'autres manières de vivre ensemble, mais il est certain que ce vivre ensemble doit s'ouvrir à d'autres êtres que les humains.

Les trois propositions de révision de la Constitution, dans leur libellé, renvoient au Traité de Lisbonne, qui impose aux États membres de l'Union européenne de tenir «pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles (...).» On retrouve dans cette disposition des mots-clés tels que «animaux», «bien-être» et «êtres sensibles».

Dans le Code wallon du bien-être des animaux, on trouve l'animal défini comme un être sensible (article D, 1^{er}). Il est question ensuite de protection et de bien-être. Toutes ces notions ne sont donc pas inconnues du législateur et le choix des termes relève d'un choix de société.

La proposition n° 7-43 énonce que les autorités «veillent au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles». Elle est dans la droite ligne du Traité de Lisbonne.

Dans la proposition n° 7-372, on retrouve l'expression «êtres sensibles» mais le professeur regrette qu'il ne soit question que de protection et non de bien-être animal. Le mot «protection» est dépassé en éthique animale, c'est un terme un peu condescendant. On protège des vestiges, des monuments, des objets. On a longtemps protégé des animaux pour se donner bonne conscience. L'évolution va de la bientraitance à la reconnaissance de l'être sensible. C'est très différent.

Enfin, la proposition n° 7-415 est assez semblable à la précédente. On y retrouve le terme «protection» mais on y ajoute le bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles. C'est là le plus important.

L'expert conclut en formulant sa propre proposition qui consisterait à ajouter: «et qui implique notamment de tenir pleinement compte du bien-être de tous les êtres sensibles («sentients»).»

Le mot «protection» n'y figure pas car il est dépassé.

Le mot «notamment» signifie que l'environnement sain n'est évidemment pas uniquement la reconnaissance du bien-être des animaux.

L'expression «tenir pleinement compte» s'inspire du Traité de Lisbonne.

manieren om onze samenleving te laten evolueren, om andere manieren van samenleven te vinden, maar het is zeker dat men open moet staan voor andere wezens dan mensen.

De drie voorstellen tot herziening van de Grondwet verwijzen in hun opschrift naar het Verdrag van Lissabon, dat de EU-lidstaten verplicht om «ten volle rekening [te houden] met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel». Hierin zijn de sleutelwoorden «dieren», «welzijn» en «wezens met gevoel» vervat.

In het Waalse Dierenwelzijnwetboek wordt het dier gedefinieerd als een wezen met gevoel (artikel D, 1). Vervolgens is er sprake van bescherming en welzijn. Al deze begrippen zijn dus niet onbekend voor de wetgever en de keuze ervoor weerspiegelt een maatschappelijke keuze.

Voorstel nr. 7-47 bepaalt dat de overheden «streven naar zorg voor dieren als wezens met gevoel». Dit ligt rechtstreeks in de lijn van het Verdrag van Lissabon.

In voorstel nr. 7-372 komt de uitdrukking «wezens met gevoel» voor, maar de professor vindt het een gemiste kans dat het alleen gaat om bescherming en niet om dierenwelzijn. Het woord «bescherming» is achterhaald in de dierenethiek, het is een nogal neerbuigende term. We beschermen ruïnes, monumenten en objecten. Lange tijd beschermden we dieren om ons geweten te sussen. We zijn inmiddels geëvolueerd van «goed behandelen» naar de erkenning dat dieren wezens met gevoel zijn. Dat is iets heel anders.

Voorstel nr. 7-415, ten slotte, lijkt vrij sterk op het vorige. De term «bescherming» komt er ook in voor, maar men voegt er het welzijn van dieren als wezens met gevoel bij. Dat is het voornaamste.

Spreker besluit met een eigen voorstel, dat erin bestaat het volgende toe te voegen: «wat onder meer inhoudt dat er ten volle rekening wordt gehouden met het welzijn van alle wezens met gevoel».

Het woord «bescherming» is weggelaten omdat het voorbijgestreefd is.

De woorden «onder meer» betekenen dat een gezonde leefomgeving uiteraard niet alleen afhangt van het welzijn van dieren.

De uitdrukking «ten volle rekening houden met» komt uit het Verdrag van Lissabon.

Et enfin, la proposition vise «tous les êtres sensibles». On peut certes entrer dans un débat taxonomique: quels animaux va-t-on protéger? Lesquels sont des êtres sensibles? Les moustiques sont-ils des êtres sentients? Ce n'est pas encore démontré.

Cependant, les informations évoluent avec les connaissances. On est en train d'explorer tout l'arbre de l'évolution, avec toutes les espèces animales pour aller apprécier ces degrés de sensibilité. Certains invertébrés sont déjà reconnus comme des êtres sensibles. Les pieuvres, par exemple, font des choses extraordinaires, il a été démontré qu'elles étaient des êtres sentients.

La distinction animal-végétal est floue. On commence à parler d'éthologie botanique ou d'éthologie végétale. On n'aurait jamais osé affirmer il y a quelques années que les plantes se comportent d'une certaine manière.

C'est pourquoi la proposition a le mérite de laisser la porte ouverte aux évolutions scientifiques. Notre santé, notre bien-être dépend aussi de la santé de tous ces autres êtres sentients.

B. Échange de vues

I) Questions des membres

M. Anciaux indique que l'exposé du professeur Behrendt était fort intéressant et qu'il est en grande partie d'accord avec lui. Cela étant, il relève que de nombreux experts auditionnés lors de la législature précédente, ainsi que le professeur Uyttendaele, estiment que l'insertion d'une disposition relative au bien-être animal dans l'article 7bis permet de donner corps au principe de *standstill*. D'autres orateurs, en revanche, contestent ce point de vue. Quelle est la vision du professeur Behrendt sur le principe de *standstill*?

Le membre profite de l'occasion pour annoncer qu'à la suite des auditions précédentes, il a décidé de déposer un amendement visant à remplacer le texte de sa proposition n° 7-47 afin de proposer que le bien-être animal soit ancré dans l'article 23 de la Constitution. Le Sénat devra donc se demander en priorité si le bien-être animal doit être inscrit ou non dans l'article 23. En l'absence d'une majorité pour adopter l'amendement, on pourra alors envisager la solution alternative offerte par l'article 7bis.

M. Van Goidsenhoven constate, vu la richesse des exposés qu'il vient d'entendre, que son groupe a été

Ten slotte betreft ons voorstel «alle wezens met gevoel». Men kan hierover een taxonomisch debat aangaan: welke dieren gaan men beschermen? Welke dieren zijn wezens met gevoel? Zijn muggen wezens met gevoel? Dit is nog niet aangetoond.

Maar naarmate de kennis evolueert, evolueert ook de informatie. We zijn bezig de hele evolutionaire boom te onderzoeken, met alle diersoorten, om deze mate van gevoelighed te beoordelen. Sommige ongewervelde dieren worden al erkend als gevoelige wezens. Octopussen, bijvoorbeeld, doen buitengewone dingen en er is aangetoond dat ze gevoelige wezens zijn.

Het onderscheid tussen dier en plant is vervaagd. We beginnen te praten over botanische ethologie of plantenethologie. Een paar jaar geleden zouden we nooit hebben durven zeggen dat planten zich op een bepaalde manier gedragen.

Daarom heeft het voorstel de verdienste de deur open te laten voor wetenschappelijke ontwikkelingen. Onze gezondheid en ons welzijn hangen ook af van de gezondheid van al die andere wezens met gevoel.

B. Gedachtewisseling

I) Vragen van de leden

De heer Anciaux vond de uiteenzetting van professor Behrendt erg interessant en is het bijna 100 % met hem eens. Nochtans stelt hij vast dat volgens veel deskundigen die gehoord werden tijdens de vorige legislatuur en ook volgens professor Uyttendaele een opname van dierenwelzijn in artikel 7bis een waarde als *standstill*-principe heeft. Dat wordt echter betwist door anderen. Wat is de visie van professor Behrendt over het *standstill*-principe?

Het lid maakt van deze gelegenheid gebruik om aan te kondigen dat hij, naar aanleiding van de vorige hoorzittingen, heeft besloten een amendement in te dienen met het oog op de tekst van zijn voorstel nr. 7-47 te vervangen door voor te stellen dierenwelzijn op te nemen in artikel 23 van de Grondwet. Zo zal de Senaat zich eerst de vraag moeten stellen of het dierenwelzijn al dan niet in artikel 23 moet opgenomen worden. Als er geen meerderheid bestaat om het amendement aan te nemen, is er een terugvaloptie met artikel 7bis.

Na het horen van deze rijkdom aan informatie, stelt de heer Van Goidsenhoven vast dat zijn fractie er goed aan

bien avisé de demander des auditions pour éclairer les débats de la commission.

À Mme Pouillard qui a pointé le retard historique de la Belgique en matière de bien-être animal – du moins jusqu'il y a quelques années –, le membre demande ce qu'elle pense de la situation actuelle. La matière est maintenant de la compétence des Régions; néanmoins, en dépit de la diversité des législations, notre pays se positionne-t-il mieux aujourd'hui dans le classement des pays qui se préoccupent de bien-être animal?

Lors des auditions précédentes, un autre éminent constitutionnaliste considérait que l'inscription d'une disposition relative au bien-être animal à l'article 7bis aurait essentiellement une portée symbolique. La Cour constitutionnelle ne pourrait en effet pas contrôler la conformité de normes législatives à cet article 7bis. Selon lui, même l'objectif de *standstill* ne pourrait pas être atteint. Seule l'inscription à l'article 23 permettrait de donner une réelle effectivité à cette disposition. M. Behrendt a, quant à lui, un point de vue très différent. Cela mérite d'être souligné.

L'introduction dans la Constitution d'une disposition relative au bien-être animal a-t-elle eu des conséquences concrètes dans les autres pays comme l'Allemagne et le Grand-Duché de Luxembourg? Y a-t-il eu un impact dans des secteurs tels que la recherche ou l'agriculture?

M. De Roo demande au professeur Behrendt si, à sa connaissance, d'autres pays ont fait le choix de garantir une protection légale des animaux par le biais du Code civil et, le cas échéant, avec quels résultats.

L'intervenant demande au professeur Vandenheede si la notion «animaux en tant qu'êtres sensibles» est définie de manière suffisamment précise sur le plan juridique. Est-il possible de baliser clairement cette notion du point de vue juridique et, en cas de réponse négative, quelles seraient les conséquences politiques et juridiques?

M. Ben Chikha s'étonne que les experts aient surtout abordé l'article 7bis aujourd'hui et se soient peu attardés sur l'article 23. Lors de l'audition précédente, au contraire, les experts avaient plutôt insisté sur le choix de l'article 23 pour dépasser le stade symbolique et s'assurer que la disposition aurait un réel effet. Lui-même trouve important de dépasser le stade symbolique. Il compare cela au franchissement d'un feu rouge: s'il n'y a pas de sanction mais uniquement un simple avertissement du policier, l'automobiliste risque de ne pas en tenir compte.

heeft gedaan hoorzittingen te vragen om de debatten in de commissie te verhelderen.

Aan mevrouw Pouillard, die erop heeft gewezen dat België historisch gezien achterloopt op het gebied van dierenwelzijn – althans tot een paar jaar geleden –, vraagt het lid wat zij van de huidige situatie vindt. Deze aangelegenheid valt nu onder de verantwoordelijkheid van de Gewesten. Staat ons land er vandaag beter voor in de rangschikking van landen die begaan zijn met dierenwelzijn, ondanks de diversiteit van de wetgeving?

Tijdens de vorige hoorzittingen was een andere eminente grondwetspecialist van mening dat het opnemen van een bepaling betreffende het welzijn van dieren in artikel 7bis vooral een symbolische waarde zou hebben. Het Grondwettelijk Hof zou niet kunnen toetsen of wettelijke bepalingen in overeenstemming zijn met artikel 7bis. Volgens hem zou zelfs de *standstill*-doelstelling niet bereikt kunnen worden. Alleen het opnemen in artikel 23 zou het mogelijk maken aan deze bepaling werkelijk uitvoering te geven. De heer Behrendt is echter een heel andere mening toegedaan. Dit moet worden benadrukt.

Heeft het opnemen van een bepaling inzake dierenwelzijn in de Grondwet concrete gevolgen gehad in andere landen, zoals Duitsland en het Groothertogdom Luxemburg? Heeft de invloed gehad op sectoren als onderzoek of landbouw?

De heer De Roo vraagt of professor Behrendt kennis heeft van andere landen die kiezen voor een wettelijke bescherming van dieren via het Burgerlijk Wetboek en wat hun ervaringen zijn.

Aan professor Vandenheede vraagt spreker of de begrippen «dieren als wezens met gevoel» voldoende juridisch afgelijnd zijn. Is het mogelijk om deze begrippen duidelijk af te bakenen en wat zijn de beleidsmatige en juridische gevolgen indien een dergelijke juridische afbakening onmogelijk blijkt?

De heer Ben Chikha verbaast zich erover dat de deskundigen zich vandaag vooral hebben geconcentreerd op artikel 7bis en nauwelijks zijn ingegaan op artikel 23. Tijdens de vorige hoorzitting hebben de deskundigen daarentegen eerder aangedrongen op de keuze voor artikel 23, om verder te kunnen gaan dan het symbolische stadium en zodat de bepaling een werkelijk effect zou hebben. Hijzelf vindt het belangrijk om verder te gaan dan het symbolische stadium. Hij vergelijkt dit met door rood rijden: indien er geen straf maar enkel een simpele waarschuwing van de politieagent volgt, zal de automobilist hier waarschijnlijk geen rekening mee houden.

Les citoyens attendent de nous une décision concrète qui aura un impact en matière de bien-être animal. C'est pourquoi il lui semble essentiel d'inscrire la disposition à l'article 23.

D'autre part, le membre a cru comprendre que la consécration du bien-être animal dans la Loi fondamentale allemande avait surtout eu des conséquences pour les artistes qui utilisaient des animaux dans leurs spectacles mais que la question avait pu être résolue. Le professeur Behrendt pourrait-il donner d'autres précisions?

Enfin, l'intervenant a été très intéressé d'apprendre que la notion de «protection» des animaux était déjà dépassée. C'est fondamental car si l'on veut, en tant que mandataires politiques, adopter une disposition qui aura un réel impact, il faut utiliser les notions sur lesquelles il existe déjà un consensus scientifique.

M. Eerdekkens fait remarquer à l'intervenant précédent que, si on est sanctionné lorsqu'on grille un feu rouge, c'est sur la base de lois de police et non sur la base de la Constitution.

Il est amusant de constater que M. Behrendt a insisté sur le fait qu'il était juriste tandis que M. Vandenheede mettait en exergue sa formation de vétérinaire. La différence importante entre les deux experts tient au fait que le second ne peut pas modifier l'objet de son étude alors que le premier peut obtenir une modification des textes, via le législateur ou le constituant.

Le véritable enjeu de l'insertion d'une nouvelle disposition dans la Constitution a trait au *standstill*. Or, le professeur Vandenheede a souligné qu'il tenait aujourd'hui des propos qu'il n'aurait pas osé tenir il y a dix ou quinze ans. Le *standstill* permet d'anticiper ce qui pourrait venir et qu'on ne connaît pas encore. C'est très important parce que les connaissances scientifiques évoluent rapidement.

Mme Pouillard, par ailleurs, a bien expliqué que le bien-être animal peut avoir un impact sur l'homme. Dès lors, le membre n'est pas convaincu qu'une disposition relative au bien-être animal n'aurait pas sa place à l'article 23 de la Constitution, car ce n'est pas un texte sur les droits des animaux mais sur le bien-être animal.

M. Uyttendaele déclare que, comme l'intervenant précédent, il est persuadé que l'on pourra mieux défendre le droit au bien-être animal s'il est inscrit à l'article 23 de la Constitution. À l'encontre de ce choix, le professeur Behrendt a seulement évoqué le fait que l'article 23 est placé sous un titre consacré aux Belges et à leurs

De mensen verwachten van ons dat we een concreet besluit nemen dat gevolgen heeft voor het dierenwelzijn. Daarom lijkt het hem essentieel om de bepaling in artikel 23 op te nemen.

Het lid heeft ook begrepen dat de verankering van dierenwelzijn in de Duitse Grondwet vooral gevolgen heeft gehad voor artiesten die dieren gebruikten in hun shows, maar dat de kwestie inmiddels is opgelost. Kan professor Behrendt meer details geven?

Tot slot vond spreker het erg interessant om te horen dat het begrip «bescherming» van dieren al achterhaald is. Dit is fundamenteel, want als we als politici een bepaling willen aannemen die echt effect zal hebben, moeten we begrippen gebruiken waarover al wetenschappelijke consensus bestaat.

De heer Eerdekkens wijst de vorige spreker erop dat wanneer men wordt gestraft omdat men door een rood licht rijdt, dit gebeurt op basis van politiewetten en niet op basis van de Grondwet.

Het is grappig om te zien dat de heer Behrendt er uitdrukkelijk op wees dat hij jurist is, terwijl de heer Vandenheede zijn opleiding als dierenarts benadrukte. Het grote verschil tussen de twee deskundigen ligt in het feit dat de tweede het onderwerp van zijn studie niet kan wijzigen, terwijl de eerste een wijziging van de teksten kan verkrijgen, via de wetgever of de grondwetgever.

Het belangrijkste aspect van het invoegen van een nieuwe bepaling in de Grondwet heeft betrekking op de *standstill*. Professor Vandenheede wees erop dat hij vandaag dingen zegt die hij tien of vijftien jaar geleden niet had durven zeggen. *Standstill* stelt ons in staat om te anticiperen op wat komen gaat en waar we nog geen weet van hebben. Dit is erg belangrijk omdat wetenschappelijke kennis snel evolueert.

Mevrouw Pouillard heeft er terecht op gewezen dat dierenwelzijn gevolgen kan hebben voor mensen. Het lid is er dan ook niet van overtuigd dat een bepaling over dierenwelzijn niet op zijn plaats zou zijn in artikel 23 van de Grondwet, omdat dit geen tekst is over dierenrechten maar over dierenwelzijn.

De heer Uyttendaele verklaart dat hij, net als de vorige spreker, ervan overtuigd is dat het recht op dierenwelzijn beter kan worden verdedigd als het wordt verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Het enige bezwaar van professor Behrendt is dat artikel 23 is geplaatst onder een titel die gewijd is aan de Belgen en hun rechten. Kan

droits. Indépendamment de cet intitulé et du fait que le contrôle de la Cour constitutionnelle s'exerce au regard des articles compris sous ce titre, le professeur peut-il avancer d'autres arguments? Le sénateur fait d'ailleurs remarquer que le (pré)constituant pourrait tout à fait envisager la modification de ce titre lors d'une révision ultérieure.

2) Réponses des experts

Mme Pouillard rappelle qu'elle n'est pas juriste et qu'elle travaille essentiellement sur l'histoire des XIX^e et XX^e siècles. Son expertise est dès lors limitée pour répondre à la question de M. Van Goidsenhoven. Néanmoins, l'experte admet que l'idée du retard belge en matière de protection animale est prégnante. Au-delà des lois qu'elle a évoquées, on la trouve dans d'autres cas, tels que la législation sur les jardins zoologiques adoptée très tardivement en Belgique.

Il semble que nous soyons à un tournant. Les propositions de révision de la Constitution pourraient avoir un impact significatif. On l'a vu en France avec cette question du positionnement juridique des animaux comme êtres vivants doués de sensibilité. Cela n'apparaîtra sans doute pas en pratique comme une rupture dans le traitement des animaux mais bien comme un signal symbolique fort.

Une idée très intéressante et peut-être novatrice a été évoquée, à savoir celle de lier le droit à un environnement sain à la protection et au bien-être des animaux.

Enfin, et là, le point de vue de Mme Pouillard se distingue de celui de M. Vandenheede, la protection des animaux est une notion historique qui permet de protéger en acceptant aussi une certaine déprise. Ce n'est pas seulement une question de pitié ou de compassion. La protection n'implique pas la condescendance, elle permet d'assurer une forme de gestion qui est aussi une déprise. Or, on le voit actuellement, les mesures envisagées ou prises pour la protection des animaux sont de plus en plus marquées par l'emprise sur les animaux, en ce compris l'emprise scientifique pour définir le degré de bien-être.

Sans remettre en cause l'importance des avancées scientifiques, l'oratrice tient très fort à l'idée de protection. Il est capital de reconnaître que nous ne savons pas tout, que, pour cette raison, nous protégeons parfois de manière très générale. Nous sommes à un tournant

de professor, los van deze titel en het feit dat de toetsing door het Grondwettelijk Hof wordt uitgeoefend op de artikelen die onder deze titel zijn opgenomen, nog andere argumenten aanvoeren? De senator wijst er ook op dat de (pre)constituante heel goed zou kunnen overwegen om ook deze titel bij een volgende herziening te wijzigen.

2) Antwoorden van de deskundigen

Mevrouw Pouillard herinnert eraan dat zij geen jurist is en dat zij zich voornamelijk bezighoudt met de geschiedenis van de 19^e en 20^e eeuw. Haar expertisegebied is dus beperkt om een afdoend antwoord te geven op de vraag van de heer Van Goidsenhoven. Zij vindt het idee dat België achterloopt op het gebied van dierenbescherming toch wel veelzeggend. Er zijn nog andere voorbeelden op te noemen naast de door haar aangehaalde wetten, zoals de wetgeving over dierentuinen, die in België erg laat is aangenomen.

We lijken op een keerpunt te staan. Voorstellen om de Grondwet te herzien, zouden een grote impact kunnen hebben. We zagen dit in Frankrijk met de kwestie van de wettelijke status van dieren als wezens met gevoel. In de praktijk zal dit waarschijnlijk niet worden gezien als een doorbraak in de behandeling van dieren, maar veeleer als een sterk symbolisch signaal.

Er is een zeer interessant en wellicht vernieuwend idee geopperd, namelijk om het recht op een gezond leefmilieu te koppelen aan de bescherming en het welzijn van dieren.

Tot slot – en hierin verschilt het standpunt van mevrouw Pouillard van dat van de heer Vandenheede – is dierenbescherming een historisch concept dat ons in staat stelt te beschermen en tegelijkertijd een zekere ontkopeling te aanvaarden. Het is niet alleen een kwestie van medelijden of mededogen. Bescherming hoeft niet neerbuigend te zijn; zij stelt ons in staat om te zorgen voor een vorm van beheer die ook een vorm van loslaten is. Maar zoals we op dit moment kunnen zien, gaan de maatregelen die gepland of genomen worden om dieren te beschermen steeds meer over controle over de dieren, inclusief de wetenschappelijke controle om de mate van welzijn te bepalen.

Zonder het belang van wetenschappelijke vooruitgang in twijfel te trekken, hecht spreekster veel waarde aan het idee van bescherming. Het is essentieel om te erkennen dat we niet alles weten en daarom beschermen we soms in zeer algemene termen. We staan op een keerpunt

où nous devons accepter aussi une forme de déprise au lieu d'une réitération perpétuelle de l'emprise, y compris pour trouver une solution aux problèmes qui nous occupent. Cette réflexion s'inscrit dans une perspective de temps long car, en tant qu'historien, on voit un processus de resserrement perpétuel du contrôle effectué sur les animaux.

M. Behrendt déclare que les deux options consistant à inscrire la disposition soit à l'article 7bis, soit à l'article 23, sont possibles d'un point de vue juridique. Cela ne va pas de soi en ce qui concerne l'article 23 puisqu'il est ouvert à révision «en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité». La doctrine est partagée sur la question de savoir si le constituant est lié par cette indication donnée par le préconstituant. M. Behrendt, comme le professeur Vande Lanotte par exemple, considère que ce n'est pas le cas et que le constituant est libre d'y ajouter un alinéa ayant un autre objet. C'est la raison pour laquelle le professeur n'a pas évoqué cette difficulté. Il relève d'ailleurs comme précédent la révision de l'article 12 de la Constitution pour modifier le délai relatif à la garde à vue alors que cet article était ouvert à révision pour tout autre chose.

Les titres de la Constitution ne servent pas uniquement à faciliter la lecture du texte. Pour preuve, la Cour constitutionnelle et son fonctionnement ne font pas uniquement l'objet d'articles mais aussi d'un titre. Le professeur Oscar Orban, dans son traité de droit constitutionnel en 1911 (26), appelait le titre II «les immunités constitutionnelles». Les droits fondamentaux sont les immunités constitutionnelles du citoyen contre l'État, même dans un État démocratique. Le bien-être animal a-t-il sa place dans une telle section? On y trouve le droit de s'associer, le droit de pratiquer sa religion ou de ne pas avoir de religion, le droit à l'enseignement, etc. M. Behrendt est d'avis que si l'on considère la Constitution et sa division en titres d'un point de vue philosophique, le bien-être animal n'a rien à voir avec le titre II.

Aux yeux du professeur Behrendt, l'essentiel est que la Constitution soit lisible. Les trois propositions à l'examen procèdent du même ordre d'idées. La question qui se pose concerne seulement la place de la disposition dans la Constitution.

waarop we ook een vorm van loslaten moeten accepteren in plaats van altijd maar te willen controleren, ook om een oplossing te vinden voor de problemen waar we mee te maken hebben. Dit zijn overwegingen die kaderen in een langetermijnperspectief, omdat historici een toenemende verscherping van de controle over dieren zien.

De heer Behrendt verklaart dat de twee opties om de bepaling hetzij in artikel 7bis, hetzij in artikel 23 op te nemen, vanuit juridisch oogpunt mogelijk zijn. Het is niet vanzelfsprekend wat artikel 23 betreft, aangezien het voor herziening vatbaar verklaard wordt «om een lid toe te voegen betreffende het recht voor de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit». De rechtsleer is verdeeld over de vraag of de grondwetgever gebonden is door deze door de preconstituante gegeven aanwijzing. De heer Behrendt is, net zoals bijvoorbeeld prof. dr. Vande Lanotte, van oordeel dat de grondwetgever er niet door gebonden is en dat het hem vrijstaat een lid met een ander doel toe te voegen. Daarom heeft de professor deze moeilijkheid niet vermeld. Hij verwijst in dit verband op het precedent van de herziening van artikel 12 van de Grondwet om de termijn voor de voorhechtenis te wijzigen, terwijl dit artikel met een heel ander doel voor herziening vatbaar verklaard werd.

De titels van de Grondwet zijn er niet alleen om de tekst leesbaarder te maken. Het Grondwettelijk Hof en de manier waarop het functioneert, bijvoorbeeld, zijn niet alleen het onderwerp van artikelen, maar ook van een titel. In zijn verhandeling over grondwettelijk recht uit 1911 (26), noemde professor Oscar Orban titel II «Grondwettelijke immuniteten». Grondrechten zijn de grondwettelijke immuniteten van de burger tegen de Staat, zelfs in een democratische Staat. Hoort dierenwelzijn in zo'n titel thuis? Het omvat het recht van vereniging, het recht om zijn godsdienst te belijden of geen godsdienst te hebben, het recht op onderwijs, enz. De heer Behrendt is van mening dat als men de Grondwet en de indeling in titels vanuit een filosofisch oogpunt bekijkt, dierenwelzijn niets te maken heeft met titel II.

Voor professor Behrendt is het belangrijkste dat de Grondwet leesbaar is. De drie onderhavige voorstellen komen alle voort uit hetzelfde gedachtengoed. De vraag is alleen op welke plaats de bepaling in de Grondwet moet komen.

(26) O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, H. Dessain, 1906-1911.

(26) O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, H. Dessain, 1906-1911.

À ceux qui craignent que l'inscription à l'article 7bis confère moins de force à la disposition, le professeur rappelle que c'est le constituant qui décide. Celui-ci peut décider que l'article 7bis, dernier alinéa, impose une obligation de *standstill*.

Par ailleurs, l'article 7bis sera lu en combinaison avec l'article 23 qui, lui, a sa place au titre II.

Enfin, au sénateur De Roo, le professeur Behrendt répond qu'il est conscient des modifications récentes du droit des biens. Il est certain que l'absence de disposition dans la Constitution n'empêche pas une protection par voie législative. On peut encadrer sévèrement le bien-être animal sans l'inscrire dans la Constitution.

Quant à la jurisprudence allemande, elle n'est pas à négliger. Selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle allemande, l'article 20a de la Loi fondamentale fait peser sur le législateur une obligation particulière de soins.

M. Vandenheede précise les moyens qui permettent de réfléchir aux notions d'animal et d'être sensible. À l'heure actuelle, tous les animaux ne sont pas considérés comme des êtres sensibles. Des choix sont faits, par exemple dans le Code wallon du bien-être animal qui vise uniquement les vertébrés. Or, ce n'est plus actuellement le seul critère pertinent. Il y a certes plus d'êtres sensibles parmi les vertébrés que parmi les invertébrés mais il est démontré que les céphalopodes, poulpes, pieuvres, seiches, etc., qui ne sont pas des vertébrés, sont des êtres pourvus d'une certaine sensibilité. Ils sont notamment intégrés dans la législation européenne qui les protège en tant qu'animaux d'expérience. M. Vandenheede est d'avis qu'il faut poursuivre en ce sens. C'est la raison pour laquelle il était partisan de l'expression «être sensible» en général. Un environnement sain est un environnement où – notamment – tous les êtres sensibles sont sains. L'air, l'eau, la roche et le sol doivent certes être sains mais quand on parle de santé, on implique aussi le bien-être de tous les êtres sentients et pas uniquement les êtres humains.

Le débat ne doit donc pas se focaliser sur la question d'être ou non face à un animal, ou face à un vertébré ou non. L'argumentation sera plus vaste et pourra dépendre de l'évolution des connaissances scientifiques.

La protection de l'environnement est extrêmement importante. Si la protection intègre la dimension de sensibilité, M. Vandenheede y souscrit. La biologie de la conservation de l'environnement est en train d'évoluer

Tegen degenen die vrezen dat een invoering in artikel 7bis de bepaling minder kracht zal geven, wijst de hoogleraar erop dat het aan de grondwetgever is om te beslissen. De grondwetgever kan beslissen dat het laatste lid van artikel 7bis een *standstill*-verplichting oplegt.

Bovendien moet artikel 7bis worden gelezen in samenhang met artikel 23, dat wel thuistoort in titel II.

Tot slot antwoordt professor Behrendt aan senator De Roo dat hij op de hoogte is van de recente veranderingen in het eigendomsrecht. Het staat vast dat het ontbreken van een bepaling in de Grondwet, bescherming door wetgeving niet in de weg staat. Dierenwelzijn kan streng gereguleerd worden zonder dat het in de Grondwet staat.

Wat de vraag over de Duitse rechtspraak betreft: de impact ervan is niet verwaarloosbaar. Volgens de interpretatie van het Duits Grondwettelijk Hof legt artikel 20a van de Grondwet de wetgever een bijzondere zorgplicht op.

De heer Vandenheede legt uit hoe men begrippen als dier en gevoelig wezen moet bekijken. Momenteel worden niet alle dieren beschouwd als wezens met gevoel. Er worden keuzes gemaakt, bijvoorbeeld in het Waalse Dierenwelzijnwetboek, dat alleen betrekking heeft op gewervelde dieren. Dit is echter niet langer het enige relevante criterium. Er zijn zeker meer wezens met gevoel onder de gewervelde dieren dan onder de ongewervelde dieren, maar het is aangetoond dat ook koppotigen, octopussen, inktvissen, zeekatten, enz., die geen gewervelde dieren zijn, wezens zijn met een zekere mate van gevoel. Ze zijn opgenomen in de Europese wetgeving, die hen beschermt als proefdieren. De heer Vandenheede is van mening dat we in deze richting moeten evolueren. Daarom is hij voorstander van de algemene term «wezens met gevoel». Een gezond milieu is een milieu waarin – onder meer – alle wezens met gevoel gezond zijn. De lucht, het water, de rotsen en de bodem moeten zeker gezond zijn, maar als we het over gezondheid hebben, bedoelen we ook het welzijn van alle wezens met gevoel, niet alleen van de mens.

Het debat moet zich dus niet toespitsen op de vraag of we te maken hebben met een dier, een gewerveld dier, enz. Het zal ruimer gevoerd moeten worden, en afhängen van de vooruitgang in de wetenschappelijke kennis.

Milieubescherming is uiterst belangrijk. Als bescherming ook rekening houdt met de gevoelighedsdimensie, staat de heer Vandenheede er helemaal achter. De biologie van milieubescherming evolueert naar de biologie

vers la biologie du «wellfare». Au lieu de considérer la protection des espèces de sorte qu'un environnement équilibré est un environnement comprenant telles espèces animales, végétales, etc., on va devoir considérer les individus et prendre en compte leur sensibilité dans les méthodes que l'on met en œuvre pour, éventuellement, rééquilibrer cet environnement. Nous avons une énorme responsabilité en la matière et le défi consiste à combiner l'objectif plus ancien de conservation, qui s'apparente plus à une protection en catégorisant les espèces, les catégories d'êtres vivants, avec la dimension -tout aussi scientifique- de la sensibilité des individus.

*
* *

IV. AUDITIONS DU 9 JUIN 2023

A. Exposés

I) Mme Heidi Trasschaert, attachée juriste à la direction de la Qualité et du Bien-être animal, SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement

Mme Trasschaert aborde en premier lieu les aspects politiques, juridiques et organisationnels de la compétence relative au bien-être animal en Région wallonne, avant de commenter les propositions de révision de la Constitution à l'examen.

a) Les aspects politiques

Dans la Déclaration de politique générale 2019-2024, le gouvernement wallon s'est engagé à garantir un meilleur respect du bien-être animal. Il est précisé aussi qu'il y a lieu de mettre en œuvre le décret du 4 octobre 2018 relatif au Code wallon du bien-être des animaux».

La Région wallonne a également adopté une stratégie 2021-2025 en matière de répression environnementale dont deux objectifs stratégiques visent plus particulièrement le bien-être animal. L'objectif n° 5 consiste à «développer des actions déléguées aux pouvoirs locaux en matière de lutte contre les incivilités, les petites délinquances environnementales, la malpropreté publique et la négligence animale». L'objectif n° 6 consiste à: «structurer les missions générales régionales de contrôle, de recherche et de constatation des infractions relatives à des délits, au trafic de déchets, à certains crimes environnementaux et à la maltraitance animale.»

van «welzijn». In plaats van de bescherming van soorten louter te zien in de context van een evenwichtig milieu waarin deze of gene dieren, planten, enz., voorkomen, zal men rekening moeten houden met individuen en hun gevoeligheid in de methoden die we gebruiken om dit milieu uiteindelijk weer in evenwicht te brengen. We hebben een enorme verantwoordelijkheid op dit gebied en de uitdaging is om de oudere doelstelling van behoud, die zich vooral toespitst op de bescherming van gecategoriseerde soorten levende wezens, te combineren met de – evenzeer wetenschappelijke – realiteit van de gevoeligheid van individuele wezens.

*
* *

IV. HOORZITTINGEN VAN 9 JUNI 2023

A. Uiteenzettingen

I) Mevrouw Heidi Trasschaert, attachée juriste, direction de la Qualité et du Bien-être animal, SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement

Mevrouw Trasschaert bespreekt eerst de politieke, juridische en organisatorische aspecten van de bevoegdheid dierenwelzijn in het Waals Gewest, voor ze commentaar geeft bij voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet.

a) Politieke aspecten

In de *Déclaration de politique générale 2019-2024* ging de Waalse regering de verbintenis aan een betere eerbiediging van het dierenwelzijn te waarborgen. Er wordt ook gezegd dat «het decreet van 4 oktober 2018 betreffende het Waalse Dierenwelzijnwetboek ten uitvoer moet worden gelegd».

Het Waals Gewest keurde ook een strategie 2021-2025 inzake de bestraffing van milieumisdrijven goed, waarvan twee strategische doelstellingen speciaal het dierenwelzijn beogen. Doelstelling nr. 5 luidt: «acties ontwikkelen waartoe de plaatselijke besturen gemachtigd zijn in de bestrijding van onwellevendheid, kleine criminaliteit tegen het milieu, gebrek aan openbare netheid en verwaarlozing van dieren» (vert.). Doelstelling nr. 6 luidt: «de algemene taken van het Gewest inzake de controle op, het opsporen van en het van overtredingen betreffende misdrijven, zwendel in afvalstoffen, betreffende bepaalde milieumisdrijven vaststellen en betreffende dierenmishandeling structureren» (vert.).

De manière générale, l'objectif de la stratégie consiste à intensifier la lutte contre la délinquance environnementale, en ce compris en matière de bien-être animal.

Pour ce faire, la Région wallonne a prévu de:

- conclure un protocole entre les communes et la Région wallonne;
- permettre l'accès des communes au fichier central (casier judiciaire des infractions relatives au bien-être animal);
- octroyer des subventions pour l'engagement d'agents constataateurs communaux;
- adopter les arrêtés d'exécution du Code wallon du bien-être des animaux (CWBEA);
- renforcer les ressources humaines des services régionaux chargés de la surveillance et du contrôle des infractions;
- créer une base de données des infractions environnementales.

Le Code wallon du bien-être animal aborde la politique qui doit être menée par la Région wallonne: l'article D.2., § 1^{er}, dispose que «La Région wallonne mène une politique visant à assurer la protection et le bien-être des animaux en tenant compte, notamment, de leurs besoins physiologiques et éthologiques, ainsi que de leurs rôles au sein de la société et de l'environnement». Pour ce faire, la Région wallonne:

- 1° informe et sensibilise;
- 2° valorise le travail et les techniques;
- 3° soutient et prend des initiatives d'harmonisation des normes européennes;
- 4° soutient et promeut;
- 5° stimule le développement de méthodes alternatives à l'expérimentation animale;
- 6° lutte contre les faits de maltraitance;
- 7° assure un dialogue constructif.

L'article D.2. impose aussi à la Région wallonne d'intégrer sa politique en matière de bien-être animal dans

Algemeen is de doelstelling van de strategie de strijd tegen de milieucriminaliteit op te voeren, ook wat het dierenwelzijn betreft.

Daartoe is het Waals Gewest van plan:

- een protocol te sluiten tussen de gemeenten en het Waals Gewest;
- de gemeenten toegang te geven tot het centraal bestand (strafregister van de overtredingen betreffende dierenwelzijn);
- subsidies toe te kennen voor het aanwerven van gemeentelijke medewerkers om de vaststellingen te doen;
- de uitvoeringsbesluiten aan te nemen van het Waals dierenwelzijnwetboek (*Code wallon du bien-être des animaux*, CWBEA);
- de *human resources* te versterken van de gewestelijke diensten die belast zijn met het toezicht en de controle op de overtredingen;
- een database van de milieuovertredingen te maken.

Het Waals dierenwelzijnwetboek behandelt het beleid dat het Waals Gewest moet voeren: artikel D.2., § 1, bepaalt: «Het Waalse Gewest voert een beleid dat de bescherming en het welzijn van de dieren beoogt rekening houdende met name met hun fysiologische en ethologische behoeften alsook met hun rollen binnen de maatschappij en het leefmilieu.» Daartoe doet het Waals Gewest het volgende:

- 1° informeren en bewustmaken;
- 2° het werk en de technieken opwaarderen;
- 3° initiatieven steunen en nemen voor de stroomlijning van de Europese normen;
- 4° steunen en bevorderen;
- 5° de ontwikkeling stimuleren van alternatieven voor dierproeven;
- 6° mishandeling bestrijden;
- 7° voor een constructieve dialoog zorgen.

Artikel D.2. verplicht het Waals Gewest er ook toe zijn beleid inzake dierenwelzijn in een internationale en

une dimension internationale et européenne: «À cette fin, la Région wallonne défend le respect du bien-être animal et contribue à la protection des animaux au sein de l'Union européenne et à l'échelon international.»

Toutes les décisions de la Région wallonne doivent respecter cette disposition.

Le gouvernement peut soutenir financièrement des initiatives en matière d'information et de sensibilisation en faveur du bien-être animal.

b) Les aspects organisationnels

Le service Bien-être animal fait partie du SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement. Le bien-être animal relève de deux départements: d'une part, le département du Développement, de la Ruralité et des Cours d'eau et du Bien-être animal comprend une direction Qualité et Bien-être animal (DQBEA) et, d'autre part, le département de la Police et des contrôles comporte aussi une unité Bien-être animal (UBEAA).

La DQBEA s'occupe des aspects normatifs tandis que l'UBEAA prend en charge l'aspect répressif.

La DQBEA assure la coordination législative, rédige des arrêtés d'exécution du CWBEA. Elle octroie des agréments (établissements pour animaux, laboratoires d'expériences, détention d'animaux hors listes positives, parcs zoologiques, transporteurs et moyens de transport, sites web et revues spécialisées). Elle est également compétente en matière d'identification et enregistrement des chats et des chiens, en matière de coopération inter-régionale et relations européennes et internationales. Enfin, la direction gère le Fonds Bien-être animal et octroie les subventions aux communes et aux refuges.

L'UBEAA a pour rôle de rechercher et constater les infractions en matière de bien-être animal à l'égard des particuliers, établissements agréés, exploitations agricoles, abattoirs, marchés d'animaux, transporteurs et parcs zoologiques. L'unité est également compétente en matière de saisie des animaux, elle s'occupe du suivi des plaintes qui lui parviennent via le numéro 1718 et elle assure un soutien et une collaboration avec les communes, les polices locales et l'AFSCA.

Il y a à peu près soixante mille nouvelles identifications et enregistrements par an, tant pour les chats que pour les chiens.

Le nombre de plaintes diminue au fil des années. Ceci s'explique par la collaboration avec la police locale

Europese dimensie in te passen: «Daartoe verdedigt het Waalse Gewest het respect voor het dierenwelzijn en draagt het bij tot de bescherming van de dieren in de Europese Unie en op internationaal vlak.»

Alle beslissingen van het Waals Gewest moeten die bepaling eerbiedigen.

De regering kan initiatieven voor het informeren over en het bewustmaken van het dierenwelzijn financieel ondersteunen.

b) Organisatorische aspecten

De dienst *Bien-être animal* maakt deel uit van de *SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement*. *Bien-être animal* valt onder twee departementen: het departement *du Développement, de la Ruralité et des Cours d'eaux* en *du Bien-être animal* heeft een directie *Qualité et Bien-être animal* (DQBEA) en ook het departement *de la Police et des contrôles* heeft een eenheid *Bien-être animal* (UBEAA).

De DQBEA houdt zich bezig met de normatieve aspecten, terwijl de UBEAA het strafaspect op zich neemt.

De DQBEA zorgt voor de wetgevende coördinatie, stelt de uitvoeringsbesluiten op van het Waals dierenwelzijn-wetboek. Ze kent erkenningen toe (inrichtingen voor dieren, proeflaboratoria, het houden van dieren die niet voorkomen op positieve lijsten, dierentuinen, vervoerders en vervoermiddelen, websites en vaktijdschriften). Ze is tevens bevoegd voor de identificatie en de registratie van katten en honden, voor intergewestelijke samenwerking en Europese en internationale betrekkingen. De directie beheert tot slot het *Fonds Bien-être Animal* en kent de gemeenten en azielen subsidies toe.

De UBEAA heeft de rol overtredingen inzake dierenwelzijn op te sporen en vast te stellen bij particulieren, in erkende instellingen, landbouwbedrijven, slachthuizen, bij vervoerders en in dierentuinen. De *unit* is ook bevoegd voor de inbeslagname van dieren, hij staat in voor de *follow-up* van de klachten die hij via het nummer 1718 krijgt en ondersteunt en werkt samen met de gemeenten, de lokale politie en het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV).

Er zijn bijna zestigduizend nieuwe identificaties en registraties per jaar, zowel van katten als van honden.

Het aantal klachten verminderd met het verstrijken van de jaren. Dat kan worden verklaard door de samenwerking

qui intervient en première ligne pour la réception des plaintes. L'UBEA n'intervient plus qu'en deuxième ligne. Néanmoins, c'est elle qui assure le suivi en dressant des procès-verbaux (PV), en adressant des avertissements et en procédant à des saisies.

En 2022, une centaine d'avertissements ont été donnés, près de 140 PV ont été dressés et 56 saisies effectuées. Ces 56 saisies ont concerné 700 animaux.

Dans son action, la DQBEA est soutenue par différents comités consultatifs. Le Conseil wallon du bien-être animal (BEA) étudie les problèmes de bien-être animal. Il donne son avis, soit à la demande du ministre ou du gouvernement, soit d'initiative. La Commission wallonne des parcs zoologiques rend des avis sur les normes auxquelles les parcs zoologiques doivent se conformer, ainsi que des avis sur la détention d'animaux exotiques. Enfin, le Comité wallon pour la protection des animaux d'expérience joue un rôle d'information et de conseil, d'avis et de partage de bonnes pratiques; il promeut également l'utilisation d'alternatives à l'expérimentation animale.

Le Conseil wallon du BEA est composé de seize membres représentant différents secteurs: monde scientifique, protection animale, société civile, refuges, secteur de l'agriculture, commerce et élevage des animaux de compagnie, vétérinaires et communes.

Le Comité wallon pour la protection des animaux d'expérience est composé de dix-huit membres choisis pour leur expérience en la matière, majoritairement des utilisateurs d'animaux d'expérience et des représentants du monde académique.

La Commission wallonne des parcs zoologiques compte neuf à douze membres; un agent du service BEA y est présent avec voix consultative. Les membres y siègent pour cinq ans et sont aussi choisis pour leur expérience en matière de détention d'animaux exotiques.

c) Les aspects juridiques

La matière du bien-être animal a été régionalisée le 1^{er} juillet 2014. Le Code wallon a été adopté le 4 octobre 2018.

L'article D.1^{er} du Code dispose que: «L'animal est un être sensible qui possède des besoins qui lui sont spécifiques

met de la locale politie, die in de eerste lijn optreedt voor het in ontvangst nemen van de klachten. De UBEA treedt alleen nog in de tweede lijn op. Toch is hij het die voor de *follow-up* instaat, door de processen verbaal (pv) op te stellen, door waarschuwingen te geven en door tot inbeslagname over te gaan.

In 2022 werd een honderdtal waarschuwingen gegeven, werden bijna 140 pv's opgesteld en werd tot 56 inbeslagnames overgegaan. Bij die 56 inbeslagnames waren 700 dieren betrokken.

De DQBEA wordt in haar actie door verscheidene adviescomités ondersteund. De *Conseil wallon du bien-être animal* onderzoekt de problemen rond dierenwelzijn. Hij geeft zijn advies, hetzij op verzoek van de minister of van de regering, hetzij op eigen initiatief. De *Commission wallonne des parcs zoologiques* geeft advies over de normen waaraan dierentuinen zich moeten houden, alsook advies over het houden van exotische dieren. Het *Comité wallon pour la protection des animaux d'expérience* heeft een informerende en raadgevende rol, geeft advies en wisselt goede praktijken uit. Tevens bevordert het het gebruik van alternatieven voor dierenproeven.

De *Conseil wallon du BEA* telt zestien leden die verscheidene sectoren vertegenwoordigen: de wetenschappelijke wereld, de dierenbescherming, het maatschappelijk middenveld, de azielen, de landbouwsector, de handel in en het fokken van gezelschapsdieren, de dierenartsen en gemeenten.

Het *Comité wallon pour la protection des animaux d'expérience* telt achttien leden die voor hun ervaring terzake gekozen zijn, meestal gebruikers van proefdieren en vertegenwoordigers van de academische wereld.

De *Commission wallonne des parcs zoologiques* telt negen tot twaalf leden; er is een medewerker van de dienst BEA met raadgevende stem in aanwezig. De leden hebben er voor vijf jaar zitting in en worden ook gekozen om hun ervaring inzake het houden van exotische dieren.

c) Juridische aspecten

Op 1 juli 2014 werd het dierenwelzijn geregionaliseerd. Het Waals Wetboek werd aangenomen op 4 oktober 2018.

Artikel D.1 van het Wetboek bepaalt: «Het dier is een gevoelig wezen dat behoeften heeft die volgens zijn aard

selon sa nature. Le présent Code vise à protéger la sensibilité et à assurer le bien-être de l'animal.»

Dans les travaux préparatoires du Code apparaît aussi la notion de dignité de l'animal. Il en ressort que le gouvernement mais aussi les juridictions doivent s'assurer du respect de cette dignité.

Le Code s'applique aux vertébrés et à certains invertébrés déterminés. Ceux-ci n'ayant pas été déterminés, seuls les vertébrés sont concernés par le Code. Quand on sait que les vertébrés représentent 1 % de la biodiversité animale, le Code s'applique en réalité à une infime partie du monde animal.

Une protection particulière est apportée aux animaux vivants mais une disposition vise les dépouilles. Le manque de respect à l'égard d'une dépouille animale est constitutif d'une infraction.

Le Code ne voit pas l'animal comme un sujet de droit. Il réglemente le comportement de l'être humain à l'égard des animaux et sanctionne celui qui se livre, sauf pour des motifs légitimes, à des actes qui ont pour conséquence de faire périr un animal sans nécessité ou de lui causer sans nécessité des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances (article D.3). La notion de dignité animale est ici bien présente en filigrane.

Le Code dresse une liste d'interdictions et d'obligations de l'être humain: pas d'achat à crédit, pas de publicité sur les pages ou groupes ouverts au public au sein des réseaux sociaux, être titulaire du permis de détention, acheter des espèces sur des listes positives (mammifères et reptiles), être majeur, identifier et enregistrer son animal, procurer une alimentation, des soins et un logement (...), vacciner contre la rage pour voyager, stériliser son chat, ne pas réduire la liberté de mouvement, ne pas abandonner, ne pas teindre, ne pas expédier son animal par voie postale, ne pas participer à des combats, etc.

Ces interdictions ou non-respects d'obligations sont classés en infractions assorties de sanctions pénales et administratives. Les sanctions pénales ont été de plus en plus renforcées ces dernières années. En fonction de la catégorisation des infractions, la sanction pénale peut aller jusqu'à 1,5 million d'euros d'amende et trois ans de prison. Les sanctions administratives consistent

specifiek zijn. Dit Wetboek strekt ertoe de gevoeligheid te beschermen en het welzijn van het dier te verzekeren.»

In de parlementaire voorbereiding van het Wetboek verschijnt tevens het begrip waardigheid van het dier. Daaruit volgt dat de regering, maar ook de rechtscolleges, ervoor moeten zorgen dat die waardigheid geëerbiedigd wordt.

Het Wetboek is van toepassing op de gewervelde dieren en op bepaalde ongewervelde dieren. Omdat die laatste niet bepaald werden, vallen alleen de gewervelde dieren onder het Wetboek. Als men weet dat de gewervelde dieren 1 % vertegenwoordigen van de dierlijke biodiversiteit, dan is het Wetboek in werkelijkheid van toepassing op een miniem deel van de dierenwereld.

Er wordt in het bijzonder aan levende dieren bescherming geboden, maar er is ook een bepaling over dierlijke resten. Het gebrek aan respect voor een dierlijke resten is een overtreding.

Het Wetboek ziet het dier niet als een rechtssubject. Het regelt het gedrag van de mens ten opzichte van dieren en bestraft degene die, behalve om gewettigde redenen, handelingen pleegt, waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een vermindering, een letsel, pijn of lijden ondergaat (artikel D.3). Het begrip waardigheid van het dier is hier tussen de regels aanwezig.

Het Wetboek bevat een lijst van verboden en verplichtingen voor de mens: geen aankopen op krediet, niet adverteren op pagina's of groepen op sociale netwerken die openstaan voor het publiek, in het bezit zijn van een vergunning voor het houden van een dier, enkel soorten aankopen die voorkomen op de positieve lijsten (zoogdieren en reptielen), meerderjarig zijn, zijn dier identificeren en registreren, de nodige voeding, verzorging en huisvesting verschaffen (...), bij het reizen het dier vaccineren tegen hondsdolheid, katten laten steriliseren, de bewegingsvrijheid niet beperken, dieren niet achterlaten, verven, per post verzenden, of laten deelnemen aan gevechten, enz.

Al die verboden of het niet eerbiedigen van verplichtingen worden in overtredingen gerangschikt, met daarop strafrechtelijke en administratieve sancties. De strafrechtelijke sancties werden de laatste jaren al maar opgevoerd. Naargelang van de categorie van de overtreding kan de strafrechtelijke sanctie oplopen tot een geldboete van 1,5 miljoen euro en drie jaar gevangenisstraf. De

essentiellement dans le retrait du permis de détention et la saisie administrative.

Comme le Code est récent, on peut s'attendre à un développement de la jurisprudence au cours des prochaines années. La sensibilisation et la prise de conscience sont également plus importantes, tant sur le terrain que dans le chef des juges.

Le Code est un décret «cadre» qui nécessite de nombreuses mesures d'exécution. Il contient près de deux cents renvois au gouvernement. Or, à peine sept arrêtés du gouvernement wallon ont été adoptés depuis 2018. En cas de vide juridique, c'est la réglementation fédérale antérieure qui est toujours d'application.

d) Les propositions de révision de la Constitution

Les propositions visent soit l'article 7bis, soit l'article 23.

La modification de l'article 7bis pourrait être un signal positif mais elle garde une valeur symbolique et vient un peu à contre-temps par rapport à la réglementation internationale et régionale.

L'inscription du bien-être animal à l'article 23 permettrait de faire le lien avec le droit à la protection de l'environnement qui y est déjà consacré. En Région wallonne, ce lien se traduit par l'intégration du service bien-être animal dans le SPW Environnement.

En outre, le bien-être animal deviendrait un véritable droit fondamental, son inscription à l'article 23 lui donnerait une valeur contraignante pour le contrôle de la Cour constitutionnelle.

L'experte formule une brève remarque au sujet de la formulation de la proposition n° 7-372: garantir une protection dans une disposition qui garantit déjà une protection, n'est-ce pas une tautologie? La formulation de la proposition n° 7-415 lui semble plus adaptée.

L'oratrice conclut par une citation du Mahatma Gandhi: «On peut juger de la grandeur d'une nation par la façon dont elle traite les animaux.»

administratieve sancties bestaan hoofdzakelijk uit het intrekken van de vergunning voor het houden van dieren en de bestuurlijke inbeslagname.

Omdat het Wetboek recent is, mag men er zich aan verwachten dat de rechtspraak zich de komende jaren ontwikkelt. Er is tevens meer bewustmaking en bewustwording, zowel op het terrein als onder de rechters.

Het Wetboek is een «kaderdecreet» dat veel uitvoeringsmaatregelen vergt. Het bevat meer dan tweehonderd verwijzingen naar de regering, terwijl de Waalse regering sinds 2018 amper zeven besluiten heeft aangenomen. Bij een juridisch vacuüm is de vroegere federale regelgeving nog altijd van kracht.

d) De voorstellen tot herziening van de Grondwet

De voorstellen hebben betrekking op artikel 7bis, ofwel op artikel 23.

De wijziging van artikel 7bis zou een positief signaal kunnen zijn, maar heeft slechts een symbolische waarde en wijkt enigszins af van de internationale en gewestelijke regelgeving.

Door dierenwelzijn op te nemen in artikel 23 kan een verband worden gelegd met het recht op milieubescherming, dat al in dit artikel is vastgelegd. In het Waals Gewest komt dit verband tot uiting in de integratie van de dienst dierenwelzijn in de *SPW Environnement*.

Bovendien zou dierenwelzijn een echt grondrecht worden, en de opname ervan in artikel 23 zou het bindend maken voor toetsing door het Grondwettelijk Hof.

De deskundige plaatst een korte kanttekening bij de formulering van voorstel nr. 7-372: is het garanderen van bescherming in een bepaling die al bescherming garandeert geen tautologie? Zij vindt de formulering van voorstel nr. 7-415 geschikter.

Spreekster sluit af met een citaat van Mahatma Gandhi: «De grootheid van een natie kan worden beoordeeld door de manier waarop de dieren worden behandeld.»

2) Mme Feline Geukens, juriste spécialisée dans le bien-être animal, division Bien-être animal du département de l'Environnement du gouvernement flamand

Jusqu'en 2014, le bien-être animal était une compétence fédérale. Tout comme la santé animale, cette compétence appartenait au service public fédéral (SPF) Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement. Le bien-être animal est une compétence régionale exclusive depuis la sixième réforme de l'État, ce qui signifie que la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sont chacune responsables de l'élaboration de la politique relative au bien-être animal sur leur territoire et sont tenues de veiller à ce qu'elle soit bien appliquée.

En Flandre, la politique relative au bien-être animal et l'inspection du bien-être animal ont été intégrées en 2014 dans le domaine politique Environnement, Nature et Énergie. Depuis 2017, la division fait partie du département de l'Environnement.

C'est la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, également appelée «loi sur le bien-être animal», qui constitue la base de la politique flamande en matière de bien-être animal; elle est complétée par une cinquantaine d'arrêtés d'exécution.

La loi sur le bien-être animal régissait de manière uniforme la politique relative au bien-être des animaux en Belgique jusqu'en 2014. Depuis la régionalisation, les trois Régions ont déjà pris diverses initiatives pour adapter la loi à leurs intérêts, priorités et souhaits respectifs. Aujourd'hui, trois versions de cette loi sont donc en vigueur en Belgique. En Wallonie, la loi sur le bien-être animal a été abrogée et remplacée par le Code wallon du bien-être animal. On envisage de faire de même en Flandre.

La division Bien-être animal en Flandre se compose de l'équipe stratégique et de l'équipe d'inspection et est chargée de préparer, évaluer, appuyer et faire appliquer la politique relative au bien-être des animaux en Flandre.

La politique en matière de bien-être animal a une portée très large. La division est compétente pour tous les animaux détenus pour les besoins de l'homme. Ces animaux sont classiquement subdivisés en quatre catégories.

La catégorie la plus connue est celle des animaux de compagnie.

2) Mevrouw Feline Geukens, juriste Dierenwelzijn, afdeling Dierenwelzijn van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid

Dierenwelzijn was voor 2014 een federale bevoegdheid. De bevoegdheid maakte samen met dierengezondheid deel uit van de federale overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu. Sinds de zesde Staatshervorming is dierenwelzijn een exclusieve, gewestelijke bevoegdheid. Dit betekent dat het Vlaams, Waals, en Brussels Hoofdstedelijk Gewest ieder bevoegd zijn voor de ontwikkeling en handhaving van het dierenwelzijnsbeleid op hun grondgebied.

In Vlaanderen werd het dierenwelzijnsbeleid en de dierenwelzijnsinspectie in 2014 geïntegreerd in het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Sinds 2017 maakt de afdeling deel uit van het departement Omgeving.

De wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, ook wel de Dierenwelzijnswet genoemd, vormt de basis van het Vlaams dierenwelzijnsbeleid en wordt aangevuld met een vijftigtal uitvoeringsbesluiten.

De Dierenwelzijnswet regelde tot 2014 op een uniforme wijze het beleid inzake dierenwelzijn in België. Sinds de regionalisering hebben de drie Gewesten reeds verschillende initiatieven genomen om de wet aan te passen naar hun respectievelijke belangen, prioriteiten, wensen. Momenteel circuleren er dus drie versies van de Dierenwelzijnswet in België. In Wallonië is de Dierenwelzijnswet opgeheven en vervangen door de Waalse dierenwelzijnscodex. Men is hetzelfde van plan in Vlaanderen.

De afdeling Dierenwelzijn in Vlaanderen bestaat uit het beleidsteam en het inspectieteam en staat in voor de voorbereiding, evaluatie, ondersteuning en de handhaving van het dierenwelzijnsbeleid in Vlaanderen.

Het beleid inzake Dierenwelzijn heeft een heel breed werkveld. De afdeling is bevoegd voor alle dieren die gehouden worden voor de mens. Deze dieren worden klassiek onderverdeeld in vier categorieën.

De bekendste categorie is de gezelschapsdieren.

La catégorie la plus vaste est celle des animaux d'élevage. Le secteur agricole est largement réglementé au niveau européen.

Les deux autres catégories sont celles des animaux exotiques et des animaux de laboratoire.

L'équipe stratégique de la division compte dix-huit collaborateurs.

L'équipe d'inspection emploie trente-et-un collaborateurs. Il importe de signaler à cet égard que les inspecteurs et contrôleurs sont aussi assistés par la police, laquelle dispose des mêmes compétences pour constater les infractions.

L'équipe stratégique a un grand nombre de tâches à accomplir. Elle est ainsi chargée de préparer la politique flamande et européenne en matière de bien-être animal et d'en assurer le suivi. À cette occasion, elle est souvent amenée à se concerter avec différentes autorités, comme les autres Régions, les autres États membres, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire ainsi que des groupes d'intérêts et des associations professionnelles.

Elle s'occupe également de l'organisation, du soutien et de l'accompagnement de certains organes consultatifs tels que le *Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn* (Conseil flamand du bien-être animal), la *Vlaamse Proefdierencommissie* (Commission flamande des animaux de laboratoire) et la *Vlaamse Dierentuinencommissie* (Commission flamande des parcs zoologiques).

Elle organise la recherche scientifique dont elle assure aussi le suivi. Les projets couvrent toutes les catégories d'animaux et visent à apporter des améliorations au bien-être des animaux.

La division Bien-être animal flamande répond par ailleurs à de nombreuses questions parlementaires et demandes relatives à la publicité de l'administration. La quantité de questions (session 2021-2022: 45 demandes d'explications et 163 questions écrites) montre clairement que le bien-être des animaux est un thème important, au Parlement comme en dehors.

L'administration alloue chaque année une subvention structurelle pour soutenir des refuges pour animaux. En 2022, un montant total de 677 858 euros a été réparti entre 137 refuges sous forme de subsides. En 2023, l'arrêté de subventionnement a été modifié. Les chiffres définitifs ne sont pas encore connus.

De landbouwhuisdieren zijn de grootste categorie. De landbouwsector wordt grotendeels gereglementeerd op Europees niveau.

De twee andere categorieën zijn de exotische dieren en de proefdieren.

Het beleidsteam van de afdeling bestaat uit achttien beleidsmedewerkers.

Het inspectieteam bestaat uit eenendertig inspectiedewerkers. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de inspecteurs en controleurs ook bijgestaan worden door de politie die dezelfde bevoegdheden heeft om overtredingen vast te stellen.

Het beleidsteam heeft een groot takenpakket. Zo staat het *team* bijvoorbeeld in voor de voorbereiding en opvolging van het Vlaams en Europees dierenwelzijnsbeleid. Hiervoor pleegt men vaak overleg met verschillende overheden, zoals de andere Gewesten, andere lidstaten, het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, en belangen- en beroepsverenigingen.

Er wordt voorzien in de organisatie, ondersteuning en de begeleiding van een aantal adviesorganen zoals de Vlaamse Raad voor dierenwelzijn, de Vlaamse Proefdierencommissie en Vlaamse Dierentuincommissie.

Er wordt wetenschappelijk onderzoek georganiseerd en opgevolgd. De projecten zijn verspreid over alle categorieën dieren en focussen op welzijnsverbeteringen.

Verder beantwoordt Dierenwelzijn Vlaanderen veel parlementaire vragen en vragen in verband met openbaarheid van bestuur. Aan de hoeveelheid van deze vragen (zittingsjaar 2021-2022: 45 vragen om uitleg en 163 schriftelijke vragen) zien we duidelijk dat dierenwelzijn zowel binnen als buiten het Parlement een belangrijk thema is.

De administratie kent jaarlijks een structurele subsidie toe om dierenasielen te ondersteunen. In 2022 werd er een totaal subsidiebedrag van 677 858 euro verdeeld onder 137 asielen. In 2023 werd het subsidiebesluit gewijzigd. De finale cijfers zijn nog niet bekend.

La division Bien-être animal accorde aussi des subsides à toute une série de projets visant à améliorer le bien-être animal: un subside est ainsi octroyé à la *Katholieke Universiteit Leuven* (KULeuven) et à l'Université de Gand (UGent) pour la chaire «bien-être animal, éthique animale et droit animalier».

La division fait aussi des propositions d'amendes administratives en cas d'infraction. En 2022, 206 amendes ont été infligées; leur montant moyen pour le contrevenant était de 678 euros. Le nombre d'amendes est en augmentation à la suite de la hausse du nombre de signalements, de l'élargissement du service d'inspection, de la multiplication des contrôles dans les abattoirs et de l'augmentation du nombre de procès-verbaux transmis par les parquets.

La division récupère auprès des contrevenants les frais liés à l'accueil des animaux saisis; cette procédure a été lancée fin 2021. En 2022, 314 factures ont été envoyées pour un montant total réclamé de 685 237 euros.

Elle s'emploie par ailleurs à sensibiliser et informer différents groupes cibles. Elle communique à destination du grand public, mais aussi de manière plus ciblée vers les propriétaires d'animaux, les refuges pour animaux et les pouvoirs locaux, par exemple. Cette communication a comme support des lettres d'information, des revues spécialisées, du matériel de campagne et des projets, tels que:

- «*Dierenwelzijn in de klas*» (Le bien-être animal en classe) qui consiste à fournir du matériel éducatif gratuit aux écoles afin de conscientiser les élèves à l'importance du bien-être animal et à la responsabilité qu'ils peuvent eux-mêmes assumer dans leurs relations avec les animaux;
- «*De Geknipte Kat*» (Le chat castré), une exposition mobile gratuite destinée aux autorités locales qui mènent une politique active contre les chats errants; ce projet est une illustration de la campagne rappelant aux propriétaires de chats leurs obligations en matière de stérilisation;
- le site web «*Huisdierinfo.be*» qui donne des informations pratiques sur la détention d'animaux.

La principale mission de l'inspection du bien-être animal est de mener des inspections relatives au bien-être des animaux partout où l'on trouve des animaux vivants:

Daarnaast kent Dierenwelzijn Vlaanderen een heel aantal subsidies toe voor projecten die het Dierenwelzijn trachten te verbeteren, zoals bijvoorbeeld de subsidie voor de Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) en UGent voor de leerstoel «dierenwelzijn, -ethiek en -recht».

De afdeling doet ook voorstellen van administratieve boetes bij overtredingen. In 2022 werden er 206 boetes opgesteld, waarbij deze boetes voor de overtreder gemiddeld 678 euro per boete betrof. Het aantal boetes stijgt door een toename van het aantal meldingen, een uitbreiding van de inspectiedienst, meer controles in de slachthuizen en een toename van het aantal pv's doorgestuurd door de parketten.

De afdeling vordert de kosten voor de opvang van in beslag genomen dieren terug bij overtreders, deze procedure werd eind 2021 gestart. In 2022 werden er 314 terugvorderingsfacturen verstuurd waarvoor 685 237 euro gevorderd werd.

Verder wordt er sterk ingezet op het sensibiliseren en informeren van verschillende doelgroepen. Zo wordt er gecommuniceerd naar het grote publiek, maar ook gerichter naar bijvoorbeeld diereneigenaars, dierenasielen en lokale besturen. Dit gebeurt aan de hand van nieuwsbrieven, vakbladen, campagnemateriaal en projecten zoals:

- «*Dierenwelzijn in de klas*» waarbij gratis educatief lesmateriaal ter beschikking wordt gesteld aan scholen om de leerlingen bewust te maken van het belang van dierenwelzijn en van de verantwoordelijkheid die ze zelf kunnen opnemen in hun omgang met dieren;
- «*De Geknipte Kat*»: een gratis mobiele tentoonstelling voor lokale besturen die een actief zwerfkattenbeleid voeren; dit is een illustratie van een campagne gericht aan de eigenaars van katten betreffende de sterilisatieverplichting;
- «*Huisdierinfo.be*»: een website met praktische informatie over het houden van dieren.

De hoofdtaak van de dierenwelzijnsinspectie is het uitvoeren van inspecties inzake dierenwelzijn overall waar levende dieren gehouden worden: zoals in

magasins d'animaux, refuges pour animaux, élevages de bétail, abattoirs, parcs zoologiques, cirques, laboratoires et particuliers.

L'équipe est également chargée de préparer et contrôler toutes les demandes d'agrément envoyées par des établissements où des animaux sont détenus. Elle contrôle en outre ces établissements et traite les plaintes formulées à leur sujet.

Pour ce qui concerne les contrôles en abattoirs, la division est assistée par des vétérinaires CDM. Il s'agit d'une cinquantaine de vétérinaires indépendants «chargés de mission» qui contrôlent le bien-être des animaux d'élevage entre le moment où ils sont déchargés du véhicule de transport et celui où ils sont abattus.

Les membres du personnel de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (CDM) sont eux aussi attentifs au bien-être des animaux lorsqu'ils procèdent à des contrôles. Les signalements qu'ils communiquent font ensuite l'objet d'un suivi par la division Bien-être animal.

Les inspections sont menées à la suite de signalements donnés par des particuliers, par l'AFSCA, par la police et le parquet, mais des contrôles sont aussi organisés de manière proactive ou dans le cadre d'un programme de contrôle.

L'équipe d'inspection peut imposer certaines mesures. En procédant à de nouveaux contrôles, elle vérifie si les mesures sont réellement appliquées par le responsable de l'animal. Les constatations relatives au bien-être des animaux peuvent être actées dans un avertissement ou dans un procès-verbal. En 2022, 1 358 avertissements et 936 procès-verbaux ont été dressés.

Les inspecteurs et contrôleurs, de même que la police, peuvent également saisir des animaux. En 2022, pas moins de 6 517 animaux ont été saisis. Comme il s'agit d'une mesure conservatoire relative au bien-être animal, la division décide dans un délai de deux mois de la destination de l'animal. Cette destination consiste à restituer l'animal à son responsable en échange ou non d'une somme consignée, à le vendre, à le céder en pleine propriété, à l'abattre ou à le mettre à mort.

S'agissant des implications éventuelles et de la valeur ajoutée d'une révision de la Constitution pour la division Bien-être animal flamande, il convient avant tout de rappeler que celle-ci dispose déjà de compétences étendues en ce qui concerne la protection du bien-être des animaux en Flandre.

dierenhandelszaken, dierenasielen, veehouderijen, slachthuizen, dierentuinen, circussen, labo's en bij particulieren.

Het *team* staat ook in voor de voorbereiding en de controle van alle erkenningsaanvragen van inrichtingen waar dieren gehouden worden. De dierenwelzijnsinspectie houdt tevens toezicht op deze inrichtingen, met inbegrip van het behandelen van klachten hierover.

Wat de slachthuiscontroles betreft wordt de afdeling bijgestaan door BMO's. Dit zijn een vijftigtal zelfstandige «dierenartsen met opdracht» (BMO-dierenartsen) die dierenwelzijnscontroles uitvoeren vanaf het moment dat de landbouwhuisdieren van het transport gelost worden tot ze geslacht worden.

Ook de personeelsleden van het Federale Agentschap voor voedselveiligheid (BMO's) letten tijdens hun controles op dierenwelzijnsproblemen. Deze meldingen worden vervolgens opgevolgd door afdeling Dierenwelzijn.

De inspecties worden uitgevoerd op basis van meldingen van particulieren, FAVV, de politie en het parket, maar er worden ook proactieve controles uitgevoerd en controles aan de hand van een controleplan.

Het inspectieteam kan maatregelen opleggen. Er wordt gecontroleerd of de maatregelen werkelijk uitgevoerd worden door verantwoordelijke van het dier aan de hand van hercontroles. Vaststellingen inzake dierenwelzijn kunnen worden geakteerd in een waarschuwing of een proces-verbaal. In 2022 werden er 1 358 waarschuwingen en 936 processen verbaal opgesteld.

De inspecteurs en controleurs, evenals de politie kunnen ook dieren in beslag nemen. In 2022 werden er maar liefst 6 517 dieren in beslag genomen. Aangezien dit een bewarende dierenwelzijnsmaatregel betreft, beslist de afdeling binnen de twee maanden over de bestemming van het dier. Deze bestemming bestaat uit het al dan niet tegen waarborgsom teruggeven aan de verantwoordelijke van het dier, het verkopen, het in volle eigendom geven, het slachten of het doden van het dier.

Wanneer we kijken naar de mogelijke implicaties en de toegevoegde waarde van een herziening van de Grondwet voor Dierenwelzijn Vlaanderen dan moet er allereerst gesteld worden dat de afdeling reeds een vergaande bevoegdheid heeft wat de bescherming van het welzijn van dieren in Vlaanderen betreft.

L'article 1^{er} de la loi sur le bien-être animal définit l'objectif de la politique en matière de bien-être animal en précisant que nul ne peut se livrer à des actes non visés par ladite loi, qui ont pour conséquence de faire périr sans nécessité un animal ou de lui causer sans nécessité des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances. Pour atteindre cet objectif, les membres du personnel de la division mais aussi les membres de la police sont habilités, en vertu de l'article 34, § 1^{er}, de la loi sur le bien-être animal, à rechercher et constater les infractions à cette loi.

La plupart des infractions constatées concernent l'article 4 de la loi sur le bien-être animal. Cet article dispose que les animaux doivent être détenus dans des conditions qui conviennent à leur nature, à leurs besoins physiologiques et éthologiques, à leur état de santé et à leur degré de développement, d'adaptation ou de domestication. Par ailleurs, l'article 5, § 1^{er}, de cette loi est d'une grande importance car il conditionne l'octroi et le retrait d'un agrément à un établissement tel que, par exemple, un élevage de chiens.

En principe, lorsqu'elle transpose le droit de l'UE, la Flandre ne va pas au-delà de ce qu'exige la réglementation européenne, de manière à ne pas pénaliser l'économie et les entreprises. Concernant le bien-être des animaux, elle peut toutefois décider d'imposer des règles plus sévères que ce que prescrit l'UE. Le bien-être des animaux peut donc primer les intérêts économiques pour autant que certaines conditions soient remplies, comme une concertation avec les acteurs concernés, une étude d'incidence économique, des mesures d'accompagnement et des délais raisonnables.

Ainsi, en 2019, la Région flamande a interdit à la fois la détention d'animaux à fourrure et le nourrissage forcé d'animaux. Le décret flamand prévoyait toutefois un scénario de sortie assorti de compensations financières pour les éleveurs concernés. Citons aussi l'interdiction de posséder des animaux qui ne figurent pas sur la liste des reptiles autorisés et l'interdiction de l'abattage sans étourdissement.

Au cours des auditions précédentes, les orateurs ont déjà rappelé à plusieurs reprises que la Cour constitutionnelle prenait déjà le bien-être animal en considération dans son évaluation et qu'elle se prononçait sur des recours en annulation de la législation relative au bien-être animal. Même en l'absence de disposition constitutionnelle explicite sur le bien-être des animaux, la Cour ne se prive pas d'en tenir compte très largement. Elle a souligné dans différents arrêts que la protection du bien-être des animaux était un objectif légitime d'intérêt

Artikel 1 van de Dierenwelzijnswet bepaalt het doel van het dierenwelzijnsbeleid, met name dat niemand handelingen mag plegen die niet door de Dierenwelzijnswet zijn voorzien en waardoor een dier zonder noodzaak omkomt, een vermindering, een letsel, of pijn ondergaat. Om dit doel te bereiken zijn de personeelsleden van de afdeling, maar ook de politie, op basis van artikel 34, § 1, van de Dierenwelzijnswet, bevoegd om overtredingen ter zake op te sporen en vast te stellen.

De meeste overtredingen worden vastgesteld op grond van artikel 4 van de Dierenwelzijnswet. Dit artikel bepaalt dat dieren gehouden moeten worden in overeenstemming met hun aard, hun fysiologische en ethologische behoeften, hun gezondheidstoestand en hun graad van ontwikkeling, aanpassing of domestikatie. Verder is artikel 5, § 1, van de Dierenwelzijnswet van groot belang aangezien op basis van dit artikel een erkenning van een inrichting, zoals bijvoorbeeld een hondenkwekerij, toegekend, maar ook ingetrokken kan worden.

In principe gaat Vlaanderen bij de omzetting van EU recht niet verder dan wat de Europese regelgeving vereist, zodat de economie en het bedrijfsleven niet gehinderd worden. Echter, voor dierenwelzijn kan Vlaanderen wél kiezen om strenger te zijn dan wat de EU voorschrijft. Dierenwelzijn kan dus primeren op economische belangen mits er aan een aantal voorwaarden voldaan wordt, zoals overleg met de betrokken actoren, een economische impactmeting, flankerende maatregelen en redelijke termijnen.

Zo vaardigde het Vlaamse Gewest in 2019 zowel een verbod uit op het houden van pelshonden als een verbod op dwangmatig voederen van dieren. Het Vlaamse decreet voorzag tegelijkertijd in een uitdooftbeleid met financiële vergoedingen voor de betrokkenen. Ook denken we aan het verbod op het houden van dieren die niet voorkomen op een positieflijst voor reptielen en aan het verbod op onverdoofd slachten.

Tijdens de vorige hoorzittingen werd al enkele keren vermeld dat het Grondwettelijk Hof reeds toetst aan het dierenwelzijn en zich uitspreekt over beroepen tot vernietiging van dierenwelzijnsregelgeving. Ondanks dat een expliciete Grondwetsbepaling inzake dierenwelzijn ontbreekt, houdt dit het Hof niet tegen om op inventieve wijze dierenwelzijn toch in rekening te brengen. Het Hof beklemtoonde in verschillende arresten dat de bescherming van dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is. In de ruime meerderheid van de gevallen,

général. Dans la grande majorité des cas (à l'exception de l'interdiction des feux d'artifice en Flandre), la Cour constitutionnelle n'a pas annulé les mesures progressistes adoptées par la Région flamande en matière de bien-être animal.

Une révision de la Constitution permettrait de répondre aux attentes de plus en plus grandes de la société en ce qui concerne le bien-être des animaux. Cette tendance s'observe tant à l'échelon flamand qu'à celui de l'UE.

Au sein de la division Bien-être animal en Flandre, on constate une nette augmentation du nombre de signalements relatifs à des négligences et mauvais traitements subis par des animaux. Cette hausse se traduit par une augmentation du nombre de dossiers d'amendes, de saisies d'animaux, de questions parlementaires et donc par un accroissement général de la charge de travail et une extension de la division.

Le tant attendu Code flamand du bien-être animal, qui sera soumis tout prochainement au gouvernement flamand, est aussi une réponse aux attentes de plus en plus grandes de la société. Il offrira un cadre législatif complet, intégré et clair, prélude à la mise en œuvre d'une politique favorable aux animaux en Flandre. Ce Code reconnaîtra par ailleurs l'animal comme un être sensible.

La Flandre ambitionne de jouer un rôle de locomotive au sein de l'Union européenne. Elle s'est jointe à d'autres Régions pour former le «groupe de Vught», un groupe d'États membres progressistes.

Les impulsions de la société se manifestent également clairement à l'échelon européen: l'étendue et les principes de la politique de l'Union européenne en matière de bien-être animal découlent de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui reconnaît les animaux comme des êtres sensibles. Bien qu'il ne constitue pas une base juridique pour la protection des animaux, cet article impose aux États membres et à l'UE l'obligation de tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux dans les mesures politiques prises par l'UE dans des domaines comme l'agriculture et le marché intérieur.

À plusieurs reprises, la Cour européenne de justice a, elle aussi, statué dans un sens progressiste sur le bien-être des animaux. Elle a ainsi renvoyé au bien-être animal en tant que «valeur à laquelle les sociétés démocratiques contemporaines attachent une importance qui ne cesse de s'accroître depuis quelques années» et qui «peut, au

(met uitzondering van het Vlaamse Vuurwerkverbod), heeft het Grondwettelijk Hof de progressieve Vlaamse dierenwelzijnsmaatregelen niet vernietigd.

Een Grondwetherziening is in lijn met het toenemende maatschappelijke verwachtingen omtrent dierenwelzijn. Deze trend is zowel op Vlaams als op EU niveau zichtbaar.

Binnen Dierenwelzijn Vlaanderen is het duidelijk dat het aantal meldingen omtrent dierenverwaarlozing en dierenmishandeling toeneemt. Deze toename vertaalt zich in een verhoging van het aantal boetedossiers, inbeslagnames van dieren, parlementaire vragen, een algemene verhoging van de werklast en een uitbreiding van de afdeling.

De langverwachte Vlaamse Codex voor dierenwelzijn, die eerstdaags aan de Vlaamse regering voorgelegd wordt, beantwoordt ook de toenemende maatschappelijke verwachtingen. Het zal een duidelijk geïntegreerd en volledig wetgevend kader bieden voor een diervriendelijk beleid in Vlaanderen. In de Codex zal het dier ook als een dier met voelend wezen erkend worden.

Vlaanderen heeft de ambitie om een voortrekkersrol te vervullen binnen de Europese Unie. Samen met de andere Gewesten heeft Vlaanderen zich verenigd met een groep van progressieve lidstaten, genaamd de «Vughtgroep».

Op EU niveau zijn de maatschappelijke impulsen ook duidelijk zichtbaar: de reikwijdte en beginselen van het dierenwelzijnsbeleid van de Europese Unie vloeien voort uit artikel 13 VWEU, waarin dieren worden erkend als wezens met gevoel. Hoewel het geen rechtsgrondslag biedt voor de bescherming van dieren, creëert het artikel de verplichting voor de lidstaten en de EU om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de welzijnseisen van dieren in het kader van bepaalde EU-beleidsmaatregelen, zoals landbouw en de interne markt.

Ook het Hof van Justitie sprak zich verschillende keren op een progressieve manier uit over het welzijn van dieren. Zo bepaalde het Hof dat het dierenwelzijn «een waarde is waaraan de hedendaagse democratische samenlevingen sinds enkele jaren steeds meer belang hechten, en het kan in het licht van de maatschappelijke

regard de l'évolution de la société, être davantage prise en compte...».

La Commission s'est engagée, dans le cadre de la stratégie «De la ferme à la table», à évaluer et revoir la législation actuelle en matière de bien-être des animaux. Pour honorer cette promesse, elle a procédé, en 2020, à un bilan de qualité qui a montré que la législation de l'UE ne répondait pas aux attentes et préoccupations éthiques de plus en plus grandes de la société, aux évolutions scientifiques et technologiques et aux défis futurs de durabilité. Il faut donc s'attendre, d'ici à la fin de 2023, à de nouvelles initiatives législatives en matière de bien-être animal qui seront également à l'ordre du jour de la présidence belge de l'UE.

Le nombre d'initiatives citoyennes relatives au bien-être des animaux est lui aussi impressionnant. Deux des sept initiatives citoyennes couronnées de succès auxquelles la Commission européenne a donné une réponse concernant le bien-être des animaux: il s'agit des initiatives «Pour une nouvelle ère sans cage» («*End the cage age*») et «Sauvons les abeilles et les agriculteurs! Vers une agriculture respectueuse des abeilles pour un environnement sain» («*Red de bijen en de boeren!*»). Trois autres initiatives validées sont toujours sans réponse: «Stop à la pêche aux ailerons – Stop au commerce» («*Stop Finning – Stop the Trade*»), «Pour des cosmétiques sans cruauté – S'engager en faveur d'une Europe sans expérimentation animale» («*Voor cosmetica zonder dierenleed*») et «Pas de fourrure en Europe» («*Fur Free Europe*»).

Le bien-être des animaux est un concept flexible et évolutif, largement conditionné par la science. Il s'évalue à l'aide d'indicateurs tels que le comportement, la physiologie, la durée de vie et la reproduction. Les connaissances scientifiques sur les animaux, leur bien-être et les indicateurs précités se développent rapidement. On ne conteste plus aujourd'hui que les animaux sont des êtres sensibles, capables d'éprouver de la douleur, de l'angoisse et du plaisir et dotés de certains traits de caractère.

La Flandre a ainsi adapté, à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques, les normes minimales à respecter pour la détention d'animaux dans des parcs zoologiques, qui dataient de 1999. Les nouvelles normes minimales de bien-être sont conformes à la définition actuelle du bien-être qui se soucie du bon fonctionnement biologique, de la manifestation de comportements naturels et du bien-être affectif, avec un minimum de bien-être positif.

ontwikkelingen in grotere mate in aanmerking worden genomen...».

De Commissie heeft zich er toe verbonden, in het kader van de *Farm to Fork-strategy* de huidige dierenwelzijnswetgeving te evalueren en te herzien. In het kader van deze belofte werd er in 2020 een *fitness-check* uitgevoerd, waaruit bleek dat de EU-wetgeving inzake dierenwelzijn niet voldoet aan de toenemende maatschappelijke verwachtingen en ethische zorgen, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen en toekomstige duurzaamheidsuitdagingen. We mogen dus tegen het eind van 2023 nieuwe wetgevende initiatieven op vlak van dierenwelzijn verwachten, die ook tijdens het Belgisch voorzitterschap besproken zullen worden.

Het aantal burgerinitiatieven op het gebied van dierenwelzijn is ook indrukwekkend. Twee van de zeven succesvolle burgerinitiatieven waarop de Europese Commissie heeft gereageerd, hebben betrekking op dierenwelzijn. Het betreft de initiatieven «Voor een nieuw tijdperk zonder kooien» («*End the cage age*») en «Naar een bijvriendelijke landbouw voor een gezond milieu» («*Red de bijen en de boeren!*»). Drie andere gevalideerde initiatieven werden nog niet beantwoord: «Stop het vinnen – Stop de handel» («*Stop finning – Stop the trade!*»), «Voor cosmetica zonder dierenleed» – een engagement voor een Europa zonder experimenten op dieren en «Geen bont in Europa» («*Fur Free Europe*»).

Het dierenwelzijn is een evolutief en flexibel gegeven, sterk afhankelijk van de wetenschap. Het dierenwelzijn wordt gemeten aan de hand van indicatoren zoals gedrag, fysiologie, levensduur en voortplanting. De wetenschappelijke kennis over dieren, hun welzijn en de voorgenoemde welzijnsindicatoren neemt in een snel tempo toe. Vaststellingen dat dieren voelende wezens zijn die het vermogen hebben pijn, angst en plezier te ervaren, en bepaalde karaktereigenschappen hebben, worden niet langer weerlegd.

Zo werden in Vlaanderen bijvoorbeeld de minimumnormen voor het houden van dieren in dierentuinen die dateerden van 1999 aangepast aan de hand van de wetenschap. De nieuwe minimumwelzijnsnormen zijn in lijn met de huidige welzijnsdefinitie die belang hecht aan goed biologisch functioneren, het uiten van natuurlijk gedrag en het zich affectief goed voelen met een minimum aan positief welzijn.

Pour conclure, Mme Geukens souligne que la division Bien-être animal flamande est chargée de préparer, évaluer, appuyer et faire appliquer la politique relative au bien-être des animaux en Flandre. La loi flamande sur le bien-être animal, et bientôt le Code, confère déjà aux membres du personnel de la division une compétence étendue pour élaborer, renforcer et faire appliquer la politique en Flandre.

Les membres de la division ne s'attendent pas à ce qu'une révision de la Constitution ait un effet direct et novateur sur la politique flamande relative au bien-être des animaux et sur le fonctionnement de la division, et ce pour diverses raisons, parmi lesquelles:

- la Cour constitutionnelle tient déjà compte du bien-être animal dans son évaluation;
- la Flandre va déjà plus loin que ce que prescrit l'UE;
- la réglementation flamande en matière de bien-être animal répond déjà aux attentes changeantes de la société, aux évolutions scientifiques et aux bonnes pratiques des autres États membres et les anticipe déjà.

Toutefois, si l'insertion du bien-être animal dans la Constitution n'a pas qu'une valeur purement symbolique et si, par exemple, c'est l'article 23 qui est modifié, on s'interroge sur les effets juridiques de cette révision. Pourra-t-on encore tuer des animaux pour la consommation humaine? Imposera-t-on des restrictions à la chasse et à la pêche à la ligne? Les espèces animales invasives pourront-elles encore être éradiquées? Ou bien la révision constitutionnelle mettra-t-elle tous les animaux sur le même pied au regard de la loi?

Dans ce cas, la révision aura aussi des conséquences sur la société et sur les autres domaines politiques, comme la préservation de la nature et l'agriculture, ainsi que des implications économiques.

D'un autre côté, une révision constitutionnelle symbolique, qui concernera donc l'article 7bis, n'apportera pas grand-chose de neuf à la protection de l'animal, déjà assurée par la loi sur le bien-être animal et par les efforts déployés par les inspecteurs et contrôleurs sur le terrain. Cette révision peut certes être une traduction des attentes de plus en plus grandes de la société, ainsi que le signal – adressé à la population – que le bien-être animal n'est plus une question accessoire en Belgique.

Om te concluderen benadrukt mevrouw Geukens dat Dierenwelzijn Vlaanderen zorgt voor de voorbereiding, de evaluatie, de ondersteuning en de handhaving van het dierenwelzijnsbeleid op het Vlaams grondgebied. Op basis van de Vlaamse dierenwelzijnswet, en weldra de Codex, hebben de personeelsleden van de afdeling reeds een vergaande bevoegdheid om het beleid in Vlaanderen te vormen, te versterken en te handhaven.

Ze verwachten geen directe of baanbrekende implicaties voor het Vlaams dierenwelzijnsbeleid of de werking van hun afdeling en dit omwille van een aantal argumenten, met name dat:

- het Grondwettelijk Hof reeds toetst aan het dierenwelzijn,
- Vlaanderen reeds verder gaat dan wat de EU voorschrijft;
- de Vlaamse dierenwelzijnsregelgeving reeds beantwoordt aan en anticipeert op de veranderende maatschappelijke verwachtingen, wetenschappelijke ontwikkelingen en de goede praktijken van andere lidstaten.

Echter, wanneer de toevoeging van dierenwelzijn aan de Grondwet de louter symbolische waarde overstijgt, bijvoorbeeld door een herziening van artikel 23 van de Grondwet, dan rijzen er vragen omtrent de juridische gevolgen van deze herziening. Zullen er bijvoorbeeld nog dieren gedood mogen worden voor menselijke consumptie? Zal de jacht en de hengelsport aan banden gelegd worden? Zullen invasieve diersoorten nog verdelgd mogen worden? Of zullen alle dieren door de herziening gelijkgesteld worden voor de wet?

In dit geval zullen de maatschappelijke gevolgen en de gevolgen voor andere beleidsdomeinen, zoals voor het natuurbehoud en de landbouw, en de daaraan gekoppelde economische implicaties niet uitblijven.

Aan de andere kant zal een symbolische herziening van artikel 7bis van de Grondwet niet veel toevoegen aan de beschermingsstatus van het dier die nu reeds geboden worden door de Dierenwelzijnswet en de inspanningen op het terrein van de inspecteurs en controleurs. Deze herziening kan wel een vertaling van de groeiende maatschappelijke verwachtingen zijn, en signaal zijn naar de bevolking toe dat dierenwelzijn in België niet langer een bijzaak is.

B. Échange de vues

I) Questions des membres

M. Van Goidsenhoven constate que, selon l'oratrice, l'insertion d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution ne changerait pas grand-chose en Région flamande, celle-ci étant déjà à la pointe en la matière. Elle conclut toutefois son exposé en s'interrogeant sur les conséquences éventuelles d'une modification de l'article 23 sur certaines activités, telles que la possibilité d'éradiquer des espèces invasives. Cette inquiétude est-elle partagée par la représentante de la Région wallonne?

Les points de vue ne semblaient pas tout à fait les mêmes au nord et au sud du pays. Il semble y avoir moins d'attente en Région flamande. Compte tenu des instruments dont les administrations disposent déjà, à quels effets s'attendent les deux expertes, ou quels espoirs placent-elles, au-delà de l'aspect symbolique, dans l'inscription du bien-être animal dans la Constitution?

Enfin, à quels défis les deux Régions font-elles face pour renforcer la protection du bien-être animal dans les prochaines années? Quelles sont les prochaines étapes, les dossiers prioritaires, qui font déjà l'objet de réflexions?

M. De Roo rebondit sur la conclusion de Mme Geukens qui a posé plusieurs questions, notamment en rapport avec la délimitation de la notion d'animal, et avec les conséquences juridiques de l'inscription du bien-être animal dans la Constitution. Le sénateur a déjà posé plusieurs questions à ce sujet pendant les auditions précédentes mais il en ressort que ces conséquences sont difficile à prédire.

En Région flamande, depuis la régionalisation de la compétence relative au bien-être animal, le personnel des services compétents a augmenté: on est passé de dix-neuf équivalents temps plein à quarante-neuf en 2022, et cela malgré une réduction générale du personnel des services publics flamands. La même tendance s'observe-t-elle en Région wallonne? Depuis la régionalisation de la compétence, le bien-être animal a-t-il clairement fait l'objet de plus d'attention et a-t-il bénéficié d'une augmentation de moyens et de personnel pour assurer le bon suivi de tous les aspects de la problématique?

M. Uyttendaele revient sur l'impact de la régionalisation de la compétence relative au bien-être animal. Les progrès en la matière se font désormais à des rythmes

B. Gedachtewisseling

I) Vragen van de leden

De heer Van Goidsenhoven merkt op dat het invoeren van een bepaling over dierenwelzijn in de Grondwet volgens spreekster niet veel zal veranderen in het Vlaams Gewest, dat op dit gebied al vooroploopt. Ze plaatst aan het einde van haar uiteenzetting echter wel vraagtekens bij de mogelijke gevolgen van een wijziging van artikel 23 voor bepaalde activiteiten, zoals de mogelijkheid om invasieve soorten uit te roeien. Deelt de vertegenwoordiger van het Vlaams Gewest deze bezorgdheid?

In het noorden en het zuiden van het land leken de meningen niet helemaal gelijk te lopen. In het Vlaams Gewest lijken de verwachtingen minder hoog gespannen. Welke effecten verwachten de twee deskundigen, rekening houdend met de instrumenten waarover de overheidsdiensten reeds beschikken, of welke hoop koesteren ze, afgezien van het symbolische aspect, ten aanzien van de opname van dierenwelzijn in de Grondwet?

Voor welke uitdagingen staan de twee Gewesten ten slotte bij het verbeteren van de bescherming van dierenwelzijn in de komende jaren? Wat zijn de volgende stappen, de prioritaire onderwerpen waar nu al over nagedacht wordt?

De heer De Roo haakt in op de conclusie van mevrouw Geukens, die een aantal vragen heeft gesteld, met name over de afbakening van het begrip dier en de juridische consequenties van het verankeren van dierenwelzijn in de Grondwet. De senator had tijdens de vorige hoorzittingen al een reeks vragen gesteld over dit onderwerp, maar daaruit bleek dat deze gevolgen moeilijk te voorstellen zijn.

In het Vlaams Gewest is sinds de regionalisering van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn het aantal personeelsleden in de betrokken departementen gestegen: van negentien voltijdse equivalenten tot negenenviertig in 2022, ondanks een algemene personeelsvermindering in de Vlaamse overheidsdiensten. Zien we dezelfde trend in het Waals Gewest? Heeft dierenwelzijn sinds de regionalisering van de bevoegdheid duidelijk meer aandacht gekregen en zijn er meer middelen en personeel uitgetrokken om ervoor te zorgen dat alle aspecten van de problematiek goed worden opgevolgd?

De heer Uyttendaele komt terug op de impact van de regionalisering van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn. De vooruitgang op dit gebied verschilt momenteel

différents selon la Région. On sait que la Région de Bruxelles-Capitale a refusé l'interdiction d'abattage sans étourdissement. La diversité des législations a-t-elle déjà des conséquences concrètes, par exemple en ce qui concerne l'importation de viande d'animaux abattus dans une autre Région? Ou l'interdiction adoptée en Région wallonne et flamande a-t-elle eu l'effet escompté et a-t-elle permis de limiter fortement l'accès à la viande d'animaux abattus sans étourdissement?

Quel est le sort des animaux saisis? Les deux Régions ont-elles le même régime?

Dans un tableau montré par l'oratrice relativ aux plaintes, avertissements, procès-verbaux et saisies en Région wallonne, le membre s'étonne de l'absence de chiffres en 2020.

Enfin, pourquoi la Région wallonne, dans sa nouvelle législation, fait-elle une distinction entre les vertébrés et les invertébrés?

2) Réponses des expertes

Mme Trasschaert précise d'emblée que la Région wallonne ne dispose pas de chiffres concernant le nombre de plaintes et le nombre d'avertissements, procès-verbaux et saisies en 2020.

Les animaux saisis sont confiés à des refuges. Ceux-ci font néanmoins face à une pénurie de places, surtout lorsque le nombre d'animaux saisis est important. La Région wallonne essaie de subsidier les refuges pour leur permettre d'accroître leur capacité d'accueil.

La compétence relative au bien-être animal est certes régionalisée mais les Régions tentent quand même de coordonner leur action. Il existe d'ailleurs un comité interrégional. Si l'une des Régions a pris des initiatives dans un domaine, les autres s'alignent en général un peu plus tard de manière à assurer une certaine cohérence au niveau national.

Quant à la réglementation relative à l'abattage sans étourdissement et à ses conséquences éventuelles sur l'importation de viande, l'oratrice ne peut fournir de réponse chiffrée.

L'unité du Bien-être animal chargée de la répression a bénéficié de l'engagement de nouveaux membres. La collaboration a aussi été renforcée avec les communes et les polices locales. Par contre, la direction

naargelang het Gewest. We weten dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het verbod op onverdoofd slachten heeft verworpen. Heeft de diversiteit van de wetgeving al concrete gevolgen, bijvoorbeeld voor de invoer van vlees van dieren die in een ander Gewest zijn geslacht? Of heeft het verbod in het Waals en Vlaams Gewest het gewenste effect dat de toegang tot vlees van onverdoofd geslachte dieren sterk wordt beperkt?

Wat gebeurt er met de in beslag genomen dieren? Hanteren de twee Gewesten dezelfde regels?

Het lid verbaast zich erover dat er in een tabel over klachten, waarschuwingen, pv's en inbeslagnames in het Waals Gewest die door spreekster werd getoond, geen cijfers zijn voor 2020.

Tot slot, waarom maakt het Waals Gewest in zijn nieuwe wetgeving een onderscheid tussen gewervelde en ongewervelde dieren?

2) Antwoorden van de deskundigen

Mevrouw Trasschaert wijst er allereerst op dat het Waals Gewest geen cijfers heeft over het aantal klachten, waarschuwingen, pv's of inbeslagnames in 2020.

De in beslag genomen dieren worden toevertrouwd aan asielen. Deze asielen kampen echter met een tekort aan plaatsen, vooral wanneer het aantal in beslag genomen dieren groot is. Het Waals Gewest tracht de asielen te subsidiëren zodat ze hun opvangcapaciteit kunnen verhogen.

Hoewel de bevoegdheid inzake dierenwelzijn geregionaliseerd is, proberen de Gewesten hun acties toch te coördineren. Er bestaat trouwens een intergewestelijk comité. Als een van de Gewesten initiatieven heeft genomen op een bepaald gebied, volgen de andere over het algemeen iets later zodat er een zekere mate van samenhang is op nationaal niveau.

Wat betreft de regelgeving over onverdoofd slachten en de mogelijke gevolgen daarvan voor de vleesimport, kan spreeksters geen cijfers geven.

De eenheid voor Dierenwelzijn die belast is met de wetshandhaving heeft nieuwe leden gekregen. De samenwerking met de gemeenten en de lokale politie is ook versterkt. De directie kwaliteit en dierenwelzijn is

qualité et bien-être animal est en sous-effectif. Cinq à six personnes supplémentaires seraient bienvenues pour accomplir toutes les missions qui lui sont dévolues.

Si le bien-être animal devient un droit fondamental garanti par la Constitution, il y aura inévitablement une concurrence avec d'autres libertés et droits fondamentaux. C'est aux cours et tribunaux et à la Cour constitutionnelle qu'il appartiendra de mettre en balance le bien-être animal avec, par exemple, la liberté de religion ou la liberté de commerce.

En ce qui concerne les priorités et les défis pour l'avenir, Mme Trasschaert répète que de nombreux arrêtés doivent encore être élaborés et adoptés pour assurer la mise en œuvre du Code wallon. Elle cite par exemple la définition des conditions d'agrément des associations de protection animale, ou l'établissement de règles relatives à l'importation des animaux. Ces derniers mois, l'une des priorités a consisté à mettre fin à l'afflux de chiots des pays de l'Est, en raison de la mortalité élevée qu'on a pu constater. Un arrêté adopté le 24 novembre 2022 fixe les conditions d'agrément des établissements pour animaux, c'est-à-dire élevages, établissements commerciaux et refuges. Cet arrêté prévoit qu'un éleveur ne peut désormais commercialiser que des chiens ou des chats issus de sa propre production.

La représentante de la Région flamande a évoqué des interrogations quant à l'impact d'une révision de la Constitution sur la possibilité d'abattre des animaux pour se nourrir ou sur la lutte contre les espèces invasives, par exemple. Mme Trasschaert est d'avis que la Cour constitutionnelle mettra en balance les différents intérêts et que cela mènera à des solutions équilibrées.

Enfin, la distinction entre vertébrés et invertébrés résulte de la volonté du législateur en 2018. Il est clair que les connaissances scientifiques relatives aux vertébrés sont nettement plus importantes. Le monde des invertébrés est beaucoup plus varié et moins connu. Le législateur a donc choisi de commencer par réglementer ce qu'on connaissait le mieux.

Mme Geukens déclare qu'elle s'est peut-être exprimée en des termes assez négatifs sur les implications de la révision de la Constitution. Elle est convaincue que cette révision peut être l'amorce de l'octroi d'une importance équivalente au bien-être animal et aux autres domaines politiques.

echter onderbemand. Vijf of zes extra mensen zouden welkom zijn om alle toegewezen taken uit te voeren.

Als dierenwelzijn een grondwettelijk gegarandeerd grondrecht wordt, zal er onvermijdelijk concurrentie optreden met andere fundamentele rechten en vrijheden. Het is dan aan de rechtbanken en het Grondwettelijk Hof om een afweging te maken tussen dierenwelzijn en bijvoorbeeld godsdienstvrijheid of handelsvrijheid.

Wat de prioriteiten en uitdagingen voor de toekomst betreft, herhaalt mevrouw Trasschaert dat er nog heel wat besluiten moeten worden uitgewerkt en goedgekeurd om het Waalse Wetboek uit te kunnen voeren. Ze noemt bijvoorbeeld het vaststellen van de voorwaarden voor de erkenning van dierenbeschermingsverenigingen of het opstellen van regels met betrekking tot de invoer van dieren. In de afgelopen maanden bestond een van de prioriteiten erin een einde te maken aan de toestroom van puppy's uit Oost-Europese landen, vanwege de hoge sterftecijfers die zijn vastgesteld. In een besluit dat op 24 november 2022 werd aangenomen, zijn de voorwaarden vastgesteld voor de erkenning van inrichtingen voor dieren, dat wil zeggen kwekerijen, handelszaken en asielen. Dit besluit bepaalt dat kwekers alleen honden of katten uit hun eigen productie op de markt mogen brengen.

De vertegenwoordigster van het Vlaams Gewest stelde zich vragen bij de impact van een grondwetsherziening op bijvoorbeeld de mogelijkheid om dieren te slachten voor voedsel of op de strijd tegen invasieve soorten. Mevrouw Trasschaert is van mening dat het Grondwettelijk Hof de verschillende belangen zal afwegen en dat dit zal leiden tot evenwichtige oplossingen.

Tot slot vloeit het onderscheid tussen gewervelde en ongewervelde dieren voort uit een beslissing van de wetgever in 2018. Het is duidelijk dat de wetenschappelijke kennis over gewervelde dieren veel groter is. De wereld van de ongewervelden is veel gevarieerder en minder bekend. De wetgever koos er daarom voor om eerst te regelen wat men het best kent.

Mevrouw Geukens geeft aan dat zij zich misschien wat negatief heeft uitgedrukt over de implicaties van de Grondwetsherziening. Zij is ervan overtuigd dat deze herziening een goed uitgangspunt kan zijn om dierenwelzijn op gelijk niveau te brengen met andere beleidsdomeinen.

Pour mesurer l'ampleur des conséquences qu'aura l'ancre du bien-être animal dans la Constitution, nous pouvons nous tourner vers l'Allemagne. Nous pouvons, par exemple, supposer que la destruction des poussins d'un jour ne sera plus tolérable.

Pour le reste, il nous faudra attendre la jurisprudence. Comme l'a indiqué Mme Trasschaert, la Cour constitutionnelle devra mettre en balance le bien-être des animaux avec d'autres droits et libertés, comme la liberté de culte ou la liberté de commerce et d'industrie.

Les principaux défis dans le domaine du bien-être animal concernent les obligations européennes. En septembre 2024, quatre règlements seront publiés. Ils s'appliqueront à toutes les espèces animales, qu'il s'agisse des animaux de compagnie ou des animaux d'élevage. Un autre règlement portera sur la création d'un label du bien-être animal. Cela fera évoluer sensiblement le bien-être des animaux.

Les effectifs de la division Bien-être animal ont été considérablement renforcés afin de faire face à la surcharge de travail. Pendant l'actuelle législature, l'action a été orientée sur une Flandre «amie des animaux» et le nombre de signalements reçus a permis de se rendre compte de la nécessité réelle d'agir pour renforcer le bien-être des animaux, avec pour conséquence logique une augmentation du nombre de collaborateurs.

Quant à l'abattage sans étourdissement, la réglementation régionale ne s'applique que sur le territoire de la Flandre et il est dès lors impossible aux services flamands d'organiser des inspections en Wallonie, à Bruxelles ou même aux Pays-Bas. Ils ne peuvent donc pas savoir dans quelle mesure des abattages sont effectués de l'autre côté de la frontière.

En Flandre, les refuges pour animaux ont signé une déclaration afin de pouvoir prétendre à une subvention. Tout comme en Wallonie, ce sont donc eux qui sont chargés de s'occuper des animaux saisis, ce qui crée malheureusement une surpopulation dans les refuges pour animaux.

*
* *

Om de omvang van de implicaties en de gevolgen van het verankeren van dierenwelzijn in de Grondwet te meten, kunnen we naar Duitsland kijken. We kunnen ons bijvoorbeeld voorstellen dat de uitroeiing van een-dagskuikens niet langer aanvaardbaar zal zijn.

Voor de rest zullen we de jurisprudentie moeten afwachten. Zoals mevrouw Trasschaert al aangaf, zal het Grondwettelijk Hof een afweging moeten maken tussen dierenwelzijn en andere rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van handel en nijverheid.

De grootste uitdagingen op het gebied van dierenwelzijn situeren zich op het vlak van de Europese verplichtingen. In september 2024 zullen er vier verordeningen gepubliceerd worden. Deze zullen betrekking hebben op alle diersoorten, zowel de huisdieren als de landbouwdieren. Nog een andere verordening heeft betrekking op de creatie van een dierenwelzijnslabel. Dit zal heel wat teweeg brengen op het vlak van dierenwelzijn.

Het personeelsbestand voor het domein dierenwelzijn is aanzienlijk versterkt om de toegenomen werklast aan te kunnen. Tijdens deze legislatuur werd er ingezet op een «diervriendelijk» Vlaanderen en afgaand op het aantal ontvangen meldingen kwam men reeds tot het besef dat het echt nodig is om in te zetten op dierenwelzijn. De stijging van het aantal werknemers is daar gewoon een logisch gevolg van.

Wat onverdoofd slachten betreft, wordt de gewestelijke regeling beperkt tot het Vlaams grondgebied, met als gevolg dat er in Wallonië of in Brussel of zelfs in Nederland geen inspecties door de Vlaamse diensten uitgevoerd kunnen worden. Ze zijn dan ook niet op de hoogte van de mate waarin er grensoverschrijdende slachtingen uitgevoerd worden.

In Vlaanderen ondertekenen de dierenasielen een verklaring om aanspraak te maken op een subsidie. Net als in Wallonië worden deze asielen dan ook belast met in beslag genomen dieren, wat helaas leidt tot overvolle dierenasielen.

*
* *

V. AUDITIONS DU 23 JUIN 2023

A. Exposés

I) M. Andrea Gavinelli, chef de l'unité Bien-être animal, direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne

M. Gavinelli indique qu'il a une expérience professionnelle de vétérinaire et que, pour cette audition, il sera assisté d'un collègue de l'unité Interinstitutionnelle, M. Christian Juliusson, qui est responsable de l'élaboration de la politique en matière de bien-être animal.

M. Gavinelli déclare que nous sommes aujourd'hui à un moment charnière en ce qui concerne le bien-être animal, puisque tant la réglementation européenne applicable que les objectifs stratégiques de l'UE en matière de bien-être animal – qui s'inscrivent dans le cadre du «Pacte vert pour l'Europe» (*Green Deal*) et de la stratégie «De la ferme à la table» (*Farm to Fork Strategy*) – sont en cours de révision. Ces objectifs constituent le noyau d'une politique européenne durable en matière de production alimentaire.

L'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), d'une part, définit les animaux comme des «êtres sensibles» (*sentient beings*) mais, d'autre part, tient compte des dispositions légales et administratives et des usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

La base légale de la politique européenne en matière de bien-être animal est en outre l'article 43 du TFUE, qui porte sur la politique agricole commune, et l'article 114 qui concerne le fonctionnement du marché intérieur européen.

La révision actuelle de la législation et des objectifs stratégiques vise à promouvoir le bien-être animal, afin d'améliorer la qualité de l'alimentation, de réduire les besoins en médicaments et de sauvegarder la biodiversité.

Voici plus de quarante ans, le Conseil de l'Europe a traité du bien-être animal dans plusieurs conventions qui peuvent être considérées comme les précurseurs de toute la réglementation européenne actuellement en vigueur (27). Citons également la déjà ancienne Organisation mondiale de la santé animale (OMSA) (28). Ces

(27) <https://www.coe.int/fr/web/portal/home>.

(28) <https://www.woah.org/fr/accueil/>.

V. HOORZITTINGEN VAN 23 JUNI 2023

A. Uiteenzettingen

I) De heer Andrea Gavinelli, hoofd van de eenheid Dierenwelzijn, directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie

De heer Gavinelli geeft aan dat hij een professionele achtergrond heeft als dierenarts, en dat hij voor deze hoorzitting wordt bijgestaan door een collega van de inter-institutionele *unit*, met name de heer Christian Juliusson, die verantwoordelijk is voor het uitstippelen van het beleid inzake dierenwelzijn.

De heer Gavinelli stelt dat we ons thans op een scharniersmoment bevinden inzake dierenwelzijn, aangezien zowel de toepasselijke Europese regelgeving als de Europese beleidsdoelstellingen inzake dierenwelzijn, die kaderen binnen de Europese «*Green Deal*» en de «*Farm to Fork Strategy*», momenteel herzien worden. Deze doelstellingen betreffen de kern van een duurzaam Europees beleid inzake voedselproductie.

Artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie definieert dieren enerzijds als «*sentient beings*», wezens met gevoel, en houdt anderzijds rekening met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten inzake godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.

De wettelijke basis van het Europese beleid inzake dierenwelzijn wordt verder gevormd door artikel 43 van het Verdrag, betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en artikel 114 betreffende de werking van de interne Europese markt.

De huidige herziening van de wetgeving en de beleidsdoelstellingen is er op gericht dierenwelzijn te bevorderen, met het oog op het verbeteren van de voedselkwaliteit, het verminderen van de nood aan medicatie en het behoud van de biodiversiteit.

Reeds meer dan veertig jaar geleden behandelde de Raad van Europa dierenwelzijn in een aantal Europese conventies, die kunnen beschouwd worden als de voorlopers van alle huidige toepasselijke Europese regelgeving (27). Daarnaast bestaat reeds lang de *World Organization for Animal Health* (WOAH) (28). Hieruit ontstonden enkele

(27) <https://www.coe.int/>.

(28) <https://www.woah.org/en/home/>.

conventions et cette organisation ont donné naissance à des normes et directives relatives au bien-être animal qui, si elles ne sont pas contraignantes, donnent néanmoins une orientation aux mesures à prendre pour assurer le bien-être des animaux.

Différents bilans de qualité (*fitness checks*), visant à analyser la situation actuelle et le cadre législatif actuel, sont actuellement réalisés. La participation des citoyens européens et de diverses parties prenantes (*stakeholders*) est assurée au moyen de différentes consultations publiques, dont la dernière a, par exemple, recueilli plus de soixante mille réponses et qui permettent de bien identifier les priorités et les besoins.

On procède ensuite à une analyse d'impact (*impact assessment*) qui consiste à évaluer les aspects socio-économiques des propositions législatives. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) joue à cet égard un rôle important, en réalisant, dans le cadre de la gestion des risques, des audits qui répertorient les aspects techniques et scientifiques du bien-être animal, ce qui lui permet d'appuyer les propositions de la Commission européenne.

Ces bilans de qualité ont mis en lumière les éléments suivants:

- une actualisation est vraiment indispensable vu le développement des connaissances techniques et scientifiques, d'une part, et l'augmentation des exigences éthiques et sociétales en matière de bien-être animal, d'autre part, constatés au cours des vingt-cinq dernières années;
- la législation actuelle ne prévoit pas de système de suivi;
- les dernières évolutions numériques permettent une meilleure application des normes existantes et un meilleur suivi de cette application.

Une commission d'enquête sur la protection des animaux pendant le transport (ANIT) a été créée au sein du Parlement européen; pendant un an, elle a mené des études sur le transport des animaux et a formulé des recommandations qui seront prises en considération lors de la prochaine révision de la législation (29).

Ces bilans de qualité seront suivis d'analyses d'impact auxquelles tous les acteurs concernés seront associés.

standaarden en richtlijnen op het vlak van dierenwelzijn, die weliswaar niet bindend zijn, maar op globaal niveau desondanks toch sturing geven aan de implementatie van dierenwelzijn.

Er worden momenteel een aantal zogenaamde «*fitness checks*» doorgevoerd, die er op gericht zijn de huidige toestand en het actuele wetgevende kader te analyseren. De inspraak van de Europese burgers en de diverse «*stakeholders*» wordt hierbij verzekerd door het houden van verschillende publieke bevragingen, waar bijvoorbeeld bij de laatste bevraging meer dan zestigduizend antwoorden werden ontvangen, die toelaten de prioriteiten en noden af te bakenen.

Hierna wordt overgegaan tot een «*impact assessment*» dat de socio-economische aspecten van de wetgevende voorstellen nagaat. Het Europees Agentschap voor voedselveiligheid (EFSA) speelt hier een belangrijke rol in, aangezien zij als «*risk managers*» de technische en wetenschappelijke aspecten betreffende dierenwelzijn in kaart brengt in diverse audits, en zo de voorstellen van de Europese Commissie kan ondersteunen.

Uit deze «*fitness checks*» blijken de volgende elementen:

- er is een duidelijke nood aan een actualisering, gelet op de toegenomen technische en wetenschappelijke kennis enerzijds, en de toegenomen ethische en maatschappelijke verwachtingen op het vlak van dierenwelzijn anderzijds, die de voorbije vijfentwintig jaar volledig gewijzigd zijn;
- er bestaat geen opvolgingsysteem binnen de huidige wetgeving;
- de recente ontwikkelingen op digitaal gebied laten toe dat de toepassing van bestaande vereisten beter geïmplementeerd en opgevolgd kunnen worden.

Binnen het Europees Parlement werd een specifiek comité (ANIT) opgericht dat gedurende een jaar onderzoek heeft verricht naar het vervoer van dieren, en waarvan de aanbevelingen zullen verwerkt worden in de toekomstige herziening van de wetgeving (29).

Na deze «*fitness checks*» zal overgegaan worden tot de «*impact assessments*», waarbij alle relevante actoren

(29) <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/anit/about>.

(29) <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/anit/about>.

Plusieurs aspects seront analysés, comme la fixation d'une durée maximale d'un transport d'animaux.

Les restrictions prévues à l'article 13 du TFUE excluent toutefois du champ d'application de cette législation certaines méthodes agricoles culturelles ou traditionnelles et la Commission européenne a dès lors une compétence plus limitée en ce qui concerne, par exemple, la production de foie gras ou l'abattage rituel dans certaines religions.

Les produits importés ne sont, eux non plus, pas soumis à la réglementation européenne, mais il existe néanmoins quelques possibilités d'agir en dehors du territoire de l'UE, comme en témoigne la jurisprudence de l'UE et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC a ainsi estimé que l'UE avait le droit de prendre en considération les objections éthiques et morales des citoyens européens comme, par exemple, celles qui portent sur l'importation de produits issus de l'abattage de phoques.

Quant à la labélisation des produits fabriqués de manière respectueuse des animaux, l'enquête a révélé que 52 % des consommateurs étaient demandeurs d'un label européen uniforme concernant le bien-être animal en remplacement des quarante-six labels nationaux différents. La possibilité d'instaurer ce label obligatoire ou non est actuellement à l'étude dans le cadre de la stratégie «De la ferme à la table».

Une proposition législative en matière de bien-être animal sera déposée d'ici à la fin septembre et portera sur quatre sujets distincts:

- la détention d'animaux à des fins commerciales;
- le bien-être des animaux pendant le transport;
- le bien-être des animaux pendant le processus d'abattage;
- l'instauration d'un label relatif au bien-être animal.

Ces quatre aspects seront intégrés dans les propositions de la Commission européenne.

Un dernier point important est l'élevage et la vente de chiens et de chats: pour la première fois, on étudie la possibilité de réguler ces activités et de les assortir d'un système d'enregistrement qui serait le résultat de l'harmonisation de tous les systèmes d'enregistrement existant au sein de l'UE.

betrokken worden. Er worden diverse aspecten geanalyseerd, zoals het bepalen van de maximale duur van een dierentransport.

Bepaalde culturele of traditionele landbouwmethoden vallen echter door de beperkingen van artikel 13 buiten het toepassingsgebied, waardoor de Europese Commissie een beperktere bevoegdheid heeft wat bijvoorbeeld de productie van ganzenlever of het religieus slachten betreft.

Geïmporteerde producten vallen eveneens buiten het toepassingsgebied van de Europese regelgeving, maar desondanks bestaan er, als we naar de jurisprudentie in de EU en Wereldhandelsorganisatie (WTO) kijken, toch bepaalde mogelijkheden om actie(s) te ondernemen buiten het grondgebied van de EU. Zo heeft de WTO geoordeeld dat de EU het recht heeft om rekening te houden met de ethische en morele bezwaren van EU burgers, zoals bijvoorbeeld betreffende de invoer van producten die voortkomen uit het slachten van zeehonden.

Wat betreft het labelen van producten die op een diervriendelijke manier geproduceerd zijn, bleek uit de bevraging dat 52 % van de consumenten in de EU vragende partij zijn voor één uniform EU label betreffende dierenwelzijn, dat de zesenveertig verschillende nationale labels kan vervangen. De mogelijkheid dit al dan niet verplicht in te voeren wordt momenteel onderzocht binnen de «*Farm to Fork*» Strategie.

Er zal voor eind september een wetgevend voorstel betreffende dierenwelzijn ingediend worden, dat zal bestaan uit vier verschillende onderwerpen:

- het houden van dieren voor commerciële doeleinden;
- het welzijn van dieren tijdens het transport;
- het welzijn van dieren in het slachtproces;
- het invoeren van een label betreffende dierenwelzijn.

Deze vier aspecten zullen opgenomen worden in de voorstellen van de Europese Commissie.

Een laatste aandachtspunt betreft het kweken en verhandelen van honden en katten, waar voor het eerst nagegaan wordt of deze activiteiten gereguleerd kunnen worden en gekoppeld kunnen worden aan een registratiesysteem dat de verschillende registratiesystemen in de EU op elkaar afstemt.

2) M. Frank Verdonck, chef de l'unité Dangers biologiques, Santé et Bien-être animal (BIOHAW), ASSESS Department (Risk assessment production), Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), et M. Yves Van der Stede, chef d'équipe Bien-être animal, unité Dangers biologiques, Santé et Bien-être animal (BIOHAW)

L'EFSA a été créée en 2002 à la suite de plusieurs crises qui ont frappé l'industrie alimentaire (crise de la dioxine, maladie de la vache folle, etc.) et avait pour mission d'améliorer la situation dans l'industrie alimentaire et de restaurer la confiance du consommateur dans la chaîne alimentaire européenne.

L'EFSA surveille l'ensemble de la chaîne alimentaire («De la ferme à la table») afin de garantir une protection efficace des consommateurs, des animaux et des plantes, et fournit à cet égard des conseils scientifiques indépendants aux décideurs politiques européens. L'EFSA n'a pas pour vocation de mettre en œuvre des politiques ni d'élaborer des législations: c'est à la Commission européenne que cette tâche revient.

L'EFSA procède à une évaluation spécifique des risques à la demande de la Commission européenne, du Parlement européen ou d'un État membre à titre individuel. Elle peut aussi prendre l'initiative de réaliser des études.

Une fois qu'elle a reçu la demande, l'EFSA procède à une évaluation scientifique en examinant les sources scientifiques pertinentes disponibles, en concertation avec des experts de différents États membres. Les résultats de cet examen font l'objet d'une publication que l'EFSA met à disposition sur son site web.

Ces trois dernières années, le travail a porté pour l'essentiel sur le «Green Deal» et la stratégie «De la ferme à la table». Il faut citer aussi l'importante et fructueuse initiative «Pour une nouvelle ère sans cage» («End the Cage Age») prise par des citoyens en vue de demander que l'on en finisse avec l'enfermement du bétail dans des enclos.

L'EFSA a toujours considéré le bien-être animal comme un point de départ dans le cadre des évaluations des risques, en ce sens qu'elle détermine la mesure dans laquelle un animal souffre et tient compte de la durée et de l'intensité de la douleur. L'EFSA identifie ensuite les risques, compte tenu du type d'exploitation agricole, et

2) De heer Frank Verdonck, hoofd van de eenheid Biologische Gevaren, Diergezondheid en Dierenwelzijn (BIOHAW) van de ASSESS-afdeling (Productie risicobeoordeling) van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en de heer Yves Van der Stede, teamleider Dierenwelzijn van de eenheid Biologische Gevaren, Diergezondheid en Dierenwelzijn (BIOHAW)

EFSA werd in 2002 opgericht naar aanleiding van een aantal crisissen in de voedingsindustrie (dioxinecrisis, dolle koeienziekte, enz.) en moest instaan voor een verbetering van de omstandigheden in de voedingsindustrie en het herstellen van het vertrouwen van de consument in de Europese voedselketen.

EFSA monitort de gehele voedselketen («Farm to Fork») met het oog op een goede bescherming van de consumenten, de dieren en de planten, en levert hierover onafhankelijk wetenschappelijk advies aan de Europese beleidsmakers. EFSA voert zelf geen beleid en ontwikkelt geen wetgeving: dat is de taak en bevoegdheid van de Europese Commissie.

Een specifieke risico-inschatting door EFSA start bij een vraag vanuit de Europese Commissie, het Europees Parlement of vanuit de individuele lidstaten. EFSA kan ook op eigen initiatief onderzoeken opstarten.

Na het ontvangen van de vraag maakt EFSA een wetenschappelijke inschatting via een onderzoek van de beschikbare relevante wetenschappelijke bronnen, in samenspraak met experten van verschillende lidstaten. De resultaten van dit onderzoek worden vervat in een publicatie dat beschikbaar wordt gesteld op de EFSA-website.

De voorbije drie jaren werd er vooral gewerkt binnen de context van de «Green Deal» en de «Farm to Fork» Strategie. Een belangrijk en succesvol burgerinitiatief betreft de «End the Cage Age», waarbij burgers opriepen om vee niet langer in hokken op te sluiten.

EFSA heeft dierenwelzijn steeds beschouwd als een startpunt bij de risico-inschatting, waarbij gemeten wordt in welke mate een dier pijn lijdt, en waarbij rekening wordt gehouden met de duur en intensiteit. EFSA brengt vervolgens de risico's in kaart, rekening houdend met de aard van het landbouwbedrijf, en maakt

évalue l’opportunité de recourir à telle ou telle technique au regard des effets observés sur le bien-être animal.

En ce qui concerne le transport du bétail, l’EFSA a publié six avis scientifiques où les principaux paramètres sont la température, l’espace et la durée. Ainsi, pour chaque espèce animale, l’EFSA a fixé des exigences concernant la température maximale et l’espace nécessaire pendant le transport.

On a constaté aussi qu’il n’était plus nécessaire de procéder à l’amputation de la queue des porcelets dès lors que certaines mesures préventives étaient prises. En ce qui concerne l’élevage de veaux, on a identifié plusieurs facteurs de risque liés au stress de l’isolement, au manque d’espaces de repos et à l’impossibilité de donner du fourrage aux animaux. Par ailleurs, il faut éviter de maintenir les vaches laitières dans des étables exiguës où elles ne savent ni bouger ni se coucher. Il faut prévoir une période transitoire durant laquelle on veillera à ce que chaque vache ait un espace distinct et assez de place pour bouger dans l’étable.

Dans ses études, l’EFSA utilise aussi cinq paramètres spécifiques pour mesurer le niveau de bien-être des animaux dans les exploitations.

La mission principale de l’EFSA est de partager les connaissances scientifiques disponibles, d’une part, avec la Commission européenne afin que celle-ci puisse les utiliser pour ses futures initiatives législatives et, d’autre part, avec les acteurs concernés, afin qu’ils puissent augmenter le niveau de bien-être animal.

B. Échange de vues

I) Questions des membres

M. Pieters constate qu’au cours de cette audition, il a surtout été question des animaux d’exploitation et aussi de leur transport par la route. Il demande si des analyses ont déjà été effectuées au sujet de l’élevage piscicole «onshore» et «offshore».

M. Van Goidsenhoven pose une question sur la labellisation. On a dit en effet qu’il existait actuellement quarante-six labels différents en Europe pour la production respectueuse des animaux et que l’objectif était d’instaurer un label uniforme au niveau de l’UE. Comment le consommateur aura-t-il la garantie que les

een inschatting van de noodzaak van de gebruikte technieken in functie van de vastgestelde gevolgen voor het dierenwelzijn.

Wat het transport van vee betreft heeft EFSA zes wetenschappelijke opinies gepubliceerd, waarbij de kernparameters temperatuur, ruimte en duur waren. Zo werd bijvoorbeeld voor elke diersoort een maximale temperatuur en benodigde ruimte bij transport vastgesteld.

Tevens werd vastgesteld dat het amputeren van de staarten van biggen overbodig wordt, wanneer er rekening wordt gehouden met enkele preventieve maatregelen. Wat betreft het kweken van kalveren werden diverse risicofactoren in kaart gebracht betreffende isolatie-stress, gebrek aan rustplekken, en de onmogelijkheid om te fourageren. Melkkoeien mogen anderzijds niet in nauwe stallen gehouden worden, waar er geen mogelijkheid bestaat om te liggen of te bewegen. Er moet in een overgangsperiode voorzien worden zodat er voldoende bewegingsvrijheid voorzien wordt en er in een stal telkens één ruimte per koe beschikbaar is.

In de studies werden tevens vijf specifieke parameters opgenomen die toelaten te bepalen welk niveau van dierenwelzijn gehanteerd wordt in een veebedrijf.

De cruciale rol van EFSA is het delen van de beschikbare wetenschappelijke kennis met de Europese Commissie, zodat dit kan opgenomen worden in toekomstige wetgevende initiatieven, en met de betrokken actoren, zodat zij het niveau van dierenwelzijn kunnen verhogen.

B. Gedachtewisseling

I) Vragen van de leden

De heer Pieters stelt vast dat de focus tijdens deze hoorzitting voornamelijk lag op landbouwdieren, en wat het transport betreft er voornamelijk werd ingegaan op het transport over de weg. Een tweede opmerking betreft de vraag of er reeds analyses beschikbaar zijn betreffende het «onshore» en «offshore» kweken van vis.

De heer Van Goidsenhoven stelt een vraag betreffende de labelling, waarover gesteld werd dat er thans in Europa zesenveertig verschillende labels betreffende diervriendelijke productie toegepast worden, en waarover het voornemen bestaat om hier een eenvormig EU-label in te voeren. In welke mate kan de consument

informations et la transparence seront suffisantes tant pour les produits locaux que pour les produits importés?

Par ailleurs, M. Van Goidsenhoven aimerait connaître le point de vue des orateurs sur l'insertion d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution belge.

M. Ben Chikha renvoie à l'importante remarque de M. Gavinelli concernant le fait que la production alimentaire doit être en phase avec les considérations morales et sanitaires actuelles des citoyens. Selon l'intervenant, cela vaut assurément pour les citoyens belges.

2) Réponses des experts

M. Gavinelli indique qu'une tâche importante de l'unité Bien-être animal de la direction générale Santé et Sécurité alimentaire de la Commission européenne est précisément de concilier les préoccupations morales et sanitaires des citoyens de l'UE avec la manière dont les animaux sont traités. C'est pour cette raison d'ailleurs que des adaptations sont apportées à la législation de l'UE applicable en la matière.

À titre d'exemple pratique, citons le soutien aux initiatives destinées à améliorer le bien-être et la santé des chats et des chiens commercialisés comme animaux de compagnie dans l'Union européenne.

On a parlé aussi de la production de viande à des fins religieuses, mais il convient ici de garder à l'esprit la limitation claire de la compétence, telle que prévue par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À cet égard, les États membres ont la possibilité d'intervenir eux-mêmes et de mettre les balises.

Il y a certes un net point de rattachement pour la Commission européenne, à savoir le lien avec le marché unique. La préservation du principe du marché unique au sein de l'Union a très souvent une incidence sur la manière dont les différentes activités sont abordées.

Par ailleurs, ce n'est pas à la Commission européenne qu'il revient de se prononcer sur l'introduction d'une disposition relative au bien-être animal dans la Constitution belge, même si l'insertion d'une telle disposition pourrait influer sur la manière dont un État membre prend des décisions légales concernant l'agriculture, la production alimentaire et les techniques pertinentes à appliquer.

er op vertrouwen dat er voldoende informatie en transparantie bestaat over zowel de lokale als geïmporteerde producten?

Daarnaast verzoekt de heer Van Goidsenhoven om de visie van de sprekers betreffende het opnemen van een bepaling rond dierenwelzijn in de Belgische Grondwet te horen.

De heer Ben Chikha verwijst naar de belangrijke opmerking van de heer Gavinelli over het feit dat de voedselproductie in lijn moet staan met de huidige morele en veiligheidsoverwegingen van de burgers. Volgens spreker is dit zeker van toepassing op de Belgische burgers.

2) Antwoorden van de experts

De heer Gavinelli geeft aan dat het verzoenen van de morele en veiligheidsoverwegingen van de EU-burgers met de manier waarop de dieren worden behandeld een belangrijk aspect betreft van het werk van de eenheid Dierenwelzijn, directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie. Net om die reden wordt de toepasselijke EU-wetgeving aangepast.

Een praktijkvoorbeeld betreft het ondersteunen van initiatieven gericht op het verbeteren van het welzijn en de gezondheid van de katten en honden die als gezelschapsdieren worden verhandeld in de Europese Unie.

Er werd tevens verwezen naar de productie van vlees voor religieuze doeleinden, maar hier dient de duidelijke beperking van de bevoegdheid, zoals bepaald door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in het achterhoofd gehouden te worden. De lidstaten hebben in dit opzicht de mogelijkheid om zelf tussen te komen en de grenzen af te bakenen.

De Europese Commissie heeft weliswaar één duidelijk aanknopingspunt, en dat betreft de relatie met de interne markt. De vrijwaring van het principe van de éengemaakte markt binnen de Unie heeft in vele gevallen een weerslag op hoe de verschillende activiteiten worden benaderd.

De vraag betreffende de houding van de Europese Commissie over het invoeren van een bepaling omtrent dierenwelzijn in de Belgische Grondwet valt buiten de bevoegdheden van de Europese Commissie, maar het opnemen van een dergelijke bepaling kan een weerslag hebben op de manier waarop een lidstaat wettelijke beslissingen neemt inzake landbouw, voedselproductie en inzake de relevante toe te passen technieken.

Le Traité souscrit à cet élément du marché unique, mais ne procure à la Commission européenne aucune base légale qui lui permette d'intervenir directement.

Cela étant, le Traité peut être un socle sur lequel on peut s'appuyer pour définir une position, comme ce fut le cas au niveau international dans le cadre de l'interdiction du commerce des produits dérivés de phoques et aussi dans un autre dossier important concernant l'interdiction du commerce, de l'importation et de la production de fourrures de chats et de chiens.

Tous ces éléments peuvent légitimer une intervention pour des raisons morales, et ce même à l'égard d'un partenaire commercial, qui observe très attentivement les actions pertinentes de la Commission européenne à cet égard.

M. Van der Stede déclare que l'EFSA a commencé par examiner quels étaient les moyens de transport les plus courants et a bien été forcée de constater qu'il s'agissait assurément du transport routier, mais elle tient compte aussi du transport par bateau, par train et par avion. Le transport des poussins d'un jour est un aspect important, qui a également été traité dans les avis scientifiques de l'EFSA.

Dans les avis qu'elle a publiés jusqu'à présent, l'EFSA s'est focalisée sur la législation européenne existante, à savoir les règlements et les directives. Elle devrait toutefois émettre aussi prochainement des avis sur des matières pour lesquelles il n'existe pas encore de législation; le champ d'application va donc s'élargir, couvrant non seulement le bétail mais aussi les animaux de compagnie.

*
* *

Het Verdrag onderschrijft dit element van de eenge- maakte markt, maar verschaft de Europese Commissie geen wettelijke basis om rechtstreeks tussen te komen.

Het kan evenwel ondersteuning bieden bij het bepalen van een standpunt, zoals op internationaal niveau het geval was bij het verbieden van de handel van producten afkomstig van zeehonden, en in een ander belangrijk geval, met name het verbod op de handel, de import en de productie van vachten van katten en honden.

Dit zijn elementen waarbij de interventie wordt gerechtvaardigd op morele gronden, en dit zelfs ten opzichte van een handelspartner, die de relevante acties van de Europese Commissie in dit opzicht zeer nauwlettend observeert.

De heer Van der Stede verklaart dat EFSA in de eerste plaats gekeken heeft naar de meest prevalente ver- voersmiddelen, waarbij moest vastgesteld worden dat transport op de weg zeker de meest prevalente vorm van transport betreft, maar EFSA neemt eveneens het vervoer per schip, per trein en per vliegtuig mee in overweging. Het vervoer van eendagskuikens is een belangrijk aspect, dat ook in de opinies van EFSA werd behandeld.

De opinies die EFSA tot nog toe gepubliceerd heeft waren voornamelijk toegespitst op reeds bestaande EU-wetgeving, met name de verordeningen en richtlijnen. Er zijn evenwel eveneens opinies op komst voor aangelegenigheden waarvoor er nog geen wetgeving bestaat, en die het toepassingsgebied verbreden, en niet louter vee, maar tevens gezelschapsdieren betreffen.

*
* *