

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.569 van 18 mei 2020
in de zaak A. 222.338/VII-40.009**

In zake : Abdelhamid BUSIF
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Siefried De Mulder
kantoor houdend te 1730 Asse
Stationsstraat 35, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Greef
kantoor houdend te 1700 Dilbeek
Eikelenberg 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Dienst Inspectie Dierenwelzijn van de Vlaamse overheid van 4 april 2017, genomen in toepassing van artikel 42, § 2, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (hierna: dierenwelzijnswet) houdende de definitieve bestemming van de op 17 maart 2017 in beslag genomen dieren.

Verzoeker vordert eveneens een schadevergoeding tot herstel ten bedrage van 2.500 euro vermeerderd met de gerechtelijke interestvoet vanaf datum van de bestreden beslissing van 4 april 2017 tot algehele betaling.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 239.068 van 14 september 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’, waarvan de termijn is verlengd bij koninklijk besluit van 4 mei 2020.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 5 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 21 april 2009 wordt er een proces-verbaal opgemaakt ten laste van verzoeker waarbij vier overtredingen van artikel 4 en één overtreding van artikel 3 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (hierna: dierenwelzijnswet) worden opgesomd.

3.2. Er volgen meerdere controles en vaststellingen.

3.3. Bij vonnis van 1 oktober 2015 van de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, Strafzaken, wordt aan verzoeker, onder meer, een verbod opgelegd om pluimvee te houden gedurende één jaar.

3.4. Er wordt nadien nogmaals proces-verbaal opgesteld op 18 maart 2017 naar aanleiding van een ambtshalve controle met inbeslagname van weidedieren tot gevolg.

3.5. Op 21 maart 2017 wordt verzoeker verhoord.

3.6. Op 22 maart 2017 heeft de dierenarts een verslag opgemaakt met betrekking tot de gezondheidstoestand van de in beslag genomen dieren.

3.7. In toepassing van artikel 42, § 2, van de dierenwelzijnswet worden de inbeslaggenomen dieren op 4 april 2017 definitief in volle eigendom gegeven aan de dierenasielen die daarmee instemmen.

Dit is de bestreden beslissing.

Zij is als volgt gemotiveerd:

“Gelet op de vaststellingen en overtredingen vermeld in PV 001558/2017:

- er is geen drinkwater aanwezig voor de dieren;
- de weide ligt vol met rommel;
- er hangt een overweldigende stank in de stallen;
- verschillende dieren zijn ziek, gewond en mager;
- de weide en het bos liggen bezaaid met kadavers;

Gelet op het feit dat er een herhaling is van de vastgestelde feiten:

- sinds 2010 heeft de politie al 14 processen-verbaal opgesteld op basis van de dierenwelzijnswet;

- sinds 2009 heeft onze dienst al meerdere klachten ontvangen over de verzorging en huisvesting van de dieren. Er werden in totaal 3 processen-verbaal en 3 waarschuwingen opgesteld. Telkens worden soortgelijke maatregelen opgelegd, nl. weide opruimen, kadavers verwijderen, hokken reinigen, aangepast voeder geven aan de dieren,

Gelet op het feit dat er reeds eerder een verbod werd uitgesproken op het houden van pluimvee

Gelet op de dierenartsverslagen waaruit blijkt dat:

- ezels:

- merrie was mager, hengstenveulen was in goede conditie;
- beide dieren hebben een erge worminfestatie;
- merrie heeft verwaarloosde hoeven;
- de merrie is geïdentificeerd en geregistreerd;
- hengstenveulen is enkel geïdentificeerd.

- dieren in VZW Kalmoes:

- 3 dieren worden behandeld voor een longontsteking;
- Alle dieren wordt behandeld tegen schurft en wormen;
- De horens van 2 geiten groeien in de schedels;
- Het gebit van het paard is slecht verzorgd waardoor het moeilijk kan eten.

- dieren in Ark van Pollare:

- Eén geit is gestorven, was al ziek op moment van inbeslagname;
- Mannelijke lama heeft doorgroeïende tanden;
- Vrouwelijke lama is mager;
- Beide lama's zijn behandeld tegen schurft en wormen;
- Kippen, hanen en kalkoenen zijn vrij mager;
- Barberie-eenden bevinden zich in een vrij goede conditie.

Gelet op het verhoor van betrokkene op 21/03/2017 waaruit blijkt dat:

- betrokkene levert geen bewijzen aan waaruit blijkt dat hij de nodige kennis heeft om de dieren te zorgen;

- betrokkene niet erg meewerkend is en ontwijkende, vage of geen antwoorden geeft op de gestelde vragen

- betrokkene de vaststellingen betwist waaruit geconcludeerd kan worden dat hij over onvoldoende kennis beschikt aangaande het houden en verzorgen van dieren waardoor de dieren niet de gepaste diergeneeskundige zorgen kregen; indien betrokkene effectief niet op de hoogte was van de gedane vaststellingen wijst dit op onvoldoende toezicht op zijn dieren waardoor eveneens de nodige diergeneeskundige verzorging niet tijdig gegeven kon worden

Gelet op het feit dat de verzorging en huisvesting van zoveel dieren

een constante dagtaak is;

Gelet op het feit dat teruggave van de dieren onverantwoord zou zijn omwille van de onzekerheid over de verzorging en voeding van de dieren aangezien betrokkene de vaststellingen betwist en dus niet erkent of er zich niet van bewust is dat er wel degelijke dierenwelzijnsproblemen zijn die een oplossing vragen waardoor er geen garanties zijn dat het dierenwelzijn in de toekomst gegarandeerd kan worden

Gelet op het feit dat de dieren geen reële verkoopwaarde, minstens geen waarde hebben die in verhouding staat tot de kosten van transport, opvang, huisvesting en verzorging overeenkomstig zijn ethologische en fysiologische behoeften”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van de formele- en de materiële motiveringsplicht. Hij betoogt eveneens dat de overheid onzorgvuldig heeft gehandeld. Volgens verzoeker is de bestreden beslissing vaag, onjuist en onvoldoende gemotiveerd.

Een eerste kritiek heeft betrekking op de mate waarin de motivering naar de processen-verbaal uit het verleden verwijst. Verzoeker meent dat uit de motivering niet blijkt wat de relevantie is van deze processen-verbaal, wanneer deze werden uitgeschreven en welke gevolgen hieraan zijn gegeven. De verzoeker stelt dat hij deze processen-verbaal niet "kent".

Hij uit dezelfde kritiek ten aanzien van de klachten die sinds 2009 door de verwerende partij werden ontvangen: dit onderdeel licht de huidige omstandigheden niet toe.

Hij betwist vervolgens de vaststellingen die werden weergegeven in het PV 001558/2017. De verzoeker voert een attest van een dierenarts aan, betwist het gebrek aan voeder en drinkwater, nuanceert dat er

slechts enkele kadavers aanwezig waren, en meent dat de motivering te vaag is omtrent het aantal zieke gewonde en magere dieren. Dit motiveert volgens hem niet waarom de herbestemming van alle dieren noodzakelijk zou zijn.

Verzoeker stelt eveneens dat hij niet weet naar welke dierenartsenverslagen wordt verwezen in de bestreden beslissing en betwist de gedane vaststellingen met verwijzing naar de attesten van zijn dierenarts en van het FAVV.

Hij zet voorts uiteen dat dit onderdeel van de motivering contradictorisch, vaag en onduidelijk is.

Hij besluit met betrekking tot het verhoor van 21 maart 2017:

“Aan verzoeker wordt verweten niet te bewijzen de nodige kennis te hebben om voor de dieren te zorgen; niet meewerkend te zijn; de vaststellingen te betwisten zodat volgens verweester geconcludeerd zou moeten worden dat verzoeker over onvoldoende kennis beschikt voor de verzorging van zijn dieren, en onvoldoende toezicht uit te oefenen.

Voorts stelt verweester dat de teruggave onverantwoord zou zijn nu verzoeker de vaststellingen betwist.

Het beslag op alle (meer dan 110) dieren van verzoeker vormt een ernstig ingrijpen op zijn eigendomsrecht, en het rustig genot van zijn dieren. Dat verzoeker hier niet gelukkig mee is en weinig meewerkend is, kan hem niet worden verweten in de gegeven omstandigheden.

Verzoeker is niet weerspanning geweest, en heeft geantwoord op alle vragen.

Verzoeker is daarnaast reeds sinds zijn jeugd betrokken bij het huisvesten en verzorgen van dieren, en heeft dit van kleins af aan steeds gedaan.

Het feit dat verzoeker de vaststellingen betwist is geenszins onredelijk gelet op het frequente bezoek van zijn dierenarts.

Het loutere betwisten kan niet in het nadeel van verzoeker worden aangewend: het betwisten van deze beschuldigingen, indien verzoeker er werkelijk van overtuigd is dat deze niet juist zijn, is een grondrecht en geenszins onredelijk.

Verweester hanteert een redenering waarbij geen enkele burger in dezelfde omstandigheden in haar ogen correct zou kunnen handelen: ofwel betwist men de vaststellingen niet en erkent men niet over de nodige kennis en middelen te beschikken om voor zijn dieren te zorgen, ofwel betwist men de vaststellingen en acht verweester dit voldoende bewijs om te besluiten dat men de nodige kennis ontbreekt om de dieren te

verzorgen.

De motivatie van verweerster is dan ook niet pertinent, en kan de bestreden beslissing niet verantwoorden”.

5. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat pas in het kader van huidige procedure door verweerster werd verduidelijkt dat het zou gaan om processen-verbaal in het kader van een correctionele procedure lastens hem, die resulteerde in een vonnis van 1 oktober 2015.

Deze informatie werd niet opgenomen in de bestreden beslissing en volgens verzoeker kon hij hieruit niet met zekerheid opmaken dat de beslissing verwees naar de inhoud van de veertien bepaalde processen-verbaal.

Voorts meent verzoeker dat het advies van de dierenarts om minder dieren te houden, niet inhoudt dat de dieren niet voldoende verzorgd zouden zijn.

6. In zijn laatste memorie voegt verzoeker toe dat het attest van de dierenarts van 15 maart 2017 en diens verklaring "in zijn geheel gelezen" "niet verenigbaar (is) met de overige dierenartsverslagen zodat de medische vaststellingen en de observaties op het gebied van voeding van die dierenartsen, waarop verweerster haar beslissing steunt, niet naar behoren zijn bewezen en niet in rechte ter verantwoording van de bestreden beslissing in aanmerking kunnen worden genomen". De Raad van State kan die onverenigbaarheid volgens hem vaststellen zonder zich in de plaats van het bestuur te stellen.

Verwijzend naar zijn verhoor van 21 maart 2017 besluit verzoeker ten slotte dat het niet volstaat om de redenering van de verwerende partij "niet onredelijk" te noemen, zonder dit te motiveren.

Beoordeling

7. De formelemotiveringplicht bepaalt dat de motivering van een

bestuursbeslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze motivering afdoende moet zijn, dit wil zeggen dat de motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het belang van de beslissing en draagkrachtig, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. Een motivering is afdoende wanneer deze de bestuurde redelijkerwijze in staat stelt te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens de beslissing is genomen en aldus met kennis van zaken desgevallend tegen deze beslissing in rechte op te treden en wanneer zij de Raad van State in staat stelt de hem opgedragen wettigheidscontrole uit te oefenen. De motiveringsplicht houdt in dat de motivering duidelijk is, niet tegenstrijdig, juist, pertinent, concreet en precies.

Te dezen is de bestreden beslissing formeel met redenen omkleed. Bij het onderzoek naar het afdoende karakter van de motieven moet rekening worden gehouden met het geheel van de in de bestreden beslissing uitgedrukte motieven en niet met één of meerdere door verzoeker geciteerde en bekritiseerde onderdelen van de motivering op zich. Het volstaat immers dat de motivering in haar geheel afdoende is.

De bestreden bestemmingsbeslissing vindt grond in vaststellingen van dierenverwaarlozing. Van de beslissende overheid mag worden verwacht dat zij een expliciete afweging maakt van alle elementen die verband houden met de verzorging van de dieren. De formelemotiveringsplicht reikt echter niet zo ver dat van die overheid ook moet worden verwacht dat zij de motieven van de motieven weergeeft.

Waar verzoeker de materiële motiveringsplicht geschonden acht, maakt hij niet aannemelijk dat de feitelijke gegevens waarop de bestreden beslissing berust, niet correct zouden zijn.

Hij maakt niet aannemelijk dat hij de veertien processen-verbaal waarnaar wordt verwezen, niet zou kennen. Het PV 001558/17 van 18 maart 2017

verwijst naar veertien aanverwante dossiers met vermelding van de dossiernummers en jaartal. Uit de motivering blijkt wat de inhoudelijke relevantie van deze processen-verbaal is, namelijk dat er een herhaling is van de vastgestelde feiten.

Het administratief dossier bevat verscheidene processen-verbaal opgesteld door de dienst Dierenwelzijn. Ook hier blijkt de relevantie van de verwijzing naar deze klachten, namelijk dat er een herhaling is van de vastgestelde feiten.

De standpunten die verzoeker inneemt ten aanzien van de vaststellingen van 17 maart 2017 vermeld in het PV 001558/2017, getuigen weliswaar van een eigen appreciatie van deze feiten, maar tonen niet aan dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan door de gevolgtrekkingen die zij daaraan heeft verbonden, namelijk dat een teruggave van de dieren onverantwoord zou zijn. Een louter ontkennen van de vaststellingen volstaat niet om deze te weerleggen.

Verzoeker verwijst naar een attest van zijn dierenarts om de vaststellingen te weerleggen. Uit deze verklaring blijkt niet dat er drinkwater aanwezig was, dat er geen rommel lag in de weide, dat er geen stank hing in de stal, dat er geen zieke of gewonde dieren aanwezig zijn of dat er geen kadavers zijn. De bewoordingen in het attest "men kan hier evenwel niet spreken van verwaarloosde dieren daar deze zeker niet mager en ondervoed rondlopen" sluiten dit niet uit. Het verhoor waarnaar verzoeker verwijst stelt inbreuken vast in verband met verplaatsingsdocumenten, en registratie. Er wordt geenszins vastgesteld dat de dieren zich in goede staat bevinden en adequaat werden gehuisvest en verzorgd. Bovendien worden de vaststellingen gestaafd door foto's.

Het administratief dossier bevat verslagen van twee andere dierenartsen. Het is duidelijk om welke dierenartsenverslagen het gaat. De attesten waarnaar verzoeker verwijst zijn dezelfde als hoger besproken. Zij weerleggen de

vaststellingen niet.

Verzoeker meent dat de vaststellingen te vaag, te algemeen en op sommige punten contradictorisch zijn. Deze beweringen weerleggen de vaststellingen van de politie weergegeven in het PV 001558/17 en de verslagen van de dierenartsen niet.

Een verder doorgedreven onderzoek van het middel zou de Raad van State er wel degelijk toe nopen in de feitelijke beoordeling van de zaak te treden, waartoe hij niet bevoegd is. De Raad kan in het kader van zijn wettigheidstoezicht immers wel nagaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan en of de appreciatie daarvan met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd, maar het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur.

Verzoeker uit ten slotte kritiek op de motieven met betrekking tot het verhoor van 21 maart 2017. De verwerende partij meent dat uit de ontkenning van de vaststellingen blijkt dat betrokkene niet erkent of er zich niet bewust van is dat er wel degelijk dierenwelzijnsproblemen zijn die een oplossing vragen, waardoor er geen garanties zijn dat het dierenwelzijn in de toekomst gegarandeerd kan worden. Volgens verzoeker is het echter terecht dat hij de gedane vaststellingen betwist en wijst dit geenszins op een gebrek aan kennis of op onvoldoende toezicht.

Uit het administratief dossier blijken de vaststellingen zoals weergegeven in de bestreden beslissing. Uit het verhoor van 21 maart 2017 blijkt dat verzoeker de vastgestelde problemen ontkent. Hij verklaart dat de wei opgeruimd was en ontkent dat de dieren ziek, ondervoed of gewond zijn. Het louter ontkennen van de vaststellingen toont niet aan dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan door de gevolgtrekkingen die zij daaruit heeft gedaan, namelijk dat de teruggave van de dieren onverantwoord zou zijn.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

8. In een tweede middel voert verzoeker een gebrek aan proportionaliteit en evenredigheid van de bestreden beslissing aan, en een schending van de materiële motiveringplicht.

Samengevat betoogt hij dat de beslissing om de dieren niet terug te geven enkel steunt op het feit dat hij de vaststellingen betwist. Bovendien blijkt volgens hem uit de gehele motivering van de verwerende partij dat van de meer dan 110 dieren, slechts bij een aantal problemen zoals ingroeiende horens of een slecht gebit zouden zijn vastgesteld, wat hij betwist

Het is volgens verzoeker onredelijk om op grond van enkele geïsoleerde vaststellingen de gehele groep van dieren onherroepelijk toe te wijzen aan derden, waar ook een al dan niet gedeeltelijke teruggave mogelijk was, of een teruggave onder voorwaarden, of onder oplegging van een waarborgsom. Dit temeer daar er ten aanzien van vele dieren geen enkele opmerking werd weerhouden, en deze zich blijkens de eigen vaststellingen en eigen motivering van de verwerende partij in goede conditie zouden bevinden.

Beoordeling

9. Het evenredigheidsbeginsel is een concretisering van het redelijkheidsbeginsel en vereist dat er geen kennelijke, onredelijke wanverhouding bestaat tussen de ernst van de feiten en de zwaarte van de genomen maatregel. De Raad van State beschikt terzake slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid, wat betekent dat hij enkel een volkomen in wanverhouding tot de feiten staande

maatregel als onwettig kan beschouwen.

Overeenkomstig artikel 42, § 2, van de dierenwelzijnswet zijn er, nadat een levend dier in beslag werd genomen, vijf bestemmingsmogelijkheden, waarvan de keuze wordt overgelaten aan de Dienst bevoegd voor Dierenwelzijn. Met de thans bestreden beslissing worden de dieren definitief in volle eigendom gegeven aan de dierenasielen die daarmee instemmen.

Uit het onderzoek van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de redenen vermeldt op grond waarvan zij is genomen, en dat die motieven duidelijk en afdoende zijn. Verzoeker toont niet aan dat de feiten niet op behoorlijke en zorgvuldige wijze werden vastgesteld, noch dat de motieven van het bestreden besluit onjuist zijn. Rekening houdend met de vaststellingen die blijken uit het PV, de verslagen van de dierenartsen en het feit dat er een herhaling is van de vastgestelde feiten, kan de bestreden beslissing niet als kennelijk onevenredig worden aangemerkt.

Het tweede middel is niet gegrond.

V. Schadevergoeding tot herstel

10. Het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, dat een accessorium vormt van het annulatieberoep, komt pas aan de orde indien in het arrest dat uitspraak doet over de gevorderde nietigverklaring een onwettigheid werd vastgesteld, wat te dezen niet het geval is.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

11. Gelet op het bepaalde van artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is er aanleiding om de rechtsplegingsvergoeding te beperken tot het minimumbedrag van 140 euro.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep tot nietigverklaring en de vordering tot schadevergoeding tot herstel.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken op achttien mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts