

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.280 van 15 december 2022
in de zaak A. 228.147/VII-40.549**

In zake : Saskia BUTZEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Vanessa McClelland
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Deborah Smets
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 mei 2019, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing genomen door het Departement Omgeving Afdeling strategie, internationaal beleid en Dierenwelzijn van 19 maart 2019 betreffende de overgave in volle eigendom van vier honden, achttien katten, één konijn en één cavia aan het dierenasiel Ninove te 9400 Denderwindeke, Kerkveld 29”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 245.629 van 3 oktober 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 17 februari 2022 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isabelle Larmuseau, die *loco* advocaat Vanessa McClelland verschijnt voor verzoekster en advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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 4 februari 2019 begeven de inspectie Dierenwelzijn en inspecteurs van de lokale politie Nazareth zich voor een controle naar het pand te Nazareth betrokken door verzoekster. Het doel van de controle wordt meegedeeld aan verzoekster: opvolging na de dierenwelzijnscontrole in maart 2018.

3.2. De inspectie Dierenwelzijn stelt proces-verbaal nr. G-19-010/GrS/21-02-2019 op lastens verzoekster voor vaststellingen gedaan op 4 februari 2019. In het proces-verbaal wordt de historiek van de controles sinds 2009 opgelijst. De vaststellingen worden weergegeven en de volgende overtredingen worden vastgesteld:

“-De jonge hond, de slang en een geit zijn veel te mager. De drachtige geiten zijn in het algemeen eerder mager.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986 en, Wat betreft de landbouwdieren, van Art. 3 van het KB van 1 maart 2000.

- Het sterftepercentage van de lammeren blijft hoog.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986 en van Art. 3 van het KB van 1 maart 2000.

- De klauwen van meerdere geiten zijn te lang en dienen bekapt te worden.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986 en van Art. 3 van het KB van 1 maart 2000.

- De schapen, papfleslammeren en pony's beschikken niet over een droog, proper of comfortabel ligbed.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986 en,

Wat betreft de landbouwdieren, van Art. 3 van het KB van 1 maart 2000.

- De huisvesting van de honden buiten, de cavia, een konijn en de ratten is zeer vuil. De huisvesting van de baardagamen, kooivogels en andere konijnen is onvoldoende.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986.

- De gezondheidsproblemen bij de katten zijn niet ten gronde aangepakt, noch als groep, noch individueel. De nodige medische verzorging werd niet verschaft.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986.

- De kattenbakken worden onvoldoende gereinigd. De katten dienen te leven in zeer onhygiënische omstandigheden.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986.

- Er wordt niet voldaan aan de natuurlijke behoefte van de cavia m.b.t. het knaagvoorwerp en hooi; aan die van de waterschildpad m.b.t. de warmtebron en het UV licht. De ratten bevinden zich in een chronische stresstoestand door de permanente nabijheid van een predator.

Dit zijn overtredingen van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986.

- De ratten beschikken niet over drinkwater.

Dit is een overtreding van Art. 4 §1 van de Wet van 14 aug 1986.

Meerdere overtredingen zijn recidiverend. Het niet opvolgen van eerder opgelegde maatregelen bedoeld in artikel 4, §5 is een overtreding van Art. 36, 4° van de wet van 14 aug 1986”.

Er worden maatregelen opgelegd met betrekking tot de schapen, geiten en paardachtigen. Er wordt overgegaan tot de inbeslagname van 20 katten, 4 honden, 3 ratten, 1 cavia en 1 konijn.

Op 18 februari 2019 wordt de beslissing tot inbeslagname van de dieren genomen lastens verzoekster en wordt zij uitgenodigd om te worden gehoord.

3.3. De inspectie Dierenwelzijn beslist op 19 maart 2019 om 18 van de 20 in beslag genomen katten, 4 honden, 3 ratten, 1 cavia en 1 konijn definitief in volle eigendom te geven aan een dierenasiel dat daarmee instemt. Dit is de bestreden beslissing die wordt gemotiveerd:

“Gelet op het feit dat betrokkenen afstand deden van de 4 honden, de 3 ratten, de cavia en het konijn (dd. 25/2/2019)

Gelet op de zeer vuile huisvesting waarin deze aangetroffen werden, waardoor niet voldaan werd aan fysiologische en ethologische behoeften van deze dieren.

Gelet op het feit dat één hond in een slechte voedingstoestand verkeerde en niet de nodige zorgen toegediend kreeg.

Gelet op het feit dat 3 van de 4 honden lange nagels hadden, wat erop wijst dat zij onvoldoende rondwandelden op een harde ondergrond om de nagels te laten afslijten

Gelet op het feit dat betrokkenen afstand deden van 7 van hun katten (en geen afstand van 11 katten; Frankie, Picasso, Poukie, Ikram, Emira, Lily, Milan, Billy, Pallieter, Pitou en Salem)

Gelet op het feit dat het onmogelijk is om elke individuele kat gecontroleerd door het asiel te linken aan de namen die betrokkenen gebruiken, aangezien minder dan de helft van de katten geïdentificeerd is

Gelet op het verslag van het asiel, waaruit blijkt dat de gezondheidstoestand van individuele katten en van de groep ondermaats is:

- 4 katten hebben mondproblematiek, waarvan 1 dier een erg zieke indruk geeft
- 8 katten hebben vuile oren/oormijt
- 4 katten niezen, 3 dieren hebben purulente neusvloeit
- 2 katten hebben oogvloeit
- 4 katten zijn mager
- 3 katten zijn schuw, moeilijk te onderzoeken

Gelet op het feit dat betrokkenen individuele zorg boden aan enkele zieke en benaderbare dieren, maar dat de gezondheidstoestand van de katten als samengehouden groep niet gekend is en niet passend opgevolgd werd.

Gelet op het feit dat de ernstige mondproblematiek van de rosse kat niet opgemerkt werd.

Gelet op het feit dat er herhaling is van de vastgestelde feiten: slechte ventilatie, vuile kattenbakken en onvoldoende medische zorgen geven aan de nodige katten.

Gelet op het feit dat er geen duidelijke verbetering merkbaar was qua welzijn van de katten in de loop van de jaren ondanks opgelegde maatregelen van onze dienst en politie.

Gelet op het feit dat betrokkenen zich niet bewust zijn van de impact van het houden van een groot aantal katten op het individuele welzijn van deze dieren.

Gelet op de recidiverende vaststelling van onaanvaardbare huisvesting en verzorging van de katten, op het huidig en vorige adressen van betrokkenen. Gelet op het feit dat het erg onzeker is dat betrokkene het volledige welzijn van de katten kan garanderen (inzicht wie de nodige medische zorgen nodig heeft, mogelijkheid om deze te verschaffen, voldoende tijd/inzicht om de kattenbakken te reinigen en bij te vullen)

Gelet op het feit dat de woning qua ruimte en oppervlak niet geschikt is voor het houden van veel katten, aangezien deze dieren voor het vormen van een stabiele groep nood hebben aan hygiënische, goed geventileerde (ammoniak-vrije) open omgeving, met voldoende mogelijkheid tot exploratie, afbakenen van een territorium, schuilen, vrije sociale contacten en mogelijkheid tot het vermijden van stressvolle situaties (contact met andere katten, honden, andere dieren).

Gelet op het feit dat het zeer belangrijk is voor de fysiologische en etiologische behoeften van een kat, dat geen groepsdier is, om te kunnen beschikken over een nette, afgeschermd eigen kattenbak.

Gelet op de houding van betrokkene BUTZEN dat zij alle kansen wenst te geven aan ieder dier dat zij in bezit krijgt. Dat zij evenwel voor zichzelf moeilijk beperkingen kan stellen voor de dieren waar zij zorg voor draagt, in aantal en in intensiteit.

Evenwel gelet op het inzicht in haar eigen houding.

Gelet op het feit dat er momenteel nog steeds een groot aantal dieren in het bezit zijn van betrokkene die moeten verzorgd worden.

Gelet op het feit dat het verzorgen van alle aanwezige dieren (geiten, schapen, pony's, hond, konijnen, kleine knaagdieren, reptielen, vogels, kippen en eenden) arbeidsintensief is en veel van betrokkenen hun tijd vraagt.

Gelet op de actie die betrokkenen ondernomen hebben om [hun] katten ruimer te kunnen huisvesten, met buitenloop in de ren. Doch het bouwen van een ren geeft niet de garantie dat de katten de nodige (medische) zorgen zullen toegediend krijgen.

Gelet op de aanvaardbare hygiënische toestand van de woning bij de hercontrole. Zonder katten in huis is het voor betrokkenen haalbaar om deze toestand te creëren.

Gelet op de medewerking bij de hercontrole.

Gelet op de ernst van de vastgestelde inbreuken.

Er wordt niet tegemoet gekomen aan de vraag van betrokkenen om 11 katten terug te krijgen, aangezien de vastgestelde inbreuken te wijten zijn aan het eerdere overtal aan katten in combinatie met de zorg voor alle andere dieren; en onze dienst garantie wil over de haalbaarheid van verzorging van de gehouden dieren.

Gelet op het feit dat de dieren geen reële verkoopwaarde, minsten 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 het enige middel

Standpunt van verzoekster

4. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijk motivering van de bestuurshandelingen’ en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Eerste onderdeel

5. In een eerste onderdeel meent verzoekster dat de verwerende partij op een slecht gemotiveerde, onzorgvuldige manier en op onredelijke wijze stelt dat de huisvesting van de in beslag genomen katten vuil zou zijn en niet zou voldoen aan de fysiologische en ethologische behoeften van de dieren.

Volgens haar moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende in beslag genomen dieren en heeft de dienst Handhaving meermaals bevestigd dat de toestand verbeterd was. Zij verwijst naar fotobewijzen die zij heeft toegestuurd en naar de tegenstrijdige opmerkingen om tot de bestemmingsbeslissing te komen. Er wordt gesteld dat de woning hygiënisch is en er reeds actie werd ondernomen, maar tegelijkertijd zet de bestreden beslissing uiteen dat er geen verbetering merkbaar zou zijn en dat de woning niet geschikt zou zijn. Als tweede voorbeeld haalt verzoekster aan dat er onvoldoende ventilatie en ruimte zou zijn, terwijl verzoekster twee rennen installeerde. De bestreden beslissing meent dat dit geen garantie is dat de katten de nodige medische zorg krijgen. Verzoekster verwijst ook naar het proces-verbaal waarin men leest dat er voldoende ventilatie en geen ammoniakgeur was.

Voorts meent verzoekster dat er sprake is van vooringenomenheid omdat men meent dat zij de toestand van de woning heeft willen verdoezelen.

Tweede onderdeel

6. In een tweede onderdeel betwist verzoekster dat de gezondheidstoestand van de katten ondermaats zou zijn en betwist zij de gevolgtrekking hieruit dat ze niet goed verzorgd worden. Uit de geleverde stukken blijkt immers dat zij zieke katten opvangt en meermaals medische hulp inschakelt. Er wordt ten slotte geen rekening gehouden met de mentale fysieke impact van de inbeslagname.

Derde onderdeel

7. In een derde onderdeel zet verzoekster uiteen dat de verwerende partij op ongemotiveerde, onzorgvuldige en onredelijke wijze oordeelde dat het onmogelijk zou zijn om de katten te linken aan de door verzoekster bij naam genoemde katten die ze terug zou willen. Er zou geen specifiek bezwaar bestaan om bepaalde katten terug te geven.

Vierde onderdeel

8. In een vierde onderdeel verwijt verzoekster de verwerende partij dat zij haar beslissing motiveert met de stelling dat niet aan haar vraag om elf katten terug te krijgen, kan tegemoetgekomen worden omdat “de inbreuken te wijten zijn aan het zogenaamde overtal van katten”, terwijl op geen enkele manier een beoordeling wordt gemaakt van de mogelijkheid voor verzoekster om een kleiner aantal katten te verzorgen en van haar verklaring dat zij geen nieuwe katten meer ontvangt. De maatregel is volgens verzoekster disproportioneel en niet onderbouwd. Er wordt geen rekening gehouden met de impact van de beslissing op verzoekster.

9. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster met betrekking tot het eerste onderdeel toe dat niet beargumenteerd wordt waarom de woning vandaag ongeschikt zou zijn gezien de hygiënische toestand en de bijgebouwde ren. Wet het derde onderdeel betreft, noemt zij het aantal katten het determinerend motief. Met betrekking tot het vierde onderdeel stelt zij dat volgens

de redenering dat de verbeteringen te danken zijn aan het verminderd aantal dieren, er met geen enkele verbetering sinds de inbeslagname nog rekening dient gehouden te worden.

10. In haar laatste memorie stelt verzoekster nog dat het geheel onredelijk is om de gezondheidsproblemen van de katten geheel toe te schrijven aan verzoekster of een gebrek aan medische verzorging of opvolging, nu de katten reeds gedrags- en/of gezondheidsproblemen hadden. Voorts moest volgens haar uit de bestreden beslissing blijken waarom de teruggave van een beperkt aantal katten niet werd ingewilligd.

Beoordeling

11. Verzoekster viseert bij elk middelonderdeel een bepaald motief, zonder het geheel van de motieven of enige context in acht te nemen.

De formelemotiveringsplicht 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.

De bestreden beslissing is 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 verzoekster 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.

Waar verzoekster de materiële motiveringsplicht geschonden acht, maakt zij niet aannemelijk dat de feitelijke gegevens waarop de bestreden beslissing berust, niet correct zouden zijn zoals blijkt uit de behandeling per onderdeel.

Eerste onderdeel

12. Uit de in de bestreden beslissing opgesomde vaststellingen met betrekking tot de huisvesting van de katten blijkt dat er rekening werd gehouden met de historiek betreffende de huisvesting van de katten, met de beschikbare ruimte en met het feit dat zonder de vele katten de betrokkenen beter in staat zijn om een aanvaardbare hygiënische toestand te creëren in de woning terwijl uit de historiek blijkt dat dit niet het geval is wanneer de vele katten wel aanwezig zijn.

Er wordt dus wel degelijk gemotiveerd waarom er nog sprake is van ongeschiktheid. Hierbij kan ook verwezen worden naar de motivering in verband met het inzicht van verzoekster in haar eigen houding, de vele dieren waarvoor nog moet worden gezorgd, de vaststelling dat de inbreuken te wijten zijn aan het eerdere overtal aan katten in combinatie met de zorg voor alle andere dieren en de garantie die de verwerende partij wil over de haalbaarheid van verzorging van de gehouden dieren.

De beweringen in verband met de vooringenomenheid tonen het tegendeel niet aan. In de bestreden beslissing werd immers rekening gehouden met de aanvaardbare hygiënische toestand van de woning maar werd besloten dat dit mogelijk was omdat er geen overtal aan katten aanwezig was.

Het eerste onderdeel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

13. De gezondheid van de katten wordt in de bestreden beslissing gemotiveerd aan de hand van vaststellingen die steun vinden in het verslag van de dierenarts van het asiel.

De verwijzing naar het attest van de eigen dierenarts weerlegt de gedane vaststellingen niet.

De verklaring van verzoekster van de gezondheidsproblemen als een gevolg van buitensporig geweld bij de inbeslagname door de verwerende partij overtuigt niet. Er zijn geen stukken die deze stelling onderbouwen. Er kan evenmin worden ingezien hoe dit beweerde geweld neusvloeï, oogvloeï, oorproblemen en tandproblemen en een slechte vacht zou kunnen veroorzaken.

Het tweede onderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

14. Uit de behandeling van de vorige onderdelen blijkt waarom de verwerende partij meent dat de katten niet kunnen worden teruggegeven, namelijk de gezondheidstoestand van de katten, de vaststellingen in verband met de huisvesting en het besluit dat het voor betrokkene enkel mogelijk lijkt om een aanvaardbare hygiënische toestand te creëren als de katten niet aanwezig zijn en de bezorgdheid dat de aanwezige dieren de nodige zorg krijgen.

Deze motieven volstaan om te besluiten de katten niet terug te geven. De kritiek van verzoekster met betrekking tot de identificatie van de katten doet hieraan geen afbreuk en kan op zich niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

Vierde onderdeel

15. Zoals hoger uiteengezet motiveert de bestreden beslissing waarom de katten niet kunnen worden teruggegeven.

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 ter zake 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 wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ 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 de vorige onderdelen blijkt dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de redenen vermeldt op grond waarvan ze is genomen, en dat die motieven duidelijk en afdoende zijn. Verzoekster 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 de processen-verbaal, het verslag van de dierenarts, het verslag met betrekking tot de hercontrole en het feit dat er een historiek voorhanden is, kan de bestreden beslissing niet als kennelijk onevenredig worden aangemerkt.

Het vierde onderdeel is niet gegrond.

16. Een verder doorgedreven onderzoek van de onderdelen van het middel zou de Raad van State ertoe nopen in de feitelijke beoordeling van de zaak de treden, waartoe hij niet bevoegd is. De Raad van State kan in het kader van het

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.

De opmerkingen in de laatste memorie van verzoekster doen aan het voorgaande niets af.

17. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 168 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams