

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2023/44413]

Uittreksel uit arrest nr. 114/2023 van 20 juli 2023

Rolnummer 7856

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 februari 2022 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring », ingesteld door de vzw « Federatie van het Belgisch Vlees » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribozia en K. Jadin, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 12 september 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 september 2022, is beroep tot vernietiging ingesteld van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 februari 2022 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 maart 2022) door de vzw « Federatie van het Belgisch Vlees », de vzw « Vereniging van Industriële Pluimveeslachterijen van België », de vzw « Beroepsvereniging voor de Belgische Kalfvleessector », de vzw « Ani-Zoo - Animaux Zoo » en C.H., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Carolus, Mr. A. Verhoye, Mr. K. Pieters en Mr. M. Verroken, advocaten bij de balie te Brussel.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van het bestreden decreet en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 4 februari 2022 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring » (hierna : het bestreden decreet). Het bestreden decreet voorziet in een verhoging en een gelijkschakeling van de strafmaten voor inbreuken op de wet van 14 augustus 1986 « betreffende de bescherming en het welzijn der dieren » (hierna : de Dierenwelzijnswet).

B.1.2. Vóór de inwerkingtreding, op 20 maart 2022, van de wijziging ervan door de artikelen 2 tot 8 van het bestreden decreet voorzagen de artikelen 35 tot 37 en 39 tot 41 van de Dierenwelzijnswet in verschillende strafvorken. Die artikelen bepaalden, voor het Vlaamse Gewest :

« Art. 35. Onverminderd de toepassing, in voorkomend geval, van strengere straffen bepaald bij het Strafwetboek, wordt gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie maanden en met een geldboete van 52 euro tot 2 000 euro of met een van die straffen alleen, hij die :

1° [...]

2° diereengevechten of schietoefeningen op dieren organiseert, er met zijn dieren of als toeschouwer aan deelneemt, eraan op enigerlei wijze medewerking verleent, of over de uitslag ervan weddenschappen inricht of aan deze weddenschappen deelneemt;

3° een dier achterlaat met de bedoeling zich ervan te ontdoen;

4° pijnlijke ingrepen verricht in overtreding van de bepalingen van artikel 18;

5° amputaties verricht die verboden zijn door artikel 17bis;

6° proeven doet in omstandigheden die strijdig zijn met de artikelen 20, 24 en 30;

7° een erkenningsaanvraag indient met het oog op de uitbating van een in artikel 5, § 1, bedoelde inrichting, terwijl voor hem een verbod geldt als bedoeld in § 4 van hetzelfde artikel;

8° een inrichting als bedoeld in artikel 5, § 1, beheert, of er een direct toezicht uitoefent op de dieren, terwijl voor hem een verbod geldt als bedoeld in § 4 van hetzelfde artikel;

9° seksuele betrekkingen heeft met dieren;

10° in weerwil van een gerechtelijk verbod tot het houden van dieren, opgelegd op grond van artikel 40, dieren houdt.

Onverminderd de toepassing, in voorkomend geval, van strengere straffen bepaald bij het Strafwetboek, wordt gestraft met gevangenisstraf van één maand tot zes maanden en met een geldboete van 52 euro tot 2 000 euro of met een van die straffen alleen, hij die, uitgezonderd bij overmacht, handelingen pleegt die niet door deze wet zijn voorzien en waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een verminking, een letsel of pijn ondergaat.

Art. 36. Onverminderd de toepassing, in voorkomend geval, van strengere straffen bepaald bij het Strafwetboek, wordt gestraft met een boete van 52 euro tot 2 000 euro, hij die :

1° de aanvalsdrijf van een dier opdrijft door het op te hitsen tegen een ander dier;

2° aan een dier stoffen, bepaald door de Vlaamse Regering, toedient of doet toedienen met het doel zijn prestaties te beïnvloeden of het opsporen van prestatiebeïnvloedende stoffen te verdoezelen;

3° in overtreding wordt bevonden van de bepalingen van artikel 4, van hoofdstuk IV of van hoofdstuk VIII, andere dan deze bedoeld bij artikel 35, 6°, of van besluiten genomen in uitvoering van die bepalingen;

4° de door de bevoegde overheidspersonen voorgeschreven maatregelen bedoeld in artikel 4, § 5, niet nakomt of de getroffen maatregelen tenietdoet;

5° een dier arbeid laat verrichten, die kennelijk zijn natuurlijke krachten te boven gaat;

6° in overtreding van hoofdstuk VI wordt bevonden;

7° honden als last- en trekdieren gebruikt, onverminderd de afwijkingen die de Vlaamse Regering kan verlenen volgens de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt;

8° een blind gemaakte vogel te koop stelt, verkoopt, koopt of houdt;

9° een dier gebruikt voor africhting, encenering, reclame of gelijkaardige doeleinden in de mate dat dit oneigenlijk gebruik duidelijk leidt tot vermijdbare pijn, lijden of letsel;

10° handelt in strijd met artikel 9^{quinquies} of artikel 9^{sexies};

11° een dier een stof toedient die het pijn of letsel kan berokkenen behalve om medische redenen of voor dierproeven bepaald in hoofdstuk VIII;

12° in overtreding van artikel 11, dieren afstaat aan personen van minder dan 16 jaar;

13° een dier onder rembours verzendt per post;

14° een bedrijf bedoeld in artikel 5, § 1, zonder de erkenning vereist bij dit artikel uitbaat of met miskenning van de voorwaarden, vermeld in artikel 5, § 2, eerste en tweede lid, uitbaat, de bepalingen genomen in uitvoering van de artikelen 6 of 7 en de verplichtingen bepaald bij artikel 9, § 1, eerste lid, bij artikel 9, § 2, eerste en tweede lid, en bij de artikelen 10 en 12 overtreedt;

15° geverfde of anderszins kunstmatig gekleurde dieren houdt of verhandelt;

16° dieren als prijs, beloning of gift uitlooft of uitreikt bij aankopen, wedstrijden, verlotingen, weddenschappen of andere gelijkaardige evenementen, behalve de afwijkingen welke door de Vlaamse Regering kunnen verleend worden volgens de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt; die afwijkingen kunnen alleen worden verleend ter gelegenheid van feesten, jaarmarkten, wedstrijden en andere manifestaties met een professioneel of geassimileerd karakter;

17° in overtreding wordt bevonden van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97;

18° in overtreding wordt bevonden van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden;

20° in overtreding wordt bevonden van artikel 6^{ter} van deze wet.

Art. 36^{bis}. Onverminderd de toepassing van strengere straffen bepaald bij het Strafwetboek, wordt gestraft met een boete van 52 euro tot 2 000 euro, hij die een straatpaardenkoers en/of een oefenmoment ter voorbereiding van een dergelijke koers organiseert of eraan deelneemt, waarbij de koers geheel of gedeeltelijk gelopen wordt op de openbare weg, waarvan de bestrating bestaat uit asfalt, beton, straatkeien of klinkers of een ander hard materiaal.

Art. 37. Naast de straffen voorzien in de artikelen 35 en 36 kan de rechtbank daarenboven de sluiting bevelen van de inrichting waarin de misdrijven werden gepleegd voor een termijn van één maand tot drie jaar.

[...]

Art. 39. Bij herhaling binnen drie jaar na de vorige veroordeling wegens een bij de artikelen 35, 36, 36^{bis} en 41 bepaalde misdrijf, worden de gevangenisstraffen verdubbeld of, in geval van ernstige mishandeling of verwaarlozing, vermenigvuldigd met een factor zes, en de geldboetes verhoogd tot 5 000 euro of, in geval van ernstige mishandeling of verwaarlozing, tot 12 500 euro.

De rechtbank kan daarenboven in die gevallen de sluiting bevelen van de inrichting waar de misdrijven werden gepleegd, definitief of voor een termijn van twee maanden tot vijf jaar.

Art. 40. De rechtbank kan, bijkomend aan de veroordeling wegens overtreding bepaald in deze wet, het recht ontzeggen definitief of voor een termijn van één maand tot drie jaar dieren van één of meer soorten te houden.

Art. 41. Overtredingen op deze wet of op haar uitvoeringsbesluiten of op de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake die niet in de artikelen 35, 36 en 36^{bis} zijn bepaald, worden gestraft met een geldboete van 52 euro tot 500 euro ».

B.1.3. Het bestreden decreet voorziet voor de inbreuken bepaald in de artikelen 35 (artikel 2 van het bestreden decreet), 36 (artikel 3 van het bestreden decreet), 36^{bis} (artikel 4 van het bestreden decreet) en 41 (artikel 8 van het bestreden decreet) van de Dierenwelzijnswet in een uniforme strafmaat, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro (te verhogen met opdecimen).

Daarnaast verhoogt het bestreden decreet de duur van de sluiting van de inrichting waarin de misdrijven werden gepleegd, die door de rechter op grond van artikel 37 van de Dierenwelzijnswet kan worden bevolen. De rechter kan voortaan een definitieve sluiting of een sluiting voor een duur van één maand tot vijf jaar opleggen (artikel 5 van het bestreden decreet). Het bestreden decreet voert een gelijkaardige verhoging door ten aanzien van de ontzegging van het recht aan een persoon om dieren te houden, zoals opgenomen in artikel 40 van de Dierenwelzijnswet. De rechter kan voortaan iemand definitief of voor een duur van één maand tot vijf jaar het recht ontzeggen dieren van een of meer soorten te houden (artikel 7 van het bestreden decreet).

Ten slotte wijzigt artikel 6 van het bestreden decreet de strafbepaling met betrekking tot recidive (artikel 39, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet). Enerzijds wordt de termijn tussen de veroordeling voor het eerste feit en het plegen van het tweede feit opgetrokken naar vijf jaar. Anderzijds wordt de strafmaat verhoogd tot een gevangenisstraf en een boete gelijk aan het dubbele van het maximum dat bepaald is voor het misdrijf dat het laatst is gepleegd, of met een van die straffen alleen, zonder dat die straf lager mag zijn dan 200 euro of vijftien dagen gevangenisstraf. Het bestreden decreet verhoogt niet de duur van de sluiting van de inrichting die in geval van recidive bovenop de gevangenisstraf en/of de geldboete kan worden opgelegd (artikel 39, tweede lid, van de Dierenwelzijnswet).

B.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding benadrukte de bevoegde minister dat het bestreden decreet kadert in een ruimere verstrengde aanpak van inbreuken op de dierenwelzijnswetgeving, als gevolg van de overdracht van de bevoegdheid inzake dierenwelzijn naar de gewesten :

« Het ontwerp van decreet vormt volgens de minister het sluitstuk van een kordaat Vlaams dierenwelzijnsbeleid. Sinds de overheveling van de bevoegdheid Dierenwelzijn naar het Vlaamse Gewest is het budget verachtvoudigd. Daarmee heeft de Vlaamse overheid meer inspecteurs kunnen aanwerven; hun aantal is sindsdien verdrievoudigd. Daardoor was meer en betere samenwerking met politie en parket mogelijk. Elke politiezone heeft nu een verantwoordelijke voor dierenwelzijn. Het aantal controles en processen-verbaal (van waarschuwing) zijn verveelvoudigd. Dat moet natuurlijk resulteren in een verhoging van de boetes en de straffen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/2, p. 4).

Ten aanzien van het belang

B.3.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De vijfde verzoekende partij, die werkzaam is als erkend hondenkweekster en als dusdanig onder de bepalingen van de Dierenwelzijnswet valt, heeft belang bij het aanvechten van decreetsbepalingen die de strafmaten voor inbreuken op de Dierenwelzijnswet verhogen.

Aangezien de vijfde verzoekende partij doet blijken van een belang om in rechte te treden en aangezien haar beroep ontvankelijk is, dient het Hof niet te onderzoeken of het beroep dat ook is ten aanzien van de andere verzoekende partijen.

B.4.1. De verzoekende partijen betwisten het belang van de vzw « Global Action in the Interest of Animals » (hierna : de vzw « GAIA ») bij haar tussenkomst.

B.4.2. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar statutair doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.4.3. In zoverre de vzw « GAIA » aanvoert, met verwijzing naar haar statuten en naar haar activiteiten, dat zij zich tot doel stelt op te komen voor de rechten en de belangen van dieren, doet zij blijken van een voldoende belang bij haar tussenkomst.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel en met het rechtszekerheidsbeginsel

B.5. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de artikelen 2 tot 8 van het bestreden decreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel en met het rechtszekerheidsbeginsel. Door in een gelijkschakeling en een verhoging van de strafmaten te voorzien voor alle inbreuken op de Dierenwelzijnswet, ongeacht de zwaarte van de inbreuk, zouden de bestreden bepalingen leiden tot een niet-verantwoorde identieke behandeling van personen die zich in verschillende situaties bevinden.

B.6.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het middel onontvankelijk is, in zoverre het gericht is tegen de artikelen 5 tot 7 van het bestreden decreet, aangezien de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht die bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden.

B.6.2.1. Artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereist dat het verzoekschrift met betrekking tot een beroep tot vernietiging voor elk middel uiteenzet in welk opzicht de regels waarvan de schending voor het Hof wordt aangevoerd, door de bestreden decreetsbepaling zouden zijn geschonden.

B.6.2.2. Wanneer het middel is afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt gewaarborgd, dient het te preciseren van welke categorie van personen de situatie moet worden vergeleken met de situatie van de categorie van personen ten aanzien van wie een discriminatie wordt aangevoerd. Het middel moet eveneens preciseren in welk opzicht de bestreden bepaling leidt tot een verschil in behandeling dat discriminerend zou zijn.

B.6.2.3. Wanneer een middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met een algemeen rechtsbeginsel dat een grondrecht waarborgt, moet de categorie van personen van wie dat grondrecht zou zijn geschonden, worden vergeleken met de categorie van personen voor wie dat grondrecht is gewaarborgd.

B.6.3. In zoverre de verzoekende partijen ten aanzien van alle artikelen van het bestreden decreet die wijzigingen aanbrengen aan de strafmaten die zijn voorzien in de Dierenwelzijnswet, en dus ook ten aanzien van de artikelen 5 tot 7 ervan, de verzwaring en de gelijkschakeling van de strafmaten bekritisieren, beantwoordt het middel aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

De exceptie wordt verworpen.

B.7.1. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 6 van het bestreden decreet artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt, aangezien de overtreder door de hoogte van de straffen die van toepassing zijn in geval van recidive, verplicht zal zijn om zijn eigendommen te verkopen.

B.7.2. Het staat niet aan de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord het middel van het beroep, zoals door hen zelf omschreven in het verzoekschrift, te wijzigen. Een bezwaar dat, zoals te dezen, in een memorie van antwoord wordt aangebracht maar dat verschilt van hetwelk in het verzoekschrift is geformuleerd, is dan ook een nieuw middel en is onontvankelijk.

Wat betreft de artikelen 2, 3, 4 en 8 van het bestreden decreet

B.8. Volgens de verzoekende partijen leiden de artikelen 2, 3, 4 en 8 van het bestreden decreet tot een niet-verantwoorde identieke behandeling van personen die zich in verschillende situaties bevinden, in zoverre die bepalingen voor inbreuken op de artikelen 35, 36, 36bis en 41 van de Dierenwelzijnswet een uniforme en verhoogde strafmaat invoeren, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro (te verhogen met opdiciemen), terwijl de voormelde artikelen van de Dierenwelzijnswet betrekking hebben op zowel administratieve inbreuken als op inbreuken die werkelijk leed toebrengen aan dieren.

B.9. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.10. Het beginsel van de evenredigheid van de strafrechtelijke sancties impliceert dat de door de rechter uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het misdrijf dat ermee wordt bestraft, rekening houdend met de elementen van de zaak.

B.11.1. Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.11.2. In strafzaken houdt het rechtszekerheidsbeginsel nauw verband met het - door de verzoekende partijen niet aangevoerde - wettigheidsbeginsel, zoals gewaarborgd in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen voortvloeit, gaat uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval

de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.11.3. Op dezelfde wijze dient, teneinde te bepalen of de marges tussen de bovengrens en de benedengrens van de strafmaat die de decreetgever ten aanzien van de straffen in aanmerking heeft genomen zo ruim zijn dat zij het beginsel van voorzienbaarheid van de straf zouden schenden, rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de misdrijven waarmee die straffen verbonden zijn.

B.12.1. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het bestreden decreet heeft geleid, licht de noodzaak van een verhoging van de strafmaten voor inbreuken op het dierenwelzijn als volgt toe :

« Er wordt vastgesteld dat de strafmaten in de Vlaamse dierenwelzijnswetgeving momenteel te beperkt zijn om ontridend te werken.

[...]

Verder doet zich ook het probleem voor dat verdachten momenteel niet kunnen aangehouden worden op grond van de Dierenwelzijnswet aangezien er een minimumvrijheidsstraf van één jaar vereist is om verdachten te kunnen aanhouden (cf. artikel 16, § 1, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis). De wettelijke maximale gevangenisstraffen moeten dus worden verhoogd tot een jaar correctionele gevangenisstraf. Op die manier wordt derhalve een voorlopige hechtenis mogelijk, wat nuttig kan zijn voor het onderzoek, maar zo worden daarnaast ook heel wat andere onderzoekshandelingen mogelijk waar vandaag geen beroep op kan worden gedaan.

Een aanpassing van de straffen voor inbreuken op de Dierenwelzijnswetgeving in Vlaanderen is dan ook noodzakelijk. Dit opdat de rechter ten volle rekening kan houden met de ernst en de omstandigheden van de feiten en de dader. Er wordt in die zin inspiratie gezocht bij de strafmaat in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (hierna : DABM) en in het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dit gaat dan niet alleen om een verhoging van de geldboetes en gevangenisstraffen, maar tevens om een optrekking van de termijn waarvoor de rechtbank de sluiting van een inrichting waarin misdrijven werden gepleegd, kan bevelen dan wel het recht kan ontzeggen om dieren van een of meer soorten te houden.

Een strengere wettelijke strafmaat reflecteert het belang dat de maatschappij en de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht hechten aan dierenwelzijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, p. 3).

De noodzaak van een verhoging van de strafmaten werd bijkomend nog verantwoord door de bedoeling om « overtredingen op de dierenwelzijnswetgeving te kunnen bestraffen met straffen die enerzijds voldoende ontridend zijn en een afschrikking vormen van het ongewenste gedrag en anderzijds tot een gedragsverandering leiden en een stimulering tot het gewenste gedrag [inhouden], zijnde respectvol gedrag naar dieren toe » (*ibid.*, p. 6).

B.12.2. Daarnaast opteerde de decreetgever ook voor een gelijkshakeling van de verschillende strafmaten. Op de suggestie van de afdeling wetgeving van de Raad van State om in twee soorten strafmaten te voorzien, naar gelang van de specifieke kenmerken en de ernst van de inbreuk (RvSt, advies nr. 69.974/1/V van 6 september 2021, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, p. 20), antwoordde de decreetgever :

« Er wordt geopteerd om niet te voorzien in twee soorten van strafmaten, zoals door de Raad van State wordt geadviseerd.

Het weze herhaald dat het ontwerp van decreet ertoe strekt een uniformisering van de strafmaat voor alle misdrijven inzake dierenwelzijn tot stand te brengen, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro. Er werd hierbij overigens geopteerd om enkel het maximumbedrag van de op te leggen geldboete te verhogen en niet het minimumbedrag. Deze uniformisering van de strafmaat leidt in de praktijk tot een eenvoud van de strafrechtelijke sanctieregeling en tot minder fouten in de praktijk. Deze strafmaat biedt de rechter de mogelijkheid om aangepast te straffen, rekening houdend met de ernst en de omstandigheden van de feiten en de dader.

Deze beleidskeuze werd gemaakt onder andere na rechtsvergelijking met de strafmaten die van toepassing zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en in het Waalse Gewest voor dierenwelzijnsinbreuken. Zo werd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest eveneens geopteerd om eenzelfde strafmaat voor alle inbreuken op de Dierenwelzijnswet te voorzien, namelijk een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en/of een geldboete van 50 tot 100 000 euro (cf. de eenvormige strafmaat voor alle milieumisdrijven in het Brusselse Gewest). In Wallonië bestaan daarentegen drie verschillende strafmaten, namelijk enerzijds een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en/of een boete van 100 euro tot 1 000 000 euro, en anderzijds een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en/of een boete van 100 euro tot 100 000 euro, en ten slotte ook nog een gevangenisstraf van tien tot vijftien jaar en/of een boete van 100 000 euro tot 10 000 000 euro. De vaststelling is met andere woorden dat men in de andere landsdelen eveneens opteert voor zo veel mogelijk uniformiteit in de minimumstraf en maximumstraf, waarbij de exacte hoogte van de straf aan de rechter wordt overgelaten. Deze beleidsopatie wordt eveneens in het Vlaamse Gewest gekozen. Er kan ook opgemerkt worden dat hoewel er in het Waalse Gewest wel voorzien werd in drie strafmaten, deze significant hoger zijn dan die in het huidige ontwerp van decreet.

De strafrechtelijke sancties in aangelegenheden inzake dierenwelzijn moeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn. Er wordt zoals gezegd geopteerd voor uniformiteit en voor geen onderscheid naar gelang van het misdrijf in kwestie, omdat de concrete zwaarte van het misdrijf door de rechter *in concreto* zal worden bepaald in functie van onder andere de intentie van de dader en de concrete gevolgen van de daden. In geval van verzachtende omstandigheden kan de rechter overigens ook een lagere straf opleggen dan het wettelijke minimum door bijvoorbeeld een beroep te doen op het strafrechtelijk instrumentarium van het probatie-uitstel dan wel de opschorting van de uitspraak. Het wordt bijgevolg passend geacht om voor alle dierenwelzijnsdelicten te voorzien in één enkele reeks straffen die voldoende ruim is, zodat de rechter in alle gevallen, afhankelijk van de omstandigheden, een sanctie kan opleggen die voldoende doeltreffend, afschrikkend en evenredig is.

In het ontwerp van decreet wordt telkens voorzien in een gevangenisstraf en een boete, of in een van die straffen alleen. Een gevangenisstraf zal met andere woorden enkel door een rechter uitgesproken worden indien hier redenen toe zijn. Elk vonnis dient immers met redenen omkleed te zijn en afdoende en omstandig gemotiveerd te worden. Verder kan het miskennen van één administratieve verplichting of een minder zware inbreuk inderdaad een kleine straf rechtvaardigen, maar indien het bijvoorbeeld gaat om het systematisch en op grote schaal miskennen van diezelfde administratieve verplichting, kan een misdrijf met betrekking tot een administratieve verplichting wel degelijk zelfs een gevangenisstraf rechtvaardigen.

Voor wat betreft de bestraffing van inbreuken op artikel 41 van de Dierenwelzijnswet nog het volgende : de huidige Dierenwelzijnswet dateert van 1986. Doorheen de jaren werden *ad hoc* wel wijzigingen aan de oorspronkelijke tekst aangebracht om de wet aan te passen aan de veranderende inzichten en verwachtingen op het vlak van dierenwelzijn. Evenwel is het zo dat de inbreuken die expliciet worden vermeld in artikel 35, 36 en 36bis van de Dierenwelzijnswet nog steeds geen volledig limitatief kader vormen dat aangepast is aan de huidige kennis en maatschappelijke verwachtingen. Ervan uitgaande dat de inbreuken, vermeld in artikel 41, per definitie een lagere strafmaat zullen vereisen, is dus geen aanname die kan gemaakt worden. Het is bovendien ook zo dat niet enkel rekening gehouden moet worden met de aard van de inbreuk, maar ook met de repetitiviteit, de intentie van de dader en de gevolgen van zijn daden » (*ibid.*, pp. 4-5).

B.13.1. De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap.

Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het onredelijk zou zijn.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van de verschillen in de talrijke wetteksten houdende sancties telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten. Wat de strafmaat betreft, moet de beoordeling van het Hof beperkt blijven tot die gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze ertoe leidt vergelijkbare misdrijven onredelijk te behandelen.

B.13.2. De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name reeds tot uitdrukking is gekomen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ, 17 januari 2008, C-37/06 en C-58/06, *Viamex Agrar Handels e.a.*, ECLI:EU:C:2008:18, punt 22; 19 juni 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e.a.*, ECLI:EU:C:2008:353, punt 27; 10 september 2009, C-100/08, *Commissie t. België*, ECLI:EU:C:2009:537, punt 91; 23 april 2015, C-424/13, *Zuchtveih-Export*, ECLI:EU:C:2015:259, punt 35; 17 december 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.*, ECLI:EU:C:2020:1031, punt 63), alsook in de vaststelling, door de Europese lidstaten, van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol nr. 33 betreffende de bescherming en het welzijn van dieren (*Publicatieblad*, 1997, C 340, p. 110), waarvan de inhoud grotendeels is overgenomen in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU).

De decreetgever streeft evenzeer een legitieme doelstelling na wanneer hij de strafsancities voor inbreuken op het dierenwelzijn in het Vlaamse Gewest enerzijds heeft willen verhogen en anderzijds heeft willen rationaliseren en vereenvoudigen.

Door het willen aanzetten tot een gedragsverandering en het willen reflecteren van het belang dat de maatschappij hecht aan dierenwelzijn, geeft het bestreden decreet ook gevolg aan een gewijzigde maatschappelijke evolutie in het normbesef inzake dierenwelzijn, een evolutie die reeds werd ingezet met de aanneming van de Dierenwelzijnswet. In de parlementaire voorbereiding bij het wetsontwerp dat tot die wet heeft geleid, werd vooropgesteld dat de klemtoon in de vroegere wetgeving lag op de bescherming van dieren, terwijl « [de] levensomstandigheden van het dier in de moderne maatschappij [...] dermate gewijzigd [zijn] dat men thans op grond van een daarbij aansluitende ethische bezinning veel verder wil gaan : ook het 'algemeen welzijn' der dieren moet actief worden nagestreefd, waarmee bedoeld wordt dat in hun behoeften moet worden voorzien » (*Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 469/1, p. 1; zie ook *Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 264/10, pp. 5 en 7). Dat verklaart waarom de Dierenwelzijnswet niet beperkt is tot het opleggen van het verbod op het zonder noodzaak doden van een dier of het zonder noodzaak veroorzaken van een verminking, een letsel of pijn aan een dier (artikel 1 van de Dierenwelzijnswet). Krachtens artikel 4, § 1, van de Dierenwelzijnswet moet ieder persoon die een dier houdt, verzorgt of te verzorgen heeft, de nodige maatregelen nemen om het dier een in overeenstemming met zijn aard, zijn fysiologische en ethologische behoeften, zijn gezondheidstoestand en zijn graad van ontwikkeling, aanpassing of domesticatie, aangepaste voeding, verzorging en huisvesting te verschaffen. De Dierenwelzijnswet bevat vervolgens verschillende bepalingen die negatieve of positieve verplichtingen inhouden teneinde het welzijn van dieren te bevorderen.

Doorheen de jaren heeft de juridische benadering van dieren een evolutie ondergaan : van aanvankelijk rechtsobjecten die onderworpen zijn aan het eigendomsrecht, zijn dieren wezens geworden die een gevoelsvermogen en biologische noden hebben (vergelijk artikel 3.39, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 4 februari 2020 « houdende boek 3 'Goederen' van het Burgerlijk Wetboek »; vergelijk, voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, artikel 1, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 6 december 2018 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren houdende erkenning van het specifiek statuut voor het dier »; vergelijk, voor het Waalse Gewest, artikel D.1, eerste lid, van het Waalse Dierenwelzijnswetboek, ingevoegd bij het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 « betreffende het Waalse Dierenwelzijnswetboek »). Dat gewijzigd maatschappelijk normbesef uit zich ook op het niveau van de Europese Unie. Hoewel dieren in het Unierecht nog steeds als goederen worden beschouwd, werden er niettemin verscheidene initiatieven genomen om zowel de instellingen als de lidstaten ertoe aan te zetten een strengere dierenwelzijnswetgeving aan te nemen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft erkend dat het dierenwelzijn het voorwerp uitmaakt van een veranderende maatschappelijke en normatieve context, die wordt gekenmerkt door een groeiende bewustwording (HvJ, 17 december 2020, C-336/19, voormeld, punten 77 en 79).

B.13.3. In het licht van het voorgaande vormt niet alleen een verhoging, maar ook een gelijkschakeling van de strafmaten een pertinente maatregel voor inbreuken op het dierenwelzijn.

Een verhoging van de strafmaten kan, als onderdeel van een ruimere verstrengde aanpak, zoals vermeld in B.2, het aantal inbreuken op de dierenwelzijnswetgeving verminderen en mensen ertoe aanzetten om hun gedrag naar dieren toe aan te passen. Een straf die een mentaliteitswijziging beoogt teweeg te brengen, kan slechts nut hebben indien zij voldoende afschrikwekkend is.

Daarnaast hebben de veranderende inzichten en verwachtingen op het vlak van dierenwelzijn niet alleen geleid tot een toename van verplichtingen ter voorkoming van dierenleed en ter bevordering van het dierenwelzijn, maar hebben zij ook gemaakt dat er niet steeds een strikte opdeling kan worden gemaakt tussen de verschillende inbreuken naar gelang van de ernst ervan. Bepaalde inbreuken die de verzoekende partijen omschrijven als « administratieve

inbreuken » kunnen fraude of andere ernstige inbreuken op het dierenwelzijn mogelijk maken. De decreetgever kon dan ook van mening zijn dat het, in plaats van een onderscheid te maken tussen de strafmaten volgens de precieze aard van de inbreuk, veeleer aangewezen is om een enkele strafmaat met een voldoende ruime marge tussen de bovengrens en de benedengrens te bepalen, teneinde de rechter de mogelijkheid te bieden in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak de straf aan te passen aan de ernst van het misdrijf. De specifieke kenmerken van de misdrijven inzake dierenwelzijn kunnen de decreetgever derhalve ertoe brengen de rechter een ruime waaier van sancties ter beschikking te stellen. De omvang van het verschil tussen de minimale bestraffing en de maximale bestraffing biedt de rechter precies de mogelijkheid om de sanctie op te leggen die het meest passend is ten opzichte van de gepleegde inbreuk, en bevordert derhalve de inachtneming van het beginsel van de evenredigheid van de straffen.

B.13.4.1. De bestreden bepalingen hebben geen onevenredige gevolgen.

B.13.4.2. Ten eerste stellen de bestreden bepalingen, door voor te schrijven dat een in de artikelen 35, 36, 36bis en 41 van de Dierenwelzijnswet vermeld misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro, de rechtzoekenden in staat om in te schatten welk type straf en welke de minimum- en maximumstraf is die hun kan worden opgelegd. Daarbij moet ook in rekening worden gebracht dat personen die een dier houden of verhandelen, in de regel kennis hebben of moeten hebben van de dierenwelzijnswetgeving, en derhalve moeten worden verondersteld met voldoende nauwkeurigheid de ernst van het misdrijf dat zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, te kunnen beoordelen.

B.13.4.3. Daarenboven is de rechter in ieder geval ertoe gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en er derhalve over te waken dat hij een straf oplegt die evenredig is aan de ernst van het strafbare gedrag.

Voorts creëren de bestreden bepalingen geen nieuwe strafbaarstelling, maar voorzien zij enkel in een strafverzwaring. Bovendien wordt enkel het maximumbedrag van de geldboete verhoogd. De bestreden bepalingen raken niet aan het minimumbedrag van de geldboete.

B.13.4.4. Met betrekking tot de gevangenisstraffen moet worden vastgesteld dat, voor de inbreuken bepaald in artikel 35 van de Dierenwelzijnswet, enkel de maximumduur van de gevangenisstraf wordt verhoogd; de minimumduur van de gevangenisstraf wordt verlaagd. Voor de inbreuken vermeld in de artikelen 36, 36bis en 41 van de Dierenwelzijnswet wordt weliswaar voor het eerst in een gevangenisstraf voorzien. Evenwel laten de bestreden bepalingen niet alleen toe om een sanctie te kiezen binnen ruime marges van straffen, maar ook om hetzij een gevangenisstraf, hetzij een geldboete op te leggen. De bestreden bepalingen verhinderen derhalve niet dat, zoals de bevoegde minister ook tijdens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet opmerkte, inbreuken die de verzoekende partijen als lichte administratieve inbreuken omschrijven niet zwaarder zullen worden bestraft dan vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, p. 6, en *ibid.*, nr. 960/2, p. 5). Daarenboven moet de rechter zijn keuze voor een straf motiveren.

B.13.4.5. Voorts hoeft niet elke inbreuk op de Dierenwelzijnswet aanleiding te geven tot een strafvervolging. Zo kan de minister bevoegd voor Dierenwelzijn ten eerste de erkenning intrekken van een inrichting die niet langer voldoet aan de in de wet en haar uitvoeringsbesluiten gestelde voorwaarden (overeenkomstig artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 27 april 2007 « houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren »). Ten tweede kunnen de personeelsleden van de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst in geval van de vaststelling van een overtreding van de Dierenwelzijnswet, van een uitvoeringsbesluit ervan of van de Europese verordeningen, beschikkingen en besluiten ter zake, een waarschuwing richten tot de overtreder waarbij die tot stopzetting van de overtreding wordt aangemaand (artikel 34, § 5, van de Dierenwelzijnswet). Ten derde voorziet artikel 41bis van de Dierenwelzijnswet, laatst gewijzigd bij artikel 36 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 2018 « tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming », in de mogelijkheid voor de ambtenaar van het departement Omgeving om voor inbreuken op de Dierenwelzijnswet te beslissen tot het opleggen van een administratieve geldboete, waarvan de vrijwillige betaling door de overtreder de strafvordering doet vervallen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet preciseerde de bevoegde minister dat er « momenteel [...] al gewerkt [wordt] met administratieve afhandeling van inbreuken », inzonderheid in het geval van een « beperkte inbreuk op de Dierenwelzijnswet » en dat die praktijk « blijft [...] behouden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/2, pp. 5 en 9).

B.13.4.6. Ten slotte wijzigen de bestreden bepalingen niet artikel 38 van de Dierenwelzijnswet, dat de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van artikel 85 ervan, van toepassing verklaart op de inbreuken op de Dierenwelzijnswet. De rechter kan voor dergelijke inbreuken als hoofdstraf een werkstraf (overeenkomstig de artikelen 37quinquies tot 37septies van het Strafwetboek) of een autonome probatiestraf (overeenkomstig de artikelen 37octies tot 37undecies van het Strafwetboek) opleggen en kan de gevangenisstraf en/of de geldboete verminderen in geval van verzachtende omstandigheden (artikel 85 van het Strafwetboek). Evenmin raken de bestreden bepalingen aan de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie » (hierna : de wet van 29 juni 1964).

B.13.5. Uit wat voorafgaat, volgt dat, ook al laten de bestreden bepalingen de rechter een ruime beoordelingsbevoegdheid, zij de rechter geen beoordelingsbevoegdheid toekennen die de grenzen van wat het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel toelaten, zou overschrijden.

B.14. Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 2, 3, 4 en 8 van het bestreden decreet.

Wat betreft de artikelen 5 en 7 van het bestreden decreet

B.15. De verzoekende partijen bekritisieren de artikelen 5 en 7 van het bestreden decreet, in zoverre die bepalingen de strafmaten opgenomen in artikel 37 respectievelijk artikel 40 van de Dierenwelzijnswet verhogen, ongeacht de aard van de inbreuk.

B.16. Artikel 37 van de Dierenwelzijnswet, na de wijziging ervan door artikel 5 van het bestreden decreet, bepaalt, voor het Vlaamse Gewest :

« Naast de straffen voorzien in de artikelen 35 en 36 kan de rechtbank daarenboven de sluiting bevelen van de inrichting waarin de misdrijven werden gepleegd definitief of voor een termijn van één maand tot vijf jaar ».

Zoals is vermeld in B.1.2, kon de rechter vóór de inwerkingtreding van artikel 5 van het bestreden decreet een sluiting opleggen van één maand tot drie jaar.

B.17. Artikel 40 van de Dierenwelzijnswet, na de wijziging ervan door artikel 7 van het bestreden decreet, bepaalt, voor het Vlaamse Gewest :

« De rechtbank kan, bijkomend aan de veroordeling wegens overtreding bepaald in deze wet, het recht ontzeggen definitief of voor een termijn van één maand tot vijf jaar dieren van één of meer soorten te houden ».

Zoals is vermeld in B.1.2, kon de rechter vóór de inwerkingtreding van artikel 7 van het bestreden decreet definitief of voor een termijn van één maand tot drie jaar het verbod op het houden van dieren van een of meer soorten opleggen.

B.18.1. In zoverre de verzoekende partijen met hun kritiek op artikel 5 van het bestreden decreet de toepassing op de inbreuken die zijn opgenomen in artikel 41 van de Dierenwelzijnswet zouden beogen, steunt hun middel op een onjuist uitgangspunt, daar uit de tekst van artikel 37 van de Dierenwelzijnswet, die door artikel 5 van het bestreden decreet op dat punt niet werd gewijzigd, volgt dat de sluiting van de inrichting enkel kan worden opgelegd voor inbreuken die opgenomen zijn in de artikelen 35 en 36 van de Dierenwelzijnswet.

B.18.2. Voor het overige is de bijkomende straf van de sluiting van de inrichting al sinds de inwerkingtreding van de Dierenwelzijnswet zonder onderscheid van toepassing op alle in de artikelen 35 en 36 van de voormelde wet vermelde inbreuken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de bijkomende straf van het verbod op het houden van dieren, dat al sinds de inwerkingtreding van de Dierenwelzijnswet van toepassing is op elke overtreding van die wet, en dus zowel op een misdrijf vermeld in de artikelen 35, 36 en 36bis van die wet, als op een in artikel 41 van die wet vermeld misdrijf.

B.19.1. Met betrekking tot de bijkomende straf van de sluiting van de inrichting, blijkt uit B.1.2 dat artikel 39, tweede lid, van de Dierenwelzijnswet vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet reeds voorzag in een gelijkaardige strafvork, namelijk een definitieve sluiting of een sluiting voor een termijn van twee maanden tot vijf jaar. Die bijkomende straf kon evenwel enkel door de rechter worden opgelegd in het geval van herhaling. Artikel 5 van het bestreden decreet veralgemeent dus thans de toepassing van die ruime strafvork, met dien verstande dat de minimumduur van de sluiting wordt verminderd.

In de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet wordt ter verantwoording van die veralgemening gesteld dat « de handhavingsinstrumenten waarover een rechter beschikt [...] voldoende ruim [moeten] zijn, opdat hij [...] gepast en afdoende bestraffend kan optreden in concrete situaties, ongeacht of er sprake is van herhaling na een eerdere veroordeling » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, p. 6; *ibid.*, nr. 960/2, p. 6).

In dezelfde zin verhoogt artikel 7 van het bestreden decreet enkel de maximumduur van de termijn die de rechter aan het verbod op het houden van dieren kan opleggen, « naar analogie met de termijn om de sluiting te bevelen van inrichtingen waar misdrijven gepleegd werden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, p. 6; *ibid.*, nr. 960/2, p. 6).

B.19.2. De sluiting van de inrichting en het verbod op het houden van dieren onderscheiden zich door de aard van de personen tot wie zij zijn gericht. De in artikel 37 opgenomen bijkomende straf is enkel van toepassing op personen die op beroepsmatige wijze dieren houden of verhandelen, terwijl de bijkomende straf bepaald in artikel 40, hoewel niet uitsluitend, dan toch in eerste instantie gericht is tot particulieren (vgl. *Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 469/11, p. 52). Voor het overige gaat het evenwel om gelijkaardige straffen, in die zin dat zij beide tot gevolg hebben dat de dader van de inbreuk tijdelijk of definitief verboden wordt om dieren te houden of te verhandelen.

De sluiting van de inrichting en het verbod op het houden van dieren hebben dezelfde finaliteit. Beide straffen vertonen een causaal verband met de gepleegde inbreuk en kunnen in die zin ertoe bijdragen dat de dader zich bewust wordt van wat het specifieke gedrag waarvoor hij gestraft werd, heeft kunnen teweegbrengen. Doordat zij het risico op toekomstige inbreuken op de Dierenwelzijnswet kunnen verminderen, bevorderen zij het dierenwelzijn.

B.19.3. In het licht van de bedoeling van de decreetgever om, zoals vermeld in B.12.1, voor inbreuken op de Dierenwelzijnswet strengere straffen in te voeren die ontradend werken, en een verandering te creëren in het menselijk gedrag naar dieren toe, is het pertinent om niet alleen de strafvorken van de hoofdgevangenisstraffen en de -geldboetes, maar ook de strafvorken van de bijkomende straffen te verhogen, alsook om, wat betreft de sluiting van de inrichting, de rechter de mogelijkheid te bieden die straf ook op te leggen buiten het geval van herhaling. De decreetgever heeft op dat vlak ook gewaakt over de coherentie, door de maximumduur van beide bijkomende straffen op elkaar af te stemmen. Om de redenen die zijn vermeld in B.13.3, kon de decreetgever van mening zijn dat het niet opportuun was om terug te komen op de keuze die bij de invoering van de Dierenwelzijnswet werd gemaakt om de straf van de sluiting van de inrichting zonder onderscheid toe te passen op alle in de artikelen 35 en 36 van de Dierenwelzijnswet vermelde inbreuken en om de straf van het verbod op het houden van dieren zonder onderscheid toe te passen op elke overtreding van de Dierenwelzijnswet.

B.20.1. De bestreden bepalingen hebben geen onevenredige gevolgen.

B.20.2. De bestreden bepalingen stellen de rechtzoekenden immers in staat om in te schatten welk type bijkomende straf en welke de minimum- en maximumstraf is die hun kan worden opgelegd. Zoals is vermeld in B.13.4.2, is het bestreden decreet overigens gericht tot personen van wie mag worden verondersteld dat zij op de hoogte zijn van de dierenwelzijnswetgeving en van de risico's die het houden of het verhandelen van dieren met zich kunnen meebrengen.

B.20.3. Voorts verhogen de bestreden bepalingen enkel de maximumduur van de sluiting en van het verbod op het houden van dieren; de minimumduur van de bijkomende straf van het verbod op het houden van dieren wordt niet gewijzigd, terwijl de minimumduur van de bijkomende straf van de sluiting van de inrichting, in vergelijking met de vroegere wetgeving, wordt verminderd. Specifiek met betrekking tot de in artikel 40 van de Dierenwelzijnswet opgenomen straf, volgt uit de formulering van dat artikel daarenboven dat het verbod beperkt kan zijn tot een of meerdere dieren of tot dieren van een of meer soorten. Niets belet de rechter dus om de pleger van een inbreuk op de Dierenwelzijnswet toe te staan nog dieren te houden.

B.20.4. Bovendien komen de bestreden bepalingen niet terug op het facultatieve karakter van de bijkomende straffen. De rechter kan de sluiting van de inrichting of het verbod op het houden van dieren opleggen, zonder dat hij daartoe verplicht is. De rechter die bovenop de gevangenisstraf en/of een geldboete, de sluiting van de inrichting of een verbod op het houden van dieren wenst op te leggen, moet zijn keuze derhalve motiveren. De rechter zal daarbij rekening moeten houden met de ernst van het strafbare gedrag, een verplichting die ook voortvloeit uit het evenredigheidsbeginsel dat in elk geval van toepassing is.

B.20.5. Ten slotte laten de bestreden bepalingen de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 onverlet.

B.21. Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 5 en 7 van het bestreden decreet.

Wat betreft artikel 6 van het bestreden decreet

B.22. De verzoekende partijen voeren de schending aan, door artikel 6 van het bestreden decreet, van de in B.5 vermelde toetsingsnormen, in zoverre dat artikel ook in geval van een in artikel 41 van de Dierenwelzijnswet vermeld misdrijf voorziet in een verdubbeling van de strafmaat bij recidive.

B.23. Artikel 39, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet, na de wijziging ervan door artikel 6 van het bestreden decreet, bepaalt, voor het Vlaamse Gewest :

« Diegene die, binnen vijf jaar na een veroordeling voor een misdrijf als vermeld in artikel 35, 36, 36bis en 41, een nieuwe overtreding begaat op die artikelen, kan gestraft worden met een gevangenisstraf en een boete gelijk aan het dubbele van het maximum dat bepaald is voor het misdrijf dat het laatst is gepleegd, of met een van die straffen alleen, zonder dat die straf lager mag zijn dan 200 euro of vijftien dagen gevangenisstraf ».

Zoals is vermeld in B.1.2, kon de rechter vóór de inwerkingtreding van artikel 7 van het bestreden decreet bij herhaling binnen drie jaar na de vorige veroordeling wegens een misdrijf bepaald in de artikelen 35, 36, 36bis of 41 van de Dierenwelzijnswet, de gevangenisstraffen verdubbelen of een geldboete van maximum 5 000 euro opleggen. In geval van ernstige mishandeling of verwaarlozing werden de gevangenisstraffen vermenigvuldigd met een factor zes en de geldboetes verhoogd tot 12 500 euro.

Daaruit volgt dat artikel 6 van het bestreden decreet de termijn tussen de veroordeling voor het eerste feit en het plegen van het tweede feit verlengt, de maximumgevangenisstraf en de maximumgeldboete verhoogt en een minimumgevangenisstraf en een minimumgeldboete invoert.

B.24. De parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet licht de wijziging van de recidiveregeling als volgt toe :

« Diegene die binnen een termijn van vijf jaar na een eerdere veroordeling in herhaling valt en een nieuwe overtreding begaat, riskeert middels de doorgevoerde wijziging aan artikel 39 van de Dierenwelzijnswet een gevangenisstraf en een boete gelijk aan het dubbele van het maximum dat bepaald is voor het laatst begane misdrijf, of met een van die straffen alleen, zonder dat deze straf lager mag zijn dan 200 euro of vijftien dagen gevangenisstraf. Bij herhaalde overtredingen is er immers sprake van hardleerse kwaadwillige overtreders en het sanctioneringssysteem moet daarop aansluiten. Een dergelijk progressief sanctioneringssysteem dient dus een dubbel doel : het sluit aan bij het rechtvaardigheidsgevoel van burgers en het laat een bestraffing op maat van de individuele overtreder toe.

De huidige termijn van drie jaar na een eerdere veroordeling wordt in die zin ook opgetrokken naar vijf jaar. Dat is nodig om zowel rekening te houden met de tijd die het parket van de procureur des konings nodig heeft om onderzoek te voeren vooraleer deze besluit om tot dagvaarding van de verdachte over te gaan, als met de traagheid in de rechtsbedeling eens het dossier bij de bevoegde strafrechter voorligt, waardoor herhaling binnen een termijn van drie jaar na een eerdere veroordeling in de praktijk een lege doos wordt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, pp. 6-7, en *ibid.*, nr. 960/2, pp. 5-6).

B.25. Het staat aan de bevoegde wetgever te beslissen of voor een strengere bestraffing van sommige vormen van delinquentie moet worden geopteerd.

Artikel 6 van het bestreden decreet strekt ertoe de herhaling te bestraffen, met andere woorden het geval waarin de dader van een eerste misdrijf, die wegens dat feit is gestraft, een tweede pleegt. Aangezien zij doorgaans als een verzwarende omstandigheid kan worden beschouwd en aangezien zij getuigt van de ondoeltreffendheid van de eerste straf om de veroordeelde ertoe aan te sporen de wet na te leven, verantwoordt de herhaling de toepassing van een strengere straf (vergelijk met betrekking tot artikel 56, tweede lid, van het Strafwetboek, arrest nr. 185/2014 van 18 december 2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.185, B.9).

Gelet op de algemene *ratio legis* van het bestreden decreet zoals is vermeld in B.12.1 en op de specifieke *ratio legis* van de recidiveregeling zoals is vermeld in B.24, is het pertinent om niet alleen de strafmaten die van toepassing zijn op het eerste strafbare feit, maar ook de strafmaten in geval van wettige herhaling te verhogen. Om de redenen die zijn vermeld in B.13.3, kon de decreetgever van mening zijn dat evenmin in het kader van een recidiveregeling in een gedifferentieerde strafvork diende te worden te voorzien.

B.26.1. De bestreden bepaling heeft geen onevenredige gevolgen.

B.26.2. Zoals blijkt uit B.23 voert de bestreden bepaling immers geen nieuwe straf of een nieuwe strafbaarstelling in, maar wijzigt zij enkel de modaliteiten van de bestaande recidiveregeling. De decreetgever heeft met betrekking tot het geval van recidive overigens enkel het maximum van de hoofdstraffen verhoogd; hij heeft niet voorzien in strengere modaliteiten voor de bijkomende straffen. Door de termijn tussen de veroordeling voor het eerste feit en het plegen van het tweede feit op te trekken naar vijf jaar, het maximum vast te stellen op het dubbele van de maximale geldboete of gevangenisstraf vastgesteld voor het laatst gepleegde misdrijf en een minimum voor die straffen in te voeren dat in het verlengde ligt van de minimumgeldboete en de minimumgevangenisstraf voor een eerste inbreuk, heeft de decreetgever in strafmaten voorzien die noch onevenredig noch onvoldoende voorzienbaar zijn. Overigens neemt de bestreden bepaling de veroordeling wegens een misdrijf zoals is vermeld in artikel 35, 36, 36bis en 41 van de Dierenwelzijnswet als aanvangspunt voor de termijn waarbinnen het tweede misdrijf moet zijn gepleegd opdat er sprake is van herhaling, waarbij de datum van de veroordeling dient te worden begrepen als de datum van een in kracht van gewijsde gegane beslissing van veroordeling van de strafrechter (Cass., 1 maart 1977, *Arr. Cass.*, 1977, pp. 707-711, ECLI:BE:CASS:1977:ARR.19770301.4; Cass., 17 juni 1980, *Arr. Cass.*, 1979-80, p. 1299, ECLI:BE:CASS:1980:ARR.19800617.7; Cass., 5 oktober 1999, P.99.0695.N, ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19991005.12). Daarmee heeft de decreetgever geopteerd voor een zeker en niet voor betwisting vatbaar criterium, dat op een objectieve manier vast te stellen is.

B.26.3. Voorts laat de bestreden bepaling de rechter niet alleen toe om een sanctie te kiezen binnen ruime marges van straffen, maar ook om slechts een van beide straffen op te leggen. De bestreden bepaling doet verder geen afbreuk aan het facultatieve karakter van de recidiveregeling en leidt evenmin automatisch tot een verzwaring van de straf, zodat de rechter niet wordt verhinderd om een straf onder het maximum van de geldboete of gevangenisstraf die bepaald is voor het eerste feit, op te leggen.

B.26.4. Daarenboven is, zoals reeds is vermeld met betrekking tot de andere bepalingen van het bestreden decreet, de rechter in ieder geval ertoe gehouden het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, zodat hij, ook in geval van herhaling, erover dient te waken dat hij een straf oplegt die evenredig is aan de ernst van het strafbare gedrag. In dat opzicht zal de rechter zijn keuze voor een zwaardere straf ook moeten motiveren.

B.26.5. Ten slotte kan de rechter een werkstraf opleggen, de gevangenisstraf en/of de geldboete verminderen in geval van verzachtende omstandigheden en, voor zover aan de toepassingsvoorwaarden van de wet van 29 juni 1964 is voldaan, een opschorting of een uitstel van de gevangenisstraf en de geldboete toekennen.

B.27. Het eerste middel is bijgevolg niet gegrond, in zoverre het is gericht tegen artikel 6 van het bestreden decreet.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van de vrijheid van handel en nijverheid

B.28. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan, door het bestreden decreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Volgens de verzoekende partijen ontraden de verzwaring van de bestraffing voor lichte inbreuken en de verstrenging van de regels met betrekking tot recidive in geval van beperkte administratieve inbreuken waarin het bestreden decreet voorziet, hen om een activiteit in de dierensector op te starten of voort te zetten, waardoor het bestreden decreet hun vrijheid van handel en nijverheid op een onevenredige wijze beperkt.

B.29.1. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

Die bepaling waarborgt de vrijheid van handel en nijverheid. Het gaat om een bepaling waaraan het Hof, als bevoegdheidverdelende regel, rechtstreeks vermag te toetsen.

B.29.2. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.29.3. Ook al zijn de zwaardere straffen die door het bestreden decreet worden ingevoerd niet van toepassing op het louter beroepsmatig uitoefenen van een activiteit die bestaat in het houden of verhandelen van dieren, maar slechts wanneer een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend in strijd met de bepalingen van de dierenwelzijnswetgeving, kan het bestreden decreet de vrijheid van handel en nijverheid van de personen die op beroepsmatige wijze dieren houden of verhandelen beperken, in zoverre het de strafmaten voor inbreuken op de Dierenwelzijnswet verhoogt.

B.30.1. Zoals is vermeld in B.13.2, vormt de bescherming van het dierenwelzijn een in de rechtspraak van het Hof van Justitie en artikel 13 van het VWEU erkende legitieme doelstelling van algemeen belang.

B.30.2. Aangezien de strafrechtelijke sancties ertoe strekken de naleving te waarborgen van de verplichtingen die aan de betrokkenen worden opgelegd teneinde het in B.30.1 vermelde nagestreefde doel te verwezenlijken, vallen de bestreden bepalingen binnen de perken die aan de vrijheid van handel en nijverheid zijn gesteld, zoals zij in B.29.2 zijn aangegeven.

B.30.3. Zoals is vermeld in B.13.3, vormen de verhoging en de gelijkshakeling van de strafmaten voor inbreuken op het dierenwelzijn waarin het bestreden decreet voorziet, pertinente maatregelen om een doeltreffende bescherming van het welzijn van dieren te verzekeren.

Om de redenen die zijn vermeld in B.13.4, voeren de bestreden bepalingen geen onevenredige strafmaten in en gaan zij niet verder dan nodig om de in B.30.1 vermelde doelstelling te bereiken.

B.31. Het tweede middel is bijgevolg niet gegrond, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de vrijheid van handel en nijverheid.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het verbod op maatregelen van gelijke werking

B.32. De verzoekende partijen voeren in hun tweede middel eveneens de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34 en 35 van het VWEU. Om de redenen die zijn vermeld in B.28, komt het bestreden decreet volgens hen neer op een verboden maatregel van gelijke werking.

B.33.1. Krachtens artikel 34 van het VWEU zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle « maatregelen van gelijke werking » tussen de lidstaten verboden. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie vormt « een nationale maatregel die rechtstreeks of indirect, daadwerkelijk of potentieel het intracommunautaire handelsverkeer kan belemmeren » een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperking (HvJ, 29 september 2016, C-492/14, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2016:732, punt 96).

Artikel 35 van het VWEU verbiedt « kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking [...] tussen de lidstaten ». Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie vormt « een nationale maatregel die geldt voor alle op het nationale grondgebied handelende marktdeelnemers en *de facto* nadeliger is voor de uitvoer van producten van de markt van de uitvoerende lidstaat dan voor de handel in producten op de nationale markt van die lidstaat » een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperking (HvJ, 18 september 2019, C-222/18, *VIPA*, ECLI:EU:C:2019:751, punt 62).

B.33.2. Zonder dat het nodig is om na te gaan of het bestreden decreet een bij de artikelen 34 en 35 van het VWEU verboden maatregel is die een gelijke werking heeft als een kwantitatieve beperking, kan het bestreden decreet, dat niet zelf verbodsbepalingen of beperkingen bevat met betrekking tot het houden en het verhandelen van dieren, maar enkel voorziet in een verzwaring van de strafsancities die kunnen worden opgelegd bij de niet-naleving van de bestaande verbods- en gebodsbepalingen die opgenomen zijn in de Dierenwelzijnswet, in elk geval worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 van het VWEU of op grond van andere dwingende vereisten, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt namelijk dat een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kan worden gerechtvaardigd op grond van een van de redenen van algemeen belang vermeld in artikel 36 van het VWEU of op grond van dwingende vereisten, voor zover de betrokken maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (HvJ, 29 september 2016, C-492/14, voormeld, punt 100; 18 september 2019, C-222/18, voormeld, punt 69).

De bescherming van het dierenwelzijn vormt een in de rechtspraak van het Hof van Justitie en artikel 13 van het VWEU erkende legitieme doelstelling van algemeen belang. Bovendien vormt, overeenkomstig artikel 36 van het VWEU, het bepaalde in de artikelen 34 en 35 geen beletsel voor verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren, op voorwaarde dat die verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapt beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Om de redenen die zijn vermeld in B.13.4 en rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid die het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de lidstaten toekent op het vlak van de bescherming van het dierenwelzijn (HvJ, 19 juni 2008, C-219/07, voormeld; 17 december 2020, C-336/19, voormeld, punt 71), voeren de bestreden bepalingen geen onevenredige strafmaten in en gaan zij bijgevolg niet verder dan nodig om de in B.33.2 vermelde doelstelling te bereiken.

De vaststelling dat in andere lidstaten van de Europese Unie minder strikte bepalingen gelden dan in België, betekent op zich niet dat het principiële verbod onevenredig is en derhalve onverenigbaar met het recht van de Europese Unie. De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan de andere, heeft geen invloed op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de bestreden bepalingen (HvJ, 1 februari 2001, C-108/96, *Mac Quen e.a.*, ECLI:EU:C:2001:67, punten 33 en 34; 19 juni 2008, C-219/07, voormeld, punt 31).

B.34. Het tweede middel is bijgevolg niet gegrond, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 34 en 35 van het VWEU.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van de vrijheid van meningsuiting

B.35. De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden decreet artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt, in zoverre het de strafverzwaring die het invoert ook toepast op inbreuken op de publiciteitsregelingen die zijn bepaald in de Dierenwelzijnswet.

B.36.1. Artikel 19 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van erediens, 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 ».

Artikel 19 van de Grondwet verbiedt dat de vrijheid van meningsuiting aan preventieve beperkingen wordt onderworpen, maar niet dat misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheid worden gepleegd, worden bestraft.

B.36.2. In zoverre artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens het recht op vrije meningsuiting erkent, heeft het een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet, dat de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, erkent.

De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen derhalve, in die mate, een onlosmakelijk geheel.

B.36.3. De informatie met een commerciële inhoud wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting (EHRM, 20 november 1989, *Markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, § 50; grote kamer, 13 juli 2012, *Mouvement raëlien suisse t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2012:0713JUD001635406, § 61; 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714).

B.36.4. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat reclame weliswaar een manier is om de burgers op de hoogte te brengen van de beschikbare goederen en diensten, maar dat reclameboodschappen niettemin aan banden mogen worden gelegd om oneerlijke mededinging en misleidende reclame te verhinderen. In bepaalde omstandigheden mag zelfs de publicatie van objectieve en waarheidsgetrouwe advertenties aan beperkingen worden onderworpen om de rechten van anderen te waarborgen of gelet op bijzondere omstandigheden of de bijzondere aard van sommige ondernemingen of beroepen, op voorwaarde dat daarbij een billijk evenwicht tot stand wordt gebracht tussen de in het geding zijnde belangen (EHRM, 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, voormeld, § 51; 17 oktober 2002, *Stambuk t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, § 39; 11 december 2003, *Krone Verlag GmbH & Co. KG t. Oostenrijk*, ECLI:CE:ECHR:2003:1211JUD003906997, § 31; 16 december 2008, *Frankowicz t. Polen*, ECLI:CE:ECHR:2008:1216JUD005302599, § 49).

Er moet worden aangetoond dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoorden en evenredig blijven aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd. Bij de beoordeling van de evenredigheid van die maatregel moet rekening worden gehouden met de aard en de zwaarte van de sanctie die wordt opgelegd (EHRM, grote kamer, 8 juli 1999, *Ceylan t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:1999:0708JUD002355694, § 37; 6 februari 2001, *Tammer t. Estland*, ECLI:CE:ECHR:2001:0206JUD004120598, § 69; grote kamer, 17 december 2004, *Cumpănă en Mazare t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, § 111).

Bij het reguleren van de verspreiding van informatie met een commerciële inhoud beschikken de nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsvrijheid (EHRM, 20 november 1989, *Markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland*, voormeld, § 33; 24 februari 1994, *Casado Coca t. Spanje*, voormeld, § 50; grote kamer, 13 juli 2012, *Mouvement raëlien suisse t. Zwitserland*, voormeld, §§ 61 en 76; 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, voormeld, § 73).

B.37. Artikel 36, 14°, van de Dierenwelzijnswet, zoals gewijzigd door artikel 2 van het bestreden decreet, stelt strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro, hij die « de verplichtingen bepaald bij [...] artikel [...] 10 » van de voormelde wet overtreedt. Artikel 10 van de Dierenwelzijnswet machtigt de Vlaamse Regering ertoe voorwaarden op te leggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren, waarbij die voorwaarden onder meer betrekking kunnen hebben op de informatie aan de koper en de aanbieder voor de verhandeling. Ter uitvoering daarvan verbiedt artikel 27 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 « houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren » de verantwoordelijke van een dier om « valse informatie [te] verstrekken over onder meer de leeftijd, de afkomst of de benaming van een te koop aangeboden dier » alsook om « bedrieglijke publiciteit [te] voeren om de verkoop van een dier te bevorderen ».

Daarnaast verbiedt artikel 11bis, eerste lid, van de Dierenwelzijnswet het maken van reclame, daarin begrepen het plaatsen van advertenties, met het oog op het verhandelen van diersoorten die niet voorkomen in de lijst aangelegd met toepassing van artikel 3bis, § 1, van de voormelde wet. Krachtens het tweede lid van die bepaling heeft dat verbod eveneens betrekking op honden en katten, tenzij het gaat om advertenties in vaktijdschriften of wanneer de reclame wordt gemaakt door personen die een erkende instelling bezitten zoals bedoeld in artikel 5. Bij gebrek aan vermelding in artikel 36 van de Dierenwelzijnswet is de inbreuk op die verbodsbepaling, overeenkomstig artikel 41 van de voormelde wet, zoals gewijzigd door artikel 8 van het bestreden decreet, strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot vijf jaar en/of een geldboete van 52 euro tot 100 000 euro.

Het bestreden decreet voorziet niet in een regeling van de publiciteit met betrekking tot de handel in dieren en creëert evenmin een nieuwe strafbaarstelling voor inbreuken op de publiciteitsregelingen die zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet. Door niettemin te voorzien in een verzwaring van de bestaande straffen voor inbreuken op de voormelde artikelen, houdt het bestreden decreet een inmenging in in de vrijheid van meningsuiting.

B.38. Zoals reeds is vermeld, is de bescherming van het dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang, dat een beperking van grondrechten, onder meer van de vrijheid van meningsuiting, kan verantwoorden.

Specifiek met betrekking tot de toepassing van de verstrenging en de gelijkschakeling van de strafmaten voor de inbreuken op de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet, wordt in de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet aangegeven dat die artikelen beogen om « impulsaankopen te vermijden maar evenzeer om de verkoop van dieren die niet verkocht mogen worden, te vermijden (onder andere wegens ziekte) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 960/1, pp. 5-6). Het Hof heeft de legitimiteit van die doelstelling reeds erkend bij zijn arrest nr. 10/2021 van 21 januari 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.010) met betrekking tot een gelijkaardige publiciteitsregeling in het Waalse Dierenwelzijnswetboek.

De artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet beantwoorden derhalve aan de in B.36.4 vermelde « bijzondere omstandigheden » die toelaten om reclame, ook al is zij objectief, aan banden te leggen om oneerlijke mededinging en misleidende reclame te verhinderen. In zoverre de artikelen 2 en 8 van het bestreden decreet ertoe strekken de naleving van die verplichtingen te waarborgen, beantwoorden zij evenzeer aan die bijzondere omstandigheden.

In dat opzicht raken de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet en de artikelen 2 en 8 van het bestreden decreet weliswaar aan de vrijheid van meningsuiting, maar het doel van die bepalingen is niet zozeer het regelen respectievelijk het strenger bestraffen van de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting op zich, maar wel het bepalen van de voorwaarden voor de verhandeling van dieren en het strenger bestraffen van de niet-naleving van die voorwaarden. Anders dan reguliere handelsreclamewetgeving dienen de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet en de artikelen 2 en 8 van het bestreden decreet die voorzien in een strengere bestraffing in geval van niet-naleving ervan niet enkel de belangen van de consument, maar ook - en vooral - de belangen van de dieren (zie in dat verband *Parl. St.*, Senaat, 1982-1983, nr. 469/1, p. 8). Gelet op de onlosmakelijke band tussen de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet en de andere bepalingen die beperkingen stellen aan het verhandelen van dieren en het gemeenschappelijke oogmerk van alle handelsvoorwaarden om het dierenwelzijn te waarborgen, kon de decreetgever van mening zijn dat het niet aangewezen was om bij het voorzien van een strengere bestraffing te differentiëren tussen de handelsvoorwaarden onderling.

Daarenboven gaan de redenen die werden vermeld in B.13.3, met inbegrip van de moeilijkheid om steeds een strikte opdeling te kunnen maken tussen de verschillende inbreuken, ook op ten aanzien van inbreuken op de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet, in het bijzonder in de mate dat dergelijke inbreuken het onwettig houden van dieren kunnen stimuleren. Naar analogie van hetgeen werd vermeld in B.13.3, kon de decreetgever het dan ook vanuit dat oogpunt noodzakelijk achten om bij het bepalen van de ruime strafvork voor de inbreuken op de dierenwelzijnswetgeving geen onderscheid te maken naargelang de inbreuk wel of niet verband houdt met de vrijheid van meningsuiting.

Bij de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting met het oog op de bescherming van fundamentele waarden zoals het dierenwelzijn redelijk is verantwoord, dient onder meer rekening te worden gehouden met het feit dat, *a fortiori* gelet op de brede maatschappelijke consensus in de aangelegenheid, fundamentele bekommernissen betreffende het dierenwelzijn zwaarder kunnen doorwegen dan particuliere economische noden en dan grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting (vgl. HvJ, 17 december 2020, C-336/19, voormeld, punt 71).

B.39. De bestreden bepalingen beperken de vrijheid van meningsuiting niet op een onevenredige wijze.

Zoals reeds is vermeld, voeren de bestreden bepalingen geen publiciteitsregeling in en creëren zij evenmin een nieuwe strafbaarstelling. De bestreden bepalingen voorzien enkel in een verzwaring van de bestaande straffen voor inbreuken op de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet, waarbij die artikelen daarenboven, zoals blijkt uit B.37, geen algemeen reclameverbod inhouden. De bestreden bepalingen hebben dus een beperkt toepassingsgebied. Voorts moet, zoals is vermeld in B.13.4.2 en B.20.2, erop worden gewezen dat het bestreden decreet gericht is tot personen van wie mag worden verondersteld dat zij op de hoogte zijn van de dierenwelzijnswetgeving en van de risico's die het houden of het verhandelen van dieren met zich kunnen meebrengen.

Daarenboven gelden de waarborgen vermeld in B.13.4.3 en B.13.4.4 onverkort in geval van de bestraffing van inbreuken op de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet. De ruime marge tussen de minimum- en maximumstraffen, het evenredigheidsbeginsel, de mogelijkheid bepaald in de artikelen 36 en 41 van de Dierenwelzijnswet om slechts een van de in die artikelen bepaalde straffen op te leggen en de rechterlijke motiveringsplicht dwingen de rechter om, gelet op de concrete omstandigheden van de zaak en op basis van een afweging tussen het belang van de vrijheid van meningsuiting, enerzijds, en de bescherming van het dierenwelzijn, anderzijds, na te gaan welke straf als passend kan worden beschouwd.

Ten slotte kunnen inbreuken op de artikelen 10 en 11bis van de Dierenwelzijnswet, net als inbreuken op andere bepalingen van de Dierenwelzijnswet, het voorwerp uitmaken van een administratieve afhandeling zoals is vermeld in B.13.4.5, in het bijzonder gelet op de toelichting gegeven door de bevoegde minister zoals aangehaald in die overweging, en kan de rechter gebruikmaken van de mogelijkheden tot individualisering van de straf die werden vermeld in B.13.4.6.

B.40. Het derde middel is bijgevolg niet gegrond.

Om die redenen,
het Hof
verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 20 juli 2023.

De griffier,
N. Dupont

De voorzitter,
L. Lavrysen