

Rolnummer 7223
Arrest nr. 119/2021 van 30 september 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen D.36, D.37, § 2, en D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek (decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018), ingesteld door de vzw « Les Eleveurs Wallons du Cheval de Trait Belge » en Alain Prévost.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter L. Lavrysen, de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 juni 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 juli 2019, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen D.36, D.37, § 2, en D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek (decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2018) door de vzw « Les Eleveurs Wallons du Cheval de Trait Belge », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Grégoire, advocaat bij de balie te Luik, en Alain Prévost.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Global Action in the Interest of Animals » (GAIA), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Godfroid, advocaat bij de balie van Antwerpen;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. X. Drion, advocaat bij de balie te Luik;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 2 juni 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Detienne en D. Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 juni 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 juni 2021 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1. De vzw « Koninklijke Maatschappij het Belgisch Trekpaard », eerste verzoekende partij, heeft statutair tot doel het ras van het Belgisch trekpaard te promoten. Zij zet uiteen dat de wedstrijd een van de middelen is om dat te doen.

Alain Prévost, tweede verzoekende partij, is eigenaar en fokker van Belgische trekpaarden, waarmee hij aan wedstrijden deelneemt.

A.2. De Waalse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen. Een vernietiging van de bestreden bepalingen kan de situatie, noch het statutair doel van de verzoekende partijen beïnvloeden, daar het blokstaarten geen kenmerk vormt van het ras van het Belgisch trekpaard. Artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek benadeelt overigens geenszins de tweede verzoekende partij ten aanzien van haar paarden die werden geblokstaart vóór de inwerkingtreding van het bestreden decreet, gelet op het derde lid dat werd ingevoegd in dezelfde bepaling bij het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 2019 « betreffende milieudelinquentie ».

Volgens de Waalse Regering blijkt overigens uit het verzoekschrift dat het beroep uitsluitend is gericht tegen artikel D.38, tweede lid, van het Waalse Dierenwelzijnwetboek.

A.3. Ook de Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen. Zij voert aan dat de bestreden bepalingen niet beletten om deel te nemen aan wedstrijden met paarden waarvan de staart niet is geamputeerd. Zij beletten evenmin het ras van het Belgisch trekpaard te promoten. Volgens de Vlaamse Regering is het verzoekschrift bovendien niet ontvankelijk in zoverre daarin niet wordt aangegeven in welke zin de aangevoerde verdragsbepalingen zouden zijn geschonden.

A.4. Volgens de verzoekende partijen heeft het nieuwe artikel D.38, derde lid, van het Waalse Dierenwelzijnwetboek geen gevolgen voor het belang van de tweede verzoekende partij om in rechte op te treden, daar die partij aan wedstrijden kan deelnemen met paarden die zijn geblokstaart na de inwerkingtreding van het decreet van 4 oktober 2018. Zij voeren ook aan dat de eerste verzoekende partij tot doel heeft de productiviteit en de uiterlijke kenmerken van fokpaarden te verbeteren.

A.5. De vzw « Global action in the interest of animals (GAIA) » heeft als statutair doel de bestaande wetten inzake de bescherming van dieren te doen naleven en te ijveren voor een reglementering die steeds meer aandacht heeft voor de belangen en de rechten van dieren. Zij komt tussen om de bestreden norm te verdedigen. Zij voert aan dat de amputatie van de staart van het Belgisch trekpaard een louter esthetisch doel nastreeft. Zij doet eveneens gelden dat een vernietiging van de bestreden norm tot gevolg zou hebben dat deelname aan wedstrijden met paarden die zijn geblokstaart opnieuw zou worden toegelaten, hetgeen een achteruitgang zou teweegbrengen in de strijd die zij voert met het oog op een betere bescherming van het welzijn van de dieren.

Volgens de tussenkomenende partij is de bescherming van het dierenwelzijn een legitiem doel dat bepaalde inmengingen in de fundamentele rechten kan rechtvaardigen. Het verbod om deel te nemen aan wedstrijden met een geblokstaart paard vormt een doeltreffende maatregel. De fokkers kunnen kiezen tussen, enerzijds, trouw blijven aan het schoonheidsideaal van een paard zonder staart en, anderzijds, blijven deelnemen aan wedstrijden met inachtneming van het verbod op blokstaarten dat reeds bijna twintig jaar geldt. De bestreden maatregel is evenredig daar er geen andere middelen bestaan om te voorkomen dat het algemeen beginsel van het verbod op blokstaarten wordt omzeild door middel van valse attesten.

#### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 26 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met artikel 27 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, alsook met de artikelen 17 en 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het is gericht tegen het verbod, voor alle houders van een dier waarvan een of meer gevoelige delen van het lichaam zijn verwijderd of beschadigd, om deel te nemen aan wedstrijden. De verzoekende partijen voeren aan dat een dergelijk verbod, enerzijds, de eigenaars en de houders van trekpaarden die zijn geblokstaart om medische redenen en, anderzijds, de eigenaars en houders van trekpaarden die louter gemakshalve zijn geblokstaart, op dezelfde manier behandelt, zonder enige redelijke verantwoording. Zij voeren aan dat artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek afbreuk doet aan de door de in het middel beoogde bepalingen gewaarborgde rechten, zonder dat die achteruitgang wordt gerechtvaardigd door een reden van algemeen belang.

Volgens de verzoekende partijen heeft de bestreden wet tot doel de strijd aan te binden tegen het gebruik van valse attesten van dierenartsen. Uit een studieverlag « over het dierenwelzijn in de Europese Unie » gepubliceerd in 2017 blijkt dat het dierenwelzijn afhangt van een aantal factoren, maar vooral van het betrokken ras. Het blokstaarten is nodig voor het uitvoeren van werkzaamheden, door Belgische trekpaarden, door middel van een met een leidsel bestuurde aanspanning. Het blokstaarten is eveneens noodzakelijk om te vermijden dat die paarden ernstige gezondheidsproblemen krijgen en om te waarborgen dat voldoende paarden van dat ras worden geboren.

A.7. De Waalse Regering zet uiteen dat de decreetgever de aanwezige belangen heeft afgewogen. Alleen de paarden die zijn geblokstaart na de inwerkingtreding van het decreet van 4 oktober 2018 mogen niet deelnemen aan een tentoonstelling of een wedstrijd. Dat verbod belet niet dat met die paarden wordt gewerkt. Het geldt overigens alleen voor de paarden, en niet voor hun eigenaars en houders, die vrij mogen blijven deelnemen aan tentoonstellingen of wedstrijden.

De Waalse Regering voert aan dat het recht van vereniging niet absoluut is en dat de beperking van dat recht ten gevolge van de bestreden maatregel is voorgeschreven door een wetbepaling en door een legitiem doel is gerechtvaardigd.

De Waalse Regering geeft aan dat zij niet begrijpt waarom het Belgisch trekpaard, meer dan een paard van een ander ras, bijna stelselmatig zou moeten worden geblokstaart om medische redenen. Niets verantwoordt dat het Belgisch trekpaard meer risico loopt dat het leidsel in zijn staart verstrikt raakt. Hetzelfde geldt voor de door de verzoekende partijen aangevoerde gezondheidsrisico's en moeilijkheden bij de paring. De standaard van het ras van het Belgisch trekpaard vereist overigens niet dat het paard wordt geblokstaart. De bestreden maatregel is redelijk en evenredig met het doel dat erin bestaat het daadwerkelijke karakter van het verbod bepaald in artikel D.36 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek te verzekeren.

A.8. De Vlaamse Regering voert aan dat het middel niet ontvankelijk is, aangezien daarin niet wordt aangegeven in welke zin de toetsingsnormen zouden zijn geschonden, en in zoverre het onvoldoende duidelijk is.

In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat er geen sprake is van wezenlijk verschillende categorieën. Ondanks het bestaande verbod op blokstaarten ondergaat immers een groot aantal dieren die ingreep, zogenaamd om medische redenen. Het gaat hoofdzakelijk om ingrepen die in het verleden om esthetische redenen routinematig werden uitgevoerd bij bepaalde diersoorten of rassen. Het betreft ook hoofdzakelijk dieren die bestemd zijn om deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden.

In zeer ondergeschikte orde betoogt de Vlaamse Regering dat het criterium van onderscheid objectief en redelijk verantwoord is. Het laat immers toe om objectief vast te stellen welke dieren na de inwerkingtreding van het bestreden decreet een ingreep ondergaan waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat. Na de ingreep kan niet meer worden aangetoond dat er een medische noodzaak voorhanden was om de ingreep uit te voeren. Een voorafgaande controle botst op het territorialiteitsbeginsel en op de bevoegdheid van de decreetgever. Zoals reeds vermeld, kan de tweede verzoekende partij bovendien met haar paarden blijven deelnemen aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen, zodat de maatregel geen onevenredige gevolgen heeft.

A.9. De verzoekende partijen voeren allereerst aan dat het nieuwe artikel D.38, derde lid, van het Waalse Dierenwelzijnwetboek geen gevolgen heeft voor de door hen geformuleerde grieven. Vervolgens onderstrepen zij dat het principiële verbod op blokstaarten niet in het geding is. Zij voegen ten slotte eraan toe dat de tegenpartijen en de tussenkomende partij niet uitleggen waarom, enerzijds, het blokstaarten in sommige gevallen is toegestaan en, anderzijds, het verbod ten aanzien van paarden die een dergelijke ingreep hebben ondergaan om deel te nemen aan wedstrijden, algemeen is en daarvan niet kan worden afgeweken.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.10. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 19, 21 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen II.2 tot II.4 van het Wetboek van economisch recht, met de artikelen 18, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de artikelen 10, 15, 16, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de wedstrijden toelaten de paarden op te waarderen en mogelijke kopers te ontmoeten. Volgens de verzoekende partijen doet artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek afbreuk aan het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, aan de vrijheid van ondernemen en aan het vrij verkeer van goederen en diensten, in zoverre het de eigenaar of de houder van een geblokstaart paard ertoe verplicht het naar het slachthuis te brengen, hetgeen overigens in strijd is met de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen. De bestreden bepalingen beletten de fokker-eigenaar of houder van een paard dat om geldige redenen is geblokstaart krachtens artikel D.36 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek zijn beroepsactiviteit uit te oefenen, hetgeen zou leiden tot een verstoring van de concurrentie tussen de eigenaars en fokkers die in het Waalse Gewest zijn gevestigd en diegenen die in het Vlaamse Gewest of in een andere lidstaat van de Europese Unie zijn gevestigd.

A.11. De Waalse Regering voert aan dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welke zin de aangevoerde controlenormen zouden zijn geschonden. In ondergeschikte orde is zij van mening dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 21 van de Grondwet, de artikelen 18, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de artikelen 10 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Volgens de Waalse Regering verbiedt artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek niet dat met Belgische trekpaarden wordt gewerkt of dat zij worden verhandeld. Die bepaling verbiedt de eigenaar of houder van die paarden evenmin kopers te ontmoeten. Het slachthuis is dus niet de enige bestemming van het Belgisch trekpaard dat om medische redenen zou moeten worden geblokstaart, na de inwerkingtreding van het decreet van 4 oktober 2018.

A.12. De Vlaamse Regering voert aan dat het middel niet ontvankelijk is, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen II.2 tot II.4 van het Wetboek van economisch recht en in zoverre daarin niet wordt aangegeven in welke zin de controlenormen zouden zijn geschonden. De Vlaamse Regering betwist inzonderheid de relevantie van de verwijzing naar de godsdienstvrijheid en naar de aangevoerde verdragsbepalingen. Zij doet overigens gelden dat het beginsel van het vrij verkeer van goederen en van diensten niet wordt aangevoerd als referentienorm.

In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek geen afbreuk doet aan het recht op arbeid of aan de vrije keuze van beroepsarbeid, noch aan de vrijheid van handel en nijverheid. De paarden waarvan de staart niet is geamputeerd, mogen deelnemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden. Indien een beperking van die vrijheden wordt aangetoond, dan zou die beperking redelijk verantwoord zijn. Zij verwijst naar de argumenten die zijn uiteengezet in het kader van de weerlegging van het eerste middel.

A.13. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden maatregel gevolgen heeft die niet evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen, in zoverre zij noodzakelijkerwijs een declassering van het dier impliceert.

A.14. Wat de twee middelen betreft, verwijzen de Waalse Regering, de Vlaamse Regering en de tussenkomenende partij naar het arrest van het Hof nr. 154/2019 van 24 oktober 2019, dat volgens hen naar analogie moet worden toegepast.

- B -

B.1. Hoewel de verzoekende partijen de vernietiging vorderen van de artikelen D.36, D.37, § 2, en D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, bepaald bij artikel 1 van het decreet van het Waalse Gewest van 4 oktober 2018 « betreffende het Waalse Dierenwelzijnwetboek » (hierna : het decreet van 4 oktober 2018), blijkt uit de uiteenzetting van de middelen dat hun grieven uitsluitend zijn gericht tegen het verbod, ingevoerd bij artikel D.38 van dat Wetboek, om dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan, toe te laten tot tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden of daaraan te laten deelnemen.

Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot die bepaling.

B.2. De bestreden bepaling beoogt het dierenwelzijn te bevorderen door dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan, uit te sluiten van tentoonstellingen, keuringen of

wedstrijden. Tot de verboden ingrepen behoort met name het blokstaarten van paarden. Dat is een ingreep, in het bijzonder toegepast op trekpaarden, waarbij de staart van het paard wordt ingekort (caudotomie).

B.3.1. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 154/2019 van 24 oktober 2019 bevatte de wet van 14 augustus 1986 « betreffende de bescherming en het welzijn der dieren » (hierna : de Dierenwelzijnswet) reeds een verbod op de « volledige of gedeeltelijke amputatie » van lichaamsdelen van dieren, « tenzij wanneer zij in een bijzonder geval, op diergeneeskundige indicatie nodig is » (artikel 19).

Bij de wet van 4 mei 1995 heeft de wetgever beoogd in een ruimere bescherming te voorzien. De Dierenwelzijnswet verbiedt voortaan het verrichten van « ingrepen » bij een gewerveld dier, « waarbij één of meerdere gevoelige delen van het lichaam worden verwijderd of beschadigd ». Dit verbod geldt niet voor enkele soorten ingrepen, zoals ingrepen waarvoor een « diergeneeskundige noodzaak » bestaat of ingrepen « met het oog op het nutsgebruik van het dier of op de beperking van de voortplanting van de diersoort ». De Koning kan de lijst van de laatstgenoemde ingrepen vaststellen (artikel 17*bis*).

B.3.2. Bij het koninklijk besluit van 17 mei 2001 heeft de Koning de vermelde lijst vastgesteld. Met betrekking tot de op paarden toegestane ingrepen worden enkel het brandmerken, het vriesbranden en de castratie vermeld. Het blokstaarten of de caudotomie wordt niet vermeld en dient derhalve als een verboden ingreep te worden gekwalificeerd, tenzij daarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat.

De vzw « Koninklijke Maatschappij het Belgisch Trekpaard » heeft dat besluit aangevochten bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij zijn arrest nr. 174.317 van 10 september 2007 heeft de Raad van State dat beroep verworpen. Hij achtte het niet bewezen dat de geamputeerde staart een wezenlijk kenmerk van het « Belgisch Trekpaard » is (punt 3.6) en stelde met name vast « dat de in het administratief dossier voorgelegde gegevens, getoetst aan het wettelijk beginsel dat de integriteit van het dier een maximale bescherming verdient, de Raad van State niet toelaat te besluiten dat de verwerende partij geen reden had om, in het algemeen, de caudotomie bij paarden te weigeren; dat zelfs wanneer de adviezen die tegen het verbod op staartamputatie pleiten van grotere waarde zouden

blijken te zijn dan de adviezen waarop de bestreden weigering steunt, zoals door verzoekster beweerd wordt, dan nog zou die beslissing in elk geval niet kennelijk onredelijk geacht kunnen worden » (punt 5.5.2).

B.3.3. Bij dezelfde wet van 4 mei 1995 heeft de wetgever in artikel 19 van de Dierenwelzijnswet een ander soort verbodsmaatregelen ingevoerd :

« § 1. Vanaf 1 januari 2000 is het verboden om deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden met dieren waarbij een bij artikel 17*bis* verboden ingreep is verricht.

§ 2. Het is verboden een dier dat een bij artikel 17*bis* verboden ingreep heeft ondergaan tot een tentoonstelling, keuring of wedstrijd toe te laten.

§ 3. Het verhandelen van dieren waarbij een bij artikel 17*bis* verboden ingreep is verricht, is verboden.

§ 4. De bepalingen van de voorafgaande paragrafen zijn niet van toepassing indien bewijzen kunnen worden voorgelegd dat de ingreep is verricht voor het van kracht worden van het in artikel 17*bis* bedoelde verbod ».

B.3.4. Vanaf 1 juli 2014 zijn de gewesten bevoegd voor het dierenwelzijn (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Bij het voormelde decreet van 4 oktober 2018 heeft het Waalse Gewest onder meer artikel 19, § 2, van de voormelde wet van 14 augustus 1986 vervangen door artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, dat bepaalt :

« Het is verboden een dier dat een bij artikel D.36 verboden ingreep heeft ondergaan tot een tentoonstelling, keuring of wedstrijd toe te laten.

In ieder geval is het verboden een paardachtige of hond die een amputatie van de staart of van de oren heeft ondergaan tot een tentoonstellingen of wedstrijd toe te laten ».

Die bepaling is in werking getreden op 1 januari 2019 (artikel 28, eerste lid, van het decreet van 4 oktober 2018).

B.3.5. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de bestreden bepaling is ingegeven door de vaststelling dat, in het bijzonder wat betreft paardachtigen en honden, ingrepen die normaal gesproken verboden zijn bij artikel 17*bis*, § 1, van de Dierenwelzijnswet, op grond van de

uitzondering voor diergeneeskundige noodzaak (artikel 17*bis*, § 2, 1<sup>o</sup>, van dezelfde wet) op dermate grote schaal worden uitgevoerd dat sterke vermoedens bestaan van misbruik van die uitzondering (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2017-2018, nr. 1150/1, p. 22).

B.3.6. Bij artikel 23 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 2019 « betreffende milieudelinquentie » heeft de decreetgever in artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek een derde lid ingevoegd, dat luidt :

« In afwijking van het eerste en het tweede lid blijft de bij deze interventie betrokken paardachtige gemachtigd om deel te nemen aan een tentoonstelling, keuring of wedstrijd en kan hij er worden toegelaten, wanneer kan worden aangetoond dat de staart vóór de inwerkingtreding van dit Wetboek is geamputeerd ».

Die bepaling is in werking getreden op 1 juli 2019 (artikel 30, § 2, 3<sup>o</sup>, van het decreet van 6 mei 2019).

Met die overgangsbepaling heeft de decreetgever de paardachtigen waarvan de staart is geamputeerd vóór de inwerkingtreding van het verbod bepaald in het Waalse Dierenwelzijnwetboek willen toelaten om deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen en wedstrijden :

« De overwogen wijziging strekt ertoe een artikel 21*ter* [artikel 23 geworden] in te voegen in hoofdstuk 2 van dat ontwerpdecreet.

Artikel 21*ter* betreft het verbod dat thans wordt beoogd in artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek. Dat artikel schrijft voor dat het verboden is om dieren die een bij artikel D.36 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek verboden ingreep hebben ondergaan, te laten deelnemen aan tentoonstellingen van dieren, keuringen of wedstrijden of die dieren daartoe toe te laten. In dat kader is het met name verboden om een paardachtige waarvan de staart is geamputeerd, te laten deelnemen aan tentoonstellingen of wedstrijden of dat dier daartoe toe te laten. Niettemin voorziet die bepaling niet, in tegenstelling tot artikel D.46, in een overgangsperiode voor de dieren die reeds de beoogde ingreep hebben ondergaan vóór de inwerkingtreding van dat verbod. Die ontstentenis van een overgangsbepaling zorgt ervoor dat de paardachtigen waarvan de staart is geamputeerd vóór de inwerkingtreding van het Waalse Dierenwelzijnwetboek niet meer kunnen deelnemen aan die tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen, terwijl hun situatie niet meer kan evolueren. De oorspronkelijke wil van de decreetgever bestond erin de paardachtigen te beogen waarvan de staart nog niet was geamputeerd bij de inwerkingtreding van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, zodat de weigering om die toe te laten tot tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen die praktijken van het amputeren van de staart zou kunnen ontmoedigen. In die context strekt de invoeging van artikel 21*ter* ertoe die overgangsperiode in te voegen in artikel D.38 van het Waalse Dierenwelzijnwetboek. De zichtbaarheid van die vroegere praktijk zal aldus geleidelijk



verdwijnen uit de tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen, samen met het verdwijnen van de laatste generatie van paardachtigen die een dergelijke ingreep hebben ondergaan » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1333/8, p. 2).

Tijdens de bespreking in de Commissie voor Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Openbare Werken is gepreciseerd :

« Het gaat erom overgangsbepalingen te nemen voor de dieren die reeds zijn geblokstaart, en die nog zouden kunnen deelnemen aan een aantal evenementen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2018-2019, nr. 1333/9, p. 25).

In antwoord hierop heeft de Minister erop gewezen :

« De dieren die een dergelijke mutilatie hebben ondergaan in de voorbije jaren, kunnen verder hun activiteit uitoefenen, met name in het bos als trekpaard.

Het is de bedoeling een einde te maken aan die praktijk, maar alle dieren die die ingreep hebben ondergaan in het verleden, moeten niet het slachtoffer zijn van het nieuwe Dierenwelzijnwetboek » (*ibid.*).

Het Hof houdt rekening met de gevolgen van artikel D.38, derde lid, van het Waalse Dierenwelzijnwetboek, zoals het is ingevoerd bij artikel 23 van het voormelde decreet van 6 mei 2019, daar die bepaling onlosmakelijk is verbonden met artikel D.38, eerste en tweede lid, van hetzelfde Wetboek.

B.4. Dankzij de vermelde overgangsregeling kan de tweede verzoekende partij weliswaar met haar vóór 1 januari 2019 geblokstaarte trekpaarden blijven deelnemen aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat sommige paarden van de verzoekende partij na die datum een caudotomie dienen te ondergaan waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat. In weerwil van wat de Waalse en de Vlaamse Regering betogen, doet de tweede verzoekende partij dus blijken van het rechtens vereiste belang.

Daar de tweede verzoekende partij belang heeft bij het beroep, dient het belang van de eerste verzoekende partij niet te worden onderzocht.

*Ten aanzien van het eerste middel*

B.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 26 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met artikel 27 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, alsook met de artikelen 17 en 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partijen voeren in wezen aan dat de eigenaars en de houders van dieren die op wettige wijze een ingreep ondergingen op dezelfde wijze worden behandeld als de eigenaars en de houders van dieren die op onwettige wijze een ingreep ondergingen, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

B.6. Daar de Universele Verklaring van de rechten van de mens geen normatieve tekst met bindende kracht is, kan het Hof niet toezien op de naleving van de bepalingen van die Verklaring waarvan de schending wordt aangevoerd.

Voorts preciseren de verzoekende partijen niet op welke wijze de artikelen 26 en 27 van de Grondwet en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten zouden zijn geschonden door de bestreden bepaling. Voor het overige tonen de verzoekende partijen niet aan in welke zin de bestreden bepaling zou vallen onder het toepassingsgebied van het Unierecht.

Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.1. Bij zijn voormelde arrest nr. 154/2019 heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 3, 2°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 maart 2018 « houdende de wijziging van artikel 3 en artikel 19 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren », dat een maatregel heeft ingevoerd die vrijwel identiek is aan de bestreden maatregel, bestaanbaar was met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie :

« B.5. 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.6. De bescherming van het dierenwelzijn is een legitiem doel van algemeen belang, waarvan het belang met name reeds tot uitdrukking is gekomen 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 ’ (*Pb.* 1997, C 340, p. 110), waarvan de inhoud grotendeels is overgenomen in artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

B.7. De bestreden maatregel behandelt twee categorieën van houders van dieren op dezelfde wijze. In beide gevallen gaat het om dieren die een ingreep hebben ondergaan waarbij één of meer gevoelige delen van het lichaam werden verwijderd of beschadigd. In beide gevallen werd die ingreep uitgevoerd op grond van de uitzondering voor diergeneeskundige noodzaak. In het ene geval zou terecht op die uitzondering een beroep zijn gedaan, in het andere geval zou misbruik zijn gemaakt van die uitzondering.

Die beide gevallen worden door de decreetgever gelijk behandeld, precies omdat zij in de praktijk niet op duidelijke wijze van elkaar kunnen worden onderscheiden, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding :

‘ Op tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden blijkt een onverklaarbaar groot aantal dieren, tot 100 %, toch nog een verboden ingreep ondergaan te hebben, onder dekking van een diergeneeskundig attest. Het gaat dan voornamelijk om het blokstaarten bij paarden en het couperen van oren en staarten bij bepaalde hondenrassen. Eens de ingreep werd uitgevoerd, is het echter heel moeilijk tot onmogelijk om aan te tonen of er wel of niet een diergeneeskundige reden voor was. Er zijn dan ook sterke vermoedens dat misbruik gemaakt wordt van de uitzondering voor ingrepen om diergeneeskundige redenen.

Het grote aantal dieren op tentoonstellingen, keuringen en wedstrijden dat een ingreep heeft ondergaan, geeft ook de indruk aan het publiek dat die ingreep nog altijd toegelaten is. Bovendien klagen deelnemers die de regels wel naleven regelmatig aan dat sommige keurmeesters nog steeds het meer traditionele uiterlijk van dieren die de pijnlijke ingreep ondergingen, zouden bevoordelen. Hierdoor ontstaat concurrentievervalsing ’ (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1482/1, p. 3).

In het bijzonder met betrekking tot paarden preciseerde de bevoegde minister in zijn toelichting voor de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn van het Vlaams Parlement

‘ dat de traditie om trekpaarden te blokstaarten een routine was die aanvankelijk was ingegeven door het nutsgebruik van het dier. Sommigen vergelijken dit met het knippen van de haren, de minister vergelijkt het eerder met het knippen van de neus, want het gaat uiteindelijk om de amputatie van het staartbeen. Daardoor wordt het dier het gebruik van zijn staart ontzegd

voor klimaatregeling, het wegslaan van insecten en andere functies. Daarbij komt dat het nutsargument wegvalt door het bestaan van alternatieven als het inbinden en de staartzak. Het enige wat dus overblijft, is de traditie zelf, omdat het door sommigen mooier wordt bevonden ' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1482/2, p. 4).

B.8. Het principiële verbod om met dieren waarbij één of meer gevoelige delen van het lichaam werden verwijderd of beschadigd, deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden, kan als noodzakelijk worden beschouwd om een doeltreffende bescherming van het welzijn van die dieren te verzekeren en om elk risico op fysieke of psychische mishandeling uit te sluiten.

In weerwil van wat de verzoeker aanvoert, heeft de decreetgever in redelijkheid kunnen vaststellen dat het opleggen van minder verregaande maatregelen, zoals een doorgedreven controle van de diergeneeskundige attesten, niet toelaat het door hem beoogde minimumwelzijnsniveau te waarborgen.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds opmerkte bij het voorontwerp van decreet ' kan geredelijk worden aangenomen dat het effectieve voorhanden zijn van een diergeneeskundige noodzaak achteraf niet of slechts zeer moeilijk kan worden ontkracht en dat mede om die reden het disciplinaire en strafrechtelijke optreden tegen dierenartsen niet effectief is om de doelstelling te bereiken. Wanneer blijkt dat dergelijke handhavingsmaatregelen in de praktijk niet kunnen leiden tot het effectieve naleven, door houders en dierenartsen, van het verbod vervat in artikel 17*bis* van de wet van 14 augustus 1986, kan de decreetgever van oordeel zijn dat andere regelgevende maatregelen nodig zijn om de effectieve naleving van het verbod te bereiken ' (*ibid.*, p. 26).

Daarbij wees de Raad van State ook erop ' dat de decreetgever niet bevoegd is om regelgevend op te treden ten aanzien van de orde van dierenartsen of ten aanzien van het specifiek diergeneeskundige optreden van dierenartsen en dat zijn bevoegdheden inzake de strafrechtelijke afhandeling van overtredingen van artikel 17*bis* uiterst beperkt zijn. Een verplichte voorafgaande controle van overheidswege vooraleer tot dergelijke ingrepen wordt overgegaan zou niet alleen een beduidende belasting inhouden voor de administratie, maar zou onmogelijk zijn voor ingrepen die in een ander gewest of in het buitenland plaatsvinden of voor noodzakelijk dringende ingrepen. De decreetgever vermag dan ook van oordeel te zijn dat een verbetering van de handhaving niet mogelijk is, dat een sensibiliseringscampagne niet zinvol is in een situatie waar de betrokkenen blijkbaar een feitelijke straffeloosheid percipiëren en dat enkel bijkomende maatregelen die inhaken op het gebruik dat wordt gemaakt van de dieren die een ingreep ondergaan met een (terecht of onterecht) beroep op de diergeneeskundige noodzaak, effectief kunnen zijn ' (*ibid.*, pp. 26-27).

[...]

B.11. Het enige middel is niet gegrond ».

B.7.2. Om dezelfde redenen is het eerste middel niet gegrond.

*Ten aanzien van het tweede middel*

B.8. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 19, 21 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen II.2 tot II.4 van het Wetboek van economisch recht, met de artikelen 18, 26 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de artikelen 10, 15, 16, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling leidt tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid, van de vrijheid van ondernemen en van het vrij verkeer van goederen en diensten, van de eigenaars en houders van geblokstaarte paarden.

B.9. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgt eveneens het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar voegt niets toe aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welke zin de bestreden bepaling de artikelen 19 en 21 van de Grondwet, de artikelen 18 en 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en « het vrije verkeer van goederen en diensten » zou schenden.

Daar de verzoekende partijen geen aanknopingspunt aantonen met de uitvoering van het Unierecht, is het middel niet ontvankelijk in zoverre daarin de schending van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt aangevoerd.

B.10.1. Artikel 23, derde lid, 1<sup>o</sup>, van de Grondwet bepaalt :

« Die rechten omvatten inzonderheid :

1<sup>o</sup> het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen ».

Die bepaling vermeldt het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid onder de economische, sociale en culturele rechten.

B.10.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.10.3. De verzoekende partijen zetten evenwel niet uiteen op welke manier een verbod, opgelegd aan de eigenaar of de houder van een paardachtige, om nog met dat dier aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden deel te nemen indien het na 1 januari 2019 is geblokstaart, zijn recht op arbeid en op vrije keuze van beroepsarbeid in het gedrang zou kunnen brengen.

In de mate waarin het is afgeleid van een schending van artikel 23 van de Grondwet, is het tweede middel niet gegrond.

B.11.1. De artikelen II.2 tot II.4 van het Wetboek van economisch recht bepalen :

« Art. II.2. Dit Wetboek strekt ertoe de vrijheid van ondernemen en de loyaleiteit van economische transacties te verzekeren, en een hoog niveau van bescherming van de consument te waarborgen.

Art. II.3. Iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen.

Art. II.4. De vrijheid van ondernemen wordt uitgeoefend met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet, alsmede van de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen en van de bepalingen van dwingend recht ».

B.11.2 Het Hof is niet bevoegd om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen, zoals de artikelen II.2 tot II.4 van het Wetboek van economisch recht, die geen regels zijn inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

De wet van 28 februari 2013, die artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoegd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat

decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek). De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan het Hof, als bevoegdheidverdelende regel, rechtstreeks vermag te toetsen. Ten slotte wordt de vrijheid van ondernemen eveneens gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Het Hof is derhalve bevoegd om de bestreden bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.11.3. De bevoegde wetgever vermag beperkingen te stellen aan de vrijheid van ondernemen. Die beperkingen zouden slechts ongrondwettig zijn indien de wetgever deze zonder noodzaak zou invoeren of indien die beperkingen gevolgen zouden hebben die onevenredig zijn met het nagestreefde doel.

B.11.4. In de veronderstelling dat het verbod om deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden dat is opgelegd aan de eigenaars en houders van paarden die na 1 januari 2019 zijn geblokstaart, een aantasting inhoudt van de vrijheid van ondernemen, dan zou die aantasting redelijk verantwoord zijn in het licht van de doelstelling van de bescherming van het dierenwelzijn.

Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 154/2019 met betrekking tot de analoge maatregel die het Vlaamse Gewest heeft genomen (B.8), heeft de Waalse decreetgever redelijkerwijze kunnen vaststellen dat het opleggen van minder verre gaande maatregelen, zoals een doorgedreven controle van de dierengeneeskundige attesten, niet toelaat het door hem beoogde minimumwelzijnsniveau te waarborgen.

B.12.1. In de veronderstelling dat een verschil in behandeling bestaat tussen de eigenaars en de houders van geblokstaarte paarden die zich bevinden in het Waalse Gewest en diegenen die zich bevinden in het Vlaamse Gewest, zou zulks het resultaat zijn van twee verschillende wetgevingen, genomen door twee bevoegde wetgevers. Een verschil in behandeling in aangelegenheden waar de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijke gevolg van een onderscheiden beleid, dat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, mocht een verschil in behandeling tussen adressaten van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.2. Tot slot is het Hof niet bevoegd om kennis te nemen van de verschillen in behandeling die het gevolg zijn van verschillen tussen de bestreden bepaling en de wetgevingen van andere lidstaten van de Europese Unie inzake het verbod om deel te nemen aan wedstrijden met geblokstaarte paarden.

B.13. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, is het tweede middel niet gegrond.



Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 september 2021.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût