

Rolnummers 2055, 2056 en 2057
Arrest nr. 141/2000 van 21 december 2000

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 267 en volgende van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen, gesteld door de Correctionele Rechtbank te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters L. François, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnissen van 30 juni 1999 in zake het openbaar ministerie en de Minister van Financiën tegen respectievelijk K. Van Haute en anderen, J. Gabriel en anderen en de n.v. Belgian Refining Corporation (B.R.C.) en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 16 oktober 2000, heeft de Correctionele Rechtbank te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 267 en volgende, zijnde hoofdstuk XXV van de Algemene Wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat de strafvordering en de rechtspleging inzake douane en accijnzen, in tegenstelling tot de strafvordering en de rechtspleging in gemeen recht, geen onafhankelijkheid waarborgen aan de verdachte-geadministreerde, aangezien de Administratie der douane en accijnzen fungeert als :

- onderzoeker, die bij uitsluiting cruciale bewijsstukken onder zich houdt, waarvan de overlegging in de procedure van dien aard is dat de tenlastelegging staat of valt,
- tevens vervolgende partij is,
- en ten overvloede belanghebbende, begunstigde van rechten is, bij veroordeling te kwijten door de vervolgte partij ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in de bodemgeschillen*

De gedaagden voor de verwijzende rechter worden ervan verdacht zich schuldig gemaakt te hebben, hetzij als dader, mededader, medeplichtige, hetzij als burgerlijk aansprakelijke, aan diverse inbreuken op de douanewetgeving.

Op verzoek van een aantal gedaagden stelt de verwijzende rechter voormelde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikkingen van 16 oktober 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Bij beschikking van 18 oktober 2000 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Op 8 november 2000 hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet, voor het Hof verslag uitgebracht en gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de prejudiciële vraag te beantwoorden met een arrest van onmiddellijk antwoord.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 22 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Het Hof heeft geen memories met verantwoording ontvangen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

In hun conclusies zijn de rechters-verslaggevers, na raadpleging van het dossier, van oordeel dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht het Hof voor te stellen, met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de prejudiciële vragen af te doen met een arrest van onmiddellijk antwoord.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van de artikelen 267 tot 285 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen (hierna : A.W.D.A.).

In arrest nr. 40/2000 van 6 april 2000, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 mei 2000 (tweede editie), heeft het Hof reeds uitspraak gedaan over soortgelijke prejudiciële vragen met betrekking tot dezelfde bepalingen.

Het Hof oordeelt dat het geen ander antwoord dient te geven op onderhavige vragen.

B.2.1. De bepalingen van hoofdstuk XXV van de A.W.D.A. strekken ertoe, enerzijds, de wijze te bepalen waarop inbreuken op de douane- en accijnswetgeving worden vastgesteld en tot inbeslagneming wordt overgegaan (artikelen 267 tot 278), en, anderzijds, de wijze te bepalen waarop die inbreuken, zowel op burgerrechtelijk als strafrechtelijk vlak, worden vervolgd en berecht (artikelen 279 tot 285).

B.2.2. Die bepalingen doen volgens de verwijzingsbeslissingen de vraag rijzen naar de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu de strafvordering en de strafrechtspleging ter zake van douane- en accijnsmisdrijven niet met dezelfde waarborgen van onafhankelijkheid zouden zijn omgeven als in het gemeen recht, aangezien de Administratie der douane en accijnzen optreedt als onderzoekende en vervolgende overheid en als belanghebbende partij.

B.3.1. De wetgever beoogde met de in het geding zijnde bepalingen, als onderdeel van de regelgeving over het invorderen van douane- en accijnsrechten, een eigen systeem voor strafrechtelijke opsporing en vervolging te ontwikkelen teneinde de omvang en frequentie van de fraude te bestrijden in deze bijzonder technische en grensoverschrijdende materie, die thans mede door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst.

B.3.2. Ook al strekken de door de wetgever genomen maatregelen ertoe misbruiken in de sector van de douane en accijnzen efficiënter te onderzoeken en te vervolgen, toch is de omstandigheid dat soortgelijke misbruiken, strafbaar gesteld in andere fiscale aangelegenheden, het voorwerp uitmaken van een andere benadering, op zich niet van die aard dat ze die maatregelen hun verantwoording kan ontnemen.

B.4. Er moet evenwel worden nagegaan of de in het geding zijnde bepalingen een discriminatie teweegbrengen op het vlak van de onafhankelijkheid van de onderzoekende en vervolgende overheid, tussen, enerzijds, de personen die worden verdacht van misdrijven, strafbaar gesteld in de douane- en accijnswetgeving, en, anderzijds, de personen die worden verdacht van misdrijven, strafbaar gesteld in het gemeen strafrecht.

B.5. Daartoe onderzoekt het Hof elk van de drie hoedanigheden waarin volgens de verwijzingsbeslissingen de Administratie der douane en accijnzen optreedt, namelijk als onderzoekende en vervolgende overheid en als belanghebbende partij.

De Administratie der douane en accijnzen als onderzoekende overheid (artikelen 267 tot 278 van de A.W.D.A)

B.6.1. De ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen beschikken over ruime bevoegdheden om inbreuken op de douane- en accijnswetgeving op te sporen en te onderzoeken.

B.6.2. De bevoegdheden waarover die ambtenaren beschikken zijn evenwel niet alle ingesteld door de bepalingen die ter toetsing aan het Hof zijn voorgelegd. Zo zijn de bepalingen van onder meer de hoofdstukken XVIII (« Bewaking en verzegeling »), XX (« Visitatie en peiling »), XXI (« Bijzondere bepalingen betreffende visitatie en peiling inzake

de accijnzen») en XXII (« Controlemaatregelen») niet binnen het toetsingsbereik van het Hof gebracht.

B.6.3. Het Hof, dat zich in een prejudiciële procedure enkel kan uitspreken over normen die door de verwijzende rechter aan zijn toetsing zijn voorgelegd, beperkt zijn onderzoek tot de artikelen 267 tot 278 van de A.W.D.A.

B.7. Die bepalingen bevatten voorschriften met betrekking tot, enerzijds, de processen-verbaal (artikelen 267 tot 272) en, anderzijds, de « aanhalingen» (inbeslagnemingen) (artikelen 273 tot 278).

B.8.1. Ten aanzien van de processen-verbaal wordt bepaald dat zij minstens door twee daartoe bevoegde personen moeten zijn opgesteld (artikel 267), de vermeldingen die erin moeten worden opgenomen (artikel 268), wanneer zij kunnen worden opgemaakt (artikel 269) en wie kennisgeving ervan krijgt, onder meer de overtreder (artikel 270). Voorts bepaalt artikel 271 dat de bekeurde, wanneer hij aanwezig is bij de bekeuring, zal worden uitgenodigd om ook bij het opstellen van het proces-verbaal aanwezig te zijn, en, wanneer hij het wenst, het te ondertekenen en er dadelijk afschrift van te ontvangen. In geval van afwezigheid wordt een afschrift van het proces-verbaal bij een ter post aangetekende brief aan de bekeurde gezonden.

Die artikelen strekken er in hoofdzaak toe in nadere regels te voorzien volgens welke de processen-verbaal inzake inbreuken op de douane- en accijnswetgeving moeten worden opgesteld en de wijze te regelen waarop daarvan kennis wordt gegeven, inzonderheid aan de bekeurden.

B.8.2. Het Hof ziet niet in hoe die handelwijze discriminerend zou kunnen zijn voor diegenen lastens wie een proces-verbaal wegens een douane- of accijnsmisdrijf wordt opgesteld. Die bepalingen verlenen hun daarentegen een aantal waarborgen: de processen-verbaal worden door ten minste twee daartoe bevoegde personen opgemaakt en de bekeurden ontvangen de nodige kennisgevingen.

B.9.1. Artikel 272 van de A.W.D.A. kent aan de processen-verbaal een bijzondere wettelijke bewijswaarde toe, die een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als loutere inlichting. Het vormt een uitzondering op de vrije bewijslevering in

strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Het Hof dient te onderzoeken of voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit een redelijke verantwoording bestaat en de rechten van de beklaagde niet onevenredig worden beperkt.

B.9.2. De vaststelling van inbreuken op de douane- en accijnswetgeving wordt vaak bemoeilijkt door de mobiliteit van de goederen waarop douane- en accijnsrechten zijn verschuldigd. De moeilijke bewijsbaarheid die daaruit voortvloeit kan in ruime mate worden verholpen door een bijzondere geloofwaardigheid te hechten aan de vaststelling van de feiten door gekwalificeerde personen die daartoe zijn aangeduid (artikel 267).

B.9.3. Rekening houdend met de *ratio legis* van artikel 272 van de A.W.D.A. moet worden beklemtoond dat de bijzondere wettelijke bewijswaarde slechts betrekking heeft op het materiële element van het misdrijf en niet op de andere constitutieve bestanddelen ervan; ze is enkel verbonden aan de persoonlijk door de verbalisant gedane vaststellingen.

Bovendien mag met betrekking tot die processen-verbaal met bijzondere wettelijke bewijswaarde, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie, het tegenbewijs worden geleverd door alle bewijsmiddelen, die door de rechter zullen worden beoordeeld.

B.9.4. Bijgevolg is de in artikel 272 aan de processen-verbaal toegekende bewijswaarde niet onevenredig met de nagestreefde doelstellingen verwoord in B.3.1.

B.10.1. De artikelen 273 tot 278 van de A.W.D.A. hebben betrekking op de « aanhalingen » (inbeslagnemingen). Te dien aanzien wordt bepaald waar de in beslag genomen goederen moeten worden overgebracht (artikel 273), welke goederen in beslag kunnen worden genomen, namelijk enkel degene « waarmede is misdreven » (artikel 274), hoe de in beslag genomen goederen tegen voldoende borgtocht kunnen worden teruggegeven en in welke gevallen de handlichting wordt geweigerd (artikel 275). Artikel 276 regelt de wijze van verkoop van in beslag genomen goederen : zij zullen niet kunnen worden verkocht voordat het vonnis tot verbeurdverklaring zal geweest zijn, tenzij de goederen aan bederf onderhevig zijn (§ 1) of wanneer het gaat om dieren die zijn aangehaald op onbekenden, of nog, in geval van weigering van de bekeurde borgstelling te verlenen voor de kosten van onderhoud (§ 2); de ontvanger die in strijd met die bepalingen tot verkoop overgaat, is persoonlijk aansprakelijk

voor de gevolgen (§ 3); de verkoop van aangehaalde goederen moet in het openbaar aan de meestbiedende geschieden (§ 4). Artikel 277 betreft twee gevallen waarbij de « aanhaling van goederen [...] zal geldig zijn zonder vonnis », namelijk wanneer het gaat om aanhalingen ten laste van onbekenden (§ 1) en aanhalingen van goederen met geringe waarde (§ 2). Tenslotte voorziet artikel 278 in een regeling voor de vergoeding van de schade, veroorzaakt door « verkeerde aanhalingen ».

B.10.2. De inbeslagneming van goederen is in de regel een louter bewarende maatregel.

In zoverre voormelde bepalingen regels vaststellen volgens welke inbeslagneming door ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen kan plaatsvinden, wijken zij niet af, wat de essentie betreft, van de beginselen die in het Strafwetboek en in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen, zodat niet valt in te zien hoe zij discriminerend zouden zijn.

Overigens houden die regels tevens een aantal waarborgen in voor de beslagene : zij beperken de goederen die in beslag kunnen worden genomen, zij voorzien in de mogelijkheid om in voorkomend geval handlichting onder borgtocht te verkrijgen, zij maken de verkoop van de in beslag genomen goederen in beginsel afhankelijk van een rechterlijke beslissing tot verbeurdverklaring en omringen die verkoop met een aantal waarborgen.

B.10.3. Artikel 277 van de A.W.D.A. voorziet evenwel in de mogelijkheid van « aanhaling van goederen [...] zonder vonnis ».

In zoverre die maatregel een verbeurdverklaring zonder rechterlijke beslissing met zich meebrengt, is hij in beginsel onverantwoord.

Het toepassingsgebied van die maatregel is evenwel beperkt tot, enerzijds, de aanhaling ten laste van onbekenden en, anderzijds, de aanhaling ten laste van bekende personen, voor zover de waarde van de goederen niet belangrijk is, dit wil zeggen thans niet meer bedraagt dan tienduizend frank. Gelet op die beperkingen van het toepassingsgebied van de maatregel, kan worden aangenomen dat de in artikel 277 van de A.W.D.A. bedoelde aanhalingen niet onevenredig zijn met het nagestreefde doel, verwoord in B.3.1.

B.11. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de taken waarmee de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen in het kader van de opsporing van douane- en accijns misdrijven krachtens de artikelen 267 tot 278 van de A.W.D.A. zijn belast, veeleer aanleunen bij de taken die in een gemeenrechtelijk opsporingsonderzoek (gevoerd onder leiding van de procureur des Konings) worden verricht, dan wel bij de taken die in een gerechtelijk onderzoek (gevoerd onder leiding van de onderzoeksrechter) worden behartigd.

Hieruit volgt dat de bepalingen van de wet die afwijken van het gemeen recht niet onevenredig zijn met de in B.3.1 omschreven doelstelling.

B.12. Wat de artikelen 267 tot 278 van de A.W.D.A. betreft, moeten de prejudiciële vragen ontkennend worden beantwoord.

De Administratie der douane en accijnzen als vervolgende overheid (artikelen 279 tot 285 van de A.W.D.A.)

B.13.1. De vervolging en berechting van alle zaken betreffende douane en accijnzen worden geregeld door de artikelen 280 tot 285 van de A.W.D.A. (artikel 279).

B.13.2. De louter burgerlijke vorderingen worden berecht volgens de regels van het Gerechtelijk Wetboek inzake bevoegdheid en rechtspleging (artikel 280).

B.13.3. De misdrijven en de terzelfder tijd ingestelde burgerlijke vorderingen worden vervolgd voor de naar de gewone regels bevoegde strafrechten en behandeld overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering (artikelen 282 en 283).

De strafrechter bij wie een strafvordering is aanhangig gemaakt, moet tevens oordelen over de burgerlijke vordering (artikel 283).

B.13.4. Wat de uitoefening van de strafvordering betreft, komt het initiatiefrecht om douane- en accijns misdrijven te vervolgen, niet toe aan het openbaar ministerie, maar wel aan de Administratie der douane en accijnzen (artikel 281).

Daarbij moet volgend onderscheid worden gemaakt :

- de Administratie oefent de strafvordering alleen uit wat betreft de douanemisdrijven die slechts worden bestraft met vermogensstraffen (boeten, verbeurdverklaringen, sluiten van fabrieken of werkplaatsen); het openbaar ministerie moet echter wel worden gehoord (artikel 281, § 2);

- ten aanzien van douanemisdrijven die naast vermogensstraffen ook strafbaar zijn met een hoofdgevangenisstraf, wordt de strafvordering gelijktijdig uitgeoefend door de Administratie en het openbaar ministerie, met dien verstande dat alleen het openbaar ministerie een hoofdgevangenisstraf kan vorderen; het openbaar ministerie kan evenwel enkel vorderen als de Administratie het initiatief tot vervolging heeft genomen (artikel 281, § 3).

B.14. Uit die bepalingen blijkt dat de Administratie der douane en accijnzen ruime bevoegdheden heeft onder meer op het vlak van de uitoefening van de strafvordering. Zij heeft het initiatiefrecht ter zake, met dien verstande dat in voorkomend geval het openbaar ministerie bij de uitoefening van de strafvordering moet worden betrokken, hetzij middels het uitbrengen van een advies, hetzij om een hoofdgevangenisstraf te vorderen.

B.15. Om uit te maken of een zodanige regeling discriminerend is ten aanzien van verdachten van een douanemisdrijf, vergeleken met de regeling die in het gemeen strafprocesrecht geldt, moet worden nagegaan hoe waarborgen van onafhankelijkheid worden verzekerd wat de parketmagistraten betreft, enerzijds, en wat de ambtenaren van de administratie betreft, anderzijds.

B.16. In tegenstelling tot de magistraten van de zetel hebben die van het openbaar ministerie geen rechtsprekende bevoegdheid : zij vervullen de plichten van hun ambt bij de hoven en rechtbanken om een juiste toepassing van de wet te vorderen, alsook om de vereisten van de openbare orde en van een goede rechtsbedeling te verdedigen. In haar artikelen 40 en 153 heeft de Grondwet zelf de basis gelegd voor het statuut en de organisatie van het openbaar ministerie. Dat statuut en die organisatie worden met name gekenmerkt door de relaties van hiërarchische aard tussen de parketmagistraten.

B.17.1. Ten aanzien van de federale ambtenaren, waartoe de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen behoren, bepaalt artikel 107, tweede lid, van de Grondwet :

« [De Koning] benoemt de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen. »

B.17.2. Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel bevat in deel II een opsomming van « rechten en plichten ». Elke inbreuk op een aantal van die bepalingen wordt bestraft met tuchtstraffen, onverminderd de toepassing van de strafwetten.

B.18.1. Artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet bepaalt :

« Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. »

Krachtens die bepaling geniet het openbaar ministerie, op het gebied van de individuele vervolging, een onafhankelijkheid die geen enkele vergelijkbare bepaling aan de ambtenaren van de administratie waarborgt. Er is dus een verschil tussen de twee categorieën van ambtenaren belast met de strafrechtelijke vervolging.

B.18.2. Die verschillende rechtspositie van de vervolgende partijen stelt evenwel geen onverantwoord verschil in behandeling in tussen de vervolgte personen. Rekening houdend met het feit dat de geschillen worden beslecht door de strafrechter die alle waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid biedt, is het, vanwege het specifieke karakter van de aangelegenheid vermeld in B.3.1, niet kennelijk onevenredig met de nagestreefde doelstellingen de vervolging toe te vertrouwen aan een gespecialiseerde administratie, zelfs indien die niet dezelfde onafhankelijkheid heeft als het openbaar ministerie.

B.19. Uit wat voorgaat volgt dat, wat de artikelen 279 tot 285 van de A.W.D.A. betreft, de prejudiciële vragen ontkennend moeten worden beantwoord.

De Administratie der douane en accijnzen als « belanghebbende partij »

B.20. In de verwijzingsbeslissingen wordt de vraag gesteld of de bepalingen van hoofdstuk XXV van de A.W.D.A. wel voldoende waarborgen van onafhankelijkheid bieden, nu de Administratie der douane en accijnzen tevens de hoedanigheid heeft van « belanghebbende, begunstigde van rechten [...], bij veroordeling te kwijten door de vervolgte partij ».

B.21. Geen enkele van de bepalingen van hoofdstuk XXV van de A.W.D.A. die ter toetsing zijn voorgelegd, heeft betrekking op de hoedanigheid van de Administratie der douane en accijnzen als overheid waaraan de verschuldigde rechten moeten worden gestort.

Uit die bepalingen blijkt evenmin waarin het eigen, financieel belang zou bestaan dat die Administratie bij haar optreden zou hebben. De enkele omstandigheid dat de Administratie zorg draagt voor de inning van verschuldigde accijns- en douanerechten en, in voorkomend geval, van daarmee samenhangende boeten - niet voor eigen rekening, maar ten bate van de Schatkist, en in voorkomend geval, van de Europese Unie -, volstaat niet om haar als « belanghebbende en begunstigde partij » aan te merken.

B.22. De prejudiciële vragen over de bepalingen van hoofdstuk XXV van de A.W.D.A. moeten ontkennend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 267 tot 285 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij, inzake douane en accijnzen, in een regeling van de strafvordering en van de strafrechtspleging voorzien die verschilt van die van de strafvordering en de strafrechtspleging in het algemeen, doordat de Administratie der douane en accijnzen tegelijkertijd optreedt in de hoedanigheid van overheid belast met het onderzoek en in de hoedanigheid van vervolgende overheid.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 2000.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets