

Rolnummers 2916 tot 2925, 2944,
2946, 2947, 3028 en 3043

Arrest nr. 192/2004
van 24 november 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977, gesteld door de Correctionele Rechtbank te Dinant.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij vonnissen van 14 januari 2004 in zake de Minister van Financiën en het openbaar ministerie tegen J. Minette en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 12 februari 2004, heeft de Correctionele Rechtbank te Dinant de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alsook artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door het feit dat zij, door de uitoefening van de publieke vordering toe te vertrouwen aan het Ministerie van Financiën en niet aan het openbaar ministerie wat betreft de inbreuk waarvan de rechtbank kennis heeft genomen, deze publieke vordering ondergeschikt maken aan een beleid van administratieve sancties dat door de uitvoerende macht wordt gevoerd bij het volbrengen van zijn opdrachten, waardoor de vereisten van een eerlijk proces, onder andere in termen van redelijke termijn, die het openbaar ministerie per definitie moet naleven en doen naleven, voor de rechtsonderhorige niet gewaarborgd zijn ? »

b. Bij vonnissen van 21 en 28 januari 2004 in zake de Minister van Financiën en het openbaar ministerie tegen B. Van Laethem, W. Prevoo en G. Pirotte, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 15 en 16 maart 2004, heeft de Correctionele Rechtbank te Dinant de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alsook artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door het feit dat zij, door de uitoefening van de publieke vordering toe te vertrouwen aan het Ministerie van Financiën en niet aan het openbaar ministerie wat betreft de inbreuk waarvan de rechtbank kennis heeft genomen, deze publieke vordering ondergeschikt maken aan een beleid van administratieve sancties dat door de uitvoerende macht wordt gevoerd bij het volbrengen van zijn opdrachten, waardoor de vereisten van een eerlijk proces, onder andere in termen van redelijke termijn, die het openbaar ministerie per definitie moet naleven en doen naleven, voor de rechtsonderhorige niet gewaarborgd zijn ? »

c. Bij vonnis van 19 mei 2004 in zake het openbaar ministerie tegen S. Dopagne, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 25 juni 2004, heeft de Correctionele Rechtbank te Dinant de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de bepalingen van de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, die aan het Ministerie van Financiën de uitoefening van de publieke vordering toevertrouwen, wat de voormelde inbreuken betreft, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat zij van de strafsancie een accessorium van de administratieve sanctie maken en de rechtzoekende in die aangelegenheden de waarborg ontzeggen van het openbaar ministerie, dat niet ermee belast is de financiële belangen van de openbare macht te verdedigen, maar in de allereerste plaats te waken over de toepassing van de strafwet, door de vereisten te laten naleven van het recht op een eerlijk proces, verankerd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ? »

d. Bij vonnis van 2 juni 2004 in zake de Minister van Financiën en het openbaar ministerie tegen Y. Renard, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 1 juli 2004, heeft de Correctionele Rechtbank te Dinant de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet alsook artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door het feit dat zij, door de uitoefening van de publieke vordering toe te vertrouwen aan het Ministerie van Financiën en niet aan het openbaar ministerie wat betreft de inbreuk waarvan de rechtbank kennis heeft genomen, deze publieke vordering ondergeschikt maken aan een beleid van administratieve sancties dat door de uitvoerende macht wordt gevoerd bij het volbrengen van zijn opdrachten, waardoor de vereisten van een eerlijk proces, onder andere in termen van redelijke termijn, die het openbaar ministerie per definitie moet naleven en doen naleven, voor de rechtsonderhorige niet gewaarborgd zijn ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2916 tot 2925, 2944, 2946, 2947, 3028 en 3043 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft memories ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 21 oktober 2004 :

- is verschenen : Mr. C.-A. Dawagne, advocaat bij de balie te Charleroi, *loco* Mr. F. T'Kint, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

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

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

In 2003 worden vijftien personen vervolgd voor de Correctionele Rechtbank te Dinant wegens het gebruik van gasolie met furfurol, als brandstof voor hun voertuig rijdende op de openbare weg. Bovendien wordt een persoon vervolgd wegens het hebben laten consumeren van dranken op alcoholbasis in de drankslijterij die die persoon uitbaat zonder de patentbelasting te hebben betaald.

De Rechtbank stelt vast dat de feiten, naar gelang van het geval, werden gepleegd tussen 2 februari 1999 en 17 november 2001.

De Minister van Financiën, vervolgende partij, voert voor de Rechtbank aan dat het hoofddoel van zijn vordering op dat gebied erin bestaat de overtreders een administratieve sanctie op te leggen door het innen van een forfaitaire boete in zijn voordeel. De Rechtbank merkt op dat de strafsanctie, vanuit dat perspectief, enkel nog een dwingend accessorium van de administratieve sanctie is, en dat het doel van de publieke vordering in

strafzaken, wanneer zij wordt uitgeoefend door de Minister van Financiën, fundamenteel verschilt van het doel dat zij heeft wanneer zij door het openbaar ministerie wordt uitgeoefend. De Rechtbank vraagt zich dan ook af of die instrumentalisering van de publieke vordering in strafzaken door de uitvoerende macht bestaanbaar is met de vereisten van een eerlijk proces dat gedefinieerd is bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en of er mogelijk sprake is van discriminatie van de rechtsonderhorige aan wie op dit specifieke gebied de waarborg wordt ontnomen waarvoor een openbaar ministerie instaat, dat ermee belast is erop toe te zien dat een proces wordt gevoerd dat eerlijk is en onafhankelijk van de rechtstreekse belangen van de uitvoerende macht, meer bepaald wat de vereiste van de redelijke termijn betreft. Zij stelt het Hof bijgevolg de voormelde vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De Ministerraad is van mening dat de vragen, voor zover zij betrekking hebben op de artikelen 261, 265 en 311 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, niet moeten worden beantwoord omdat die bepalingen niets te maken hebben met het mechanisme waarbij de uitoefening van de publieke vordering aan de Administratie der douane en accijnzen wordt toevertrouwd.

A.2. Wat betreft artikel 283 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, verwijst de Ministerraad naar het arrest van het Hof nr. 38/2002 van 20 februari 2002, waarbij het voor recht heeft gezegd dat artikel 283 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Hij voegt eraan toe dat het van weinig belang is dat uitsluitend het Ministerie van Financiën en niet het openbaar ministerie bevoegd is voor de strafvervolgning, en dat het eerste mogelijk alleen de economische belangen van de Staat op het oog heeft en het andere het naleven van de wet en van de rechten van de rechtsonderhorige. Hij besluit uit de rechtspraak van het Hof dat de prejudiciële vragen, voor zover zij betrekking hebben op artikel 283 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, ontkennend moeten worden beantwoord.

A.3. De Ministerraad voert aan dat de artikelen 281 en 282 van dezelfde wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet evenmin schenden. Hij betwist dat binnen dat systeem het naleven van de wet ondergeschikt wordt gemaakt aan de financiële belangen van de Staat, en onderstreept overigens dat de belangen van de Schatkist samenvallen met het algemeen belang. Hij citeert het arrest nr. 162/2001 van 19 december 2001, waarbij geoordeeld werd dat het verschil in behandeling tussen personen die inzake douane en accijnzen worden vervolgd en personen die volgens het gemeen strafrecht worden vervolgd, op een objectief criterium van onderscheid berust, namelijk de aard van de bij de wet omschreven misdrijven.

A.4. Hij onderstreept verder nog dat, om de grondwettigheid van een eventueel verschil in behandeling te beoordelen, het geheel van de bepalingen en beginselen die van toepassing zijn op de bestraffing van de inbreuken op die wet en waarbij de vervolgte personen meer bepaald dezelfde waarborgen worden toegekend als die welke aan alle burgers worden toegekend, in aanmerking dient te worden genomen. Hij leidt eruit af dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwijzende rechter beweert, artikel 21^{ter} van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering in principe van toepassing is op de aangelegenheid van douane en accijnzen, onder voorbehoud van artikel 28 van die titel, dat de rechter ertoe verplicht, zelfs in geval van vrijspraak van de overtreder, deze te veroordelen tot betaling van de ontdoken rechten. Hij preciseert dat de feitenrechter, en niet de vervolgende partij, moet beslissen of de redelijke termijn overschreden is, omdat hij het is die moet waken over de naleving van de rechten van de verdediging.

- B -

B.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 261, 265, 281 tot 283 en 311 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 houdende coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen (hierna : A.W.D.A.). Die bepalingen zijn in het geding in zoverre zij de uitoefening van de publieke vordering toevertrouwen aan de Administratie van financiën en niet aan het openbaar ministerie, wat volgens de verwijzende rechter tot gevolg zou hebben dat tegenover de rechtsonderhorigen de vereisten van een eerlijk proces, meer bepaald het recht om binnen een redelijke termijn te worden berecht, niet nageleefd zijn.

B.2. Artikel 261 stelt de geldboete vast voor de overtreders van de reglementering inzake douane en accijnzen, en bepaalt dat de goederen ten aanzien waarvan de betrokken inbreuken zijn gepleegd, in beslag worden genomen en verbeurd worden verklaard. Artikel 265 heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor de veroordelingen die tegen zijn aangestelden zijn uitgesproken. Bij artikel 311 wordt het percentage van de interest vastgesteld die verschuldigd is bij laattijdige betaling van bepaalde rechten.

Die bepalingen leggen niet de bevoegdheid van de administratie vast om de publieke vordering uit te oefenen en hebben dus geen betrekking op het onderwerp van de prejudiciële vragen. In zoverre zij betrekking hebben op de artikelen 261, 265 en 311 van de A.W.D.A., dienen de vragen bijgevolg niet te worden beantwoord.

B.3. De artikelen 281 tot 283 van de A.W.D.A. bepalen :

« Art. 281. § 1. Alle vorderingen wegens overtredingen, fraudes en misdrijven, waartegen bij de wetten inzake douane en accijnzen, straffen zijn bepaald, zullen in eerste aanleg worden gebracht voor de correctionele rechtbanken, en, in geval van hoger beroep, voor het hof van beroep van het rechtsgebied, teneinde te worden geïnstrueerd en berecht overeenkomstig het Wetboek van Strafvordering.

§ 2. Zodanige der bovengemelde vorderingen, welke strekken tot toepassing van boeten, verbeurdverklaringen of het sluiten van fabrieken of werkplaatsen, zullen voor dezelfde rechtbanken worden aangelegd en vervolgd, door of in naam van de administratie; echter zullen dezelve daarin geen recht spreken, dan na de conclusies van het openbaar ministerie te hebben gehoord. Evenwel mag, op schriftelijk aanzoek hem daartoe gedaan door een ambtenaar van de administratie der douane en accijnzen met minstens de graad van directeur,

het openbaar ministerie de onderzoeksrechter vorderen te informeren, alhoewel de uitoefening van de publieke vordering voor het overige aan de administratie voorbehouden blijft.

§ 3. In die gevallen, dat uit dezelfde daad van overtreding der voormelde wetten twee verschillende vorderingen voortspruiten, waarvan de ene door het openbaar ministerie en de andere door of namens de administratie moet worden ingesteld, zullen beide vorderingen gelijktijdig worden geïnstrueerd en daarop bij een en hetzelfde vonnis worden rechtgesproken; in dat geval zal door het openbaar ministerie niet worden geageerd, alvorens de administratie van hare zijde aanklacht heeft gedaan of de vordering ingesteld.

Art. 282. Alle misdrijven of misdaden die, hoewel bedreven met betrekking tot de douane en accijnzen, echter bij het Strafwetboek voorzien en strafbaar zijn gesteld, zullen op de gewone wijze worden vervolgd en berecht, overeenkomstig de bestaande algemene wetten op het strafrecht.

Art. 283. Wanneer de overtredingen, fraudes, misdrijven of misdaden, in de artikelen 281 en 282 bedoeld, onverminderd de strafvordering, tevens tot betaling van rechten of accijnzen, en alzo tot een civiele actie aanleiding geven, zal de kennisneming en berechting daarvan in beide opzichten tot de bevoegde criminele of correctionele rechter behoren. »

B.4. 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.5. Uit de in het geding zijnde 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.6. 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 de waarborgen van onafhankelijkheid worden verzekerd wat de parketmagistraten betreft, enerzijds, en wat de ambtenaren van de administratie betreft, anderzijds.

B.7. 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.8.1. 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.8.2. 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.8.3. 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.9. 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.4, 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.10. Het Hof moet echter nog onderzoeken of de wetgever, met de in het geding zijnde bepalingen, niet op discriminerende wijze afbreuk heeft gedaan aan de jurisdictionele waarborgen die bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zijn toegekend aan iedere rechtsonderhorige, en in het bijzonder aan het recht van de personen die wegens een inbreuk op de A.W.D.A. worden vervolgd, om binnen een redelijke termijn te worden berecht.

B.11.1. Wanneer zij uitspraak doen over inbreuken op de A.W.D.A., dienen de correctionele rechtbanken de jurisdictionele waarborgen na te leven die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en dat ongeacht de hoedanigheid van de vervolgende partij. Aangezien bovendien het openbaar ministerie krachtens het voormelde artikel 281, § 2, verplicht is zijn conclusies voor te dragen voordat de rechtbank uitspraak doet, komt het het openbaar ministerie toe bij die gelegenheid elke schending van het voormelde artikel 6 op te werpen.

B.11.2. Een van de jurisdictionele waarborgen waarin artikel 6 voorziet, is het recht om binnen een redelijke termijn te worden berecht. Artikel 21^{ter}, eerste lid, van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering schrijft in dat verband voor dat « indien de duur van de strafvervolging de redelijke termijn overschrijdt, [...] de rechter de veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring [kan] uitspreken of een straf [kan] uitspreken die lager kan zijn dan de wettelijke minimumstraf ».

B.11.3. De correctionele rechtbank dient die bepaling in elke aangelegenheid toe te passen, ook op het gebied van douane en accijnzen, wat overigens bevestigd wordt in de voormelde artikelen 281, § 1, *in fine*, en 282, *in fine*, van de A.W.D.A.

B.12. De personen die vervolgd worden wegens inbreuk op de A.W.D.A., genieten bijgevolg voor de correctionele rechtbank dezelfde bescherming van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens als de personen die wegens andere misdrijven worden vervolgd, meer bepaald wat de redelijke termijn betreft.

B.13. De prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In zoverre zij betrekking hebben op de artikelen 261, 265 en 311 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977, dienen de prejudiciële vragen niet te worden beantwoord.

- De artikelen 281 tot 283 van dezelfde wet schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre zij de uitoefening van de publieke vordering, in de gevallen die zij bepalen, toevertrouwen aan de Administratie der douane en accijnzen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 24 november 2004.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior