

Rolnummers 5514 en 5523
Arrest nr. 148/2013 van 7 november 2013

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 227, § 2, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977, gesteld door het Hof van Beroep te Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arresten van 31 oktober en 21 november 2012 in zake het openbaar ministerie en de minister van Financiën respectievelijk tegen L.L. en de nv « V.M.C. » en tegen G.A. en Y.Ö., waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 9 en 29 november 2012, heeft het Hof van Beroep te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 227, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 houdende coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen [lees : de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de beklaagden, daders of medeplichtigen, aan wie een misdrijf inzake douane en accijnzen wordt verweten en die met een geldboete worden gestraft, die veroordeling steeds hoofdelijk uitgesproken zullen zien, terwijl de beklaagden, daders en medeplichtigen, aan wie een gemeenrechtelijk misdrijf wordt verweten en die met een geldboete worden gestraft, niet hoofdelijk kunnen worden veroordeeld maar een geldboete opgelegd zullen krijgen die door de rechter zal worden geïndividualiseerd ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5514 en 5523 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 18 september 2013 :

- is verschenen : Mr. F. T’Kint, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers F. Daoût en A. Alen 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 Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De beklaagden werden door de Correctionele Rechtbank te Neufchâteau veroordeeld op grond van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977.

Bij arresten van 31 oktober 2012 (zaak nr. 5514) en van 21 november 2012 (zaak nr. 5523) wijst het Hof van Beroep te Luik erop dat artikel 227, § 2, van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan de rechter de verplichting oplegt een hoofdelijke veroordeling uit te spreken, waarbij de wetgever aldus afwijkt van het beginsel van de individualisering van straffen dat geldt in het gemeen recht. In artikel 39 van het Strafwetboek wordt immers gepreciseerd dat, wanneer verscheidene personen wegens een zelfde misdrijf worden veroordeeld, de geldboete tegen ieder van hen persoonlijk wordt uitgesproken. Het verbiedt bijgevolg dat wordt overgegaan tot een hoofdelijke veroordeling en maakt het mogelijk de straf zo adequaat mogelijk aan te passen aan de concrete omstandigheden van de aan de rechter voorgelegde zaak.

Aangezien dat verschil in behandeling aanleiding kan geven tot een discriminatie tussen categorieën van personen, naar gelang van de verweten misdrijven, en aangezien het niet aan het Hof van Beroep staat zich uit te spreken over de grondwettigheid van de bepaling, beslist dat Hof de hiervoor vermelde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1. De Ministerraad brengt allereerst in herinnering dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid in beginsel individueel is. Dat beginsel is vastgelegd door het Hof van Cassatie en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Op algemene wijze, overeenkomstig het beginsel van het individuele karakter van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in het geval waarin verschillende individuen samen een misdrijf plegen, kan ieder van hen worden gestraft met de straf die door de wet is bepaald, zodat de deelnemers aan een zelfde misdrijf in de regel niet hoofdelijk tot dezelfde straf kunnen worden veroordeeld. Die regel is in herinnering gebracht in een arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 2009 (*Arr. Cass.*, 2009, nr. 352).

Het verbod om een hoofdelijke veroordeling tot een straf, in het bijzonder tot een geldboete, uit te spreken vormt evenwel geen onaantastbaar en absoluut beginsel en het is maar onvoorwaardelijk ten aanzien van de rechter die een strafwet moet toepassen die daarvan niet uitdrukkelijk afwijkt, ongeacht of de straf een hoofdstraf of een bijkomende straf is.

Dat is wat het Hof van Cassatie in zijn arrest van 8 januari 1951 had aanvaard, overeenkomstig een unanieme rechtsleer. De wetgever is dus ertoe gemachtigd, in een dergelijke bijzondere materie die hij van dien aard acht dat zij een dergelijke maatregel verantwoordt, uitdrukkelijk af te wijken van de in artikel 39 van het Strafwetboek gestelde regel.

A.2. Volgens de Ministerraad is inzake douane- en accijnsstrafrecht in die afwijking voorzien. Het in de in het geding zijnde bepaling bedoelde hoofdelijkheidsbeginsel wijkt af van de regels van het gemeen recht die in het Strafwetboek zijn vervat en draagt bij tot de specificiteit van het douanestrafrecht. Die hoofdelijkheid sluit de rechten van de rechtzoekenden echter niet uit en wordt enkel toegepast binnen bepaalde perken, die onder meer verband houden met het in aanmerking nemen van eventuele verzachtende omstandigheden en met het individualiseren van de sanctie door de strafrechter. De Ministerraad merkt in dat opzicht op dat de wet van 21 december 2009 houdende fiscale en diverse bepalingen een aantal strafbepalingen van de algemene wet inzake douane en accijnzen (hierna : AWDA) en van de bijzondere wetten inzake accijnzen heeft gewijzigd, teneinde ze in overeenstemming te brengen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Hof van Cassatie. Dankzij de marge van de geldboete, tussen een minimum en een maximum, beschikt de strafrechter dus over een beoordelingsruimte die het hem mogelijk maakt, indien hij zulks wenst, de geldboete aan te passen naar gelang van de ernst en de omvang van de belastingfraude en de ontdoken belastingen, maar ook die geldboete te individualiseren voor elke gedagvaarde persoon naar gelang van zijn betrokkenheid bij de fraude, zijn sociale situatie, zijn wil om zijn gedrag te wijzigen. Aangezien artikel 85 van boek I van het Strafwetboek van toepassing wordt gemaakt op de misdrijven inzake douane en accijnzen, kan de rechter in elk geval nog lager dan het minimum van de straf gaan wanneer hij, op grond van de gegevens van de zaak, van oordeel is dat verzachtende omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen. Bijgevolg geldt het in de in het geding zijnde bepaling bedoelde hoofdelijkheidsbeginsel voor het betalen van de geldboete onverminderd de nieuwe mogelijkheid die aan de rechter is gelaten om de straf te individualiseren voor elke beklaagde, via marges voor geldboeten die bij de algemene wet en de bijzondere wetten inzake accijnzen zijn verleend en door eventuele verzachtende omstandigheden krachtens artikel 281-2 van de AWDA in aanmerking te nemen. Wanneer de rechter de beklaagden van een misdrijf inzake douane of accijnzen hoofdelijk veroordeelt, wordt die hoofdelijkheid voor elk van hen dus beperkt tot het bedrag van de geldboete die individueel op hen is toegepast, rekening houdend met onder meer de mate waarin men zich van het misdrijf bewust is, de mate van schuld, de

wijze van deelneming aan het misdrijf en de eventuele verzachtende omstandigheden. Artikel 281-2 van de AWDA maakt het de rechter zelfs mogelijk, ten aanzien van de verzachtende omstandigheden die hij in aanmerking zou nemen, geen enkele straf uit te spreken en de omvang van de hoofdelijkheid ten aanzien van bepaalde veroordeelden teniet te doen.

De Ministerraad merkt op dat die verzoenende interpretatie van beide beginselen - hoofdelijkheid voor het betalen van de geldboete en individualisering van de sanctie - uit eigen beweging is aangenomen door de hoven en rechtbanken, met name in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Antwerpen.

A.3. De Ministerraad is van mening dat de in het geding zijnde bepaling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, niet schendt aangezien zij de rechter geenszins verhindert de geldboete te individualiseren met toepassing van de andere bepalingen van de gecoördineerde wetten en de bijzondere wetten inzake accijnzen.

De Ministerraad merkt op dat de bestraffing van de misdrijven inzake douane en accijnzen wordt gekenmerkt door een sterke specificiteit die wordt verklaard door de geschiedenis, maar vooral door het zowel bijzondere karakter van die delinquentie die de financiële belangen van de Staat en van de Europese Unie bedreigt, als moeilijk te vatten karakter ervan wegens de gehanteerde frauduleuze middelen. De kenmerken die eigen zijn aan douane- of accijnsfraude, hebben een versterking van de bevoegdheden van de administratie noodzakelijk gemaakt, zowel wat de opsporing van het misdrijf als wat de vervolging en de bestraffing ervan betreft.

De Ministerraad merkt op dat het Hof die specificiteit herhaalde malen heeft aanvaard en heeft geoordeeld dat regels inzake de strafrechtspleging, inzake bestraffing en invordering die eigen zijn aan het douanerecht en afwijken van het algemene strafrecht, objectief en redelijk verantwoord waren. Een dergelijke uitzondering is ruimschoots verantwoord met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling. De Ministerraad baseert zich in dat verband op het arrest nr. 181/2011 van het Hof van 1 december 2011.

De hoofdelijkheidsregel heeft tot doel de invordering van de sanctie inzake douane of accijnzen te vergemakkelijken bij veroordeelden die in dezelfde mate betrokken zijn bij en aansprakelijk zijn voor het misdrijf, teneinde de doeltreffende bestraffing van de fraude te verzekeren en de rechten van de Schatkist te vrijwaren.

De Ministerraad merkt ten slotte op dat de specificiteit van het douane- en accijnsstrafrecht de toepassing van de in het gemeen recht aanvaarde beginselen niet uitsluit, zoals reeds werd gepreciseerd.

- B -

B.1. Artikel 227, § 2, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977 (hierna : « AWDA ») bepaalt :

« De veroordelingen tot boete en tot kosten worden solidair tegen de overtredders en de medeplichtigen uitgesproken ».

B.2. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre ten aanzien van de beklaagden, daders of medeplichtigen aan wie een misdrijf inzake douane en accijnzen wordt verweten en die met een geldboete worden gestraft, die veroordeling steeds hoofdelijk

zal worden uitgesproken, terwijl de beklaagden, daders en medeplichtigen aan wie een gemeenrechtelijk misdrijf wordt verweten en die met een geldboete worden gestraft, niet hoofdelijk kunnen worden veroordeeld maar een door de rechter geïndividualiseerde geldboete opgelegd zullen krijgen.

B.3. De hoofdelijke veroordeling tot de geldboete houdt bijgevolg in dat een geldboete wordt uitgesproken ten aanzien van de daders, de mededaders en de medeplichtigen van het misdrijf en dat ieder van hen ertoe kan worden gedwongen het geheel van die geldboete te betalen.

B.4. Artikel 39 van het Strafwetboek bepaalt :

« Wanneer verscheidene personen wegens een zelfde misdrijf worden veroordeeld, wordt de geldboete uitgesproken tegen ieder van hen persoonlijk ».

Inzake geldboeten is dat artikel de toepassing van het beginsel van het individuele karakter van de straf, volgens hetwelk de straf in de regel individueel is en tegen elke veroordeelde moet worden uitgesproken.

B.5. De in het geding zijnde bepaling, die van dat beginsel afwijkt, maakt deel uit van de regelgeving over het invorderen van douane- en accijnsrechten, die ertoe strekt de omvang en frequentie van de fraude te bestrijden in deze bijzonder technische en grensoverschrijdende materie, die mede door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst. Het gegeven dat de wetgever in die specifieke aangelegenheid is afgeweken van het gemeen strafrecht, is op zich niet discriminerend.

Er moet evenwel worden nagegaan of de in het geding zijnde bepaling een onverantwoord verschil in behandeling teweegbrengt tussen, enerzijds, personen die worden vervolgd wegens inbreuken op de AWDA en, anderzijds, personen die worden vervolgd wegens inbreuken op andere strafbepalingen.

Teneinde « tegemoet te komen aan een aantal arresten van het Grondwettelijk Hof » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2310/001, p. 13) heeft de wetgever bij artikel 45 van de wet van 21 december 2009 houdende fiscale en diverse bepalingen het vaste bedrag van

« tienmaal de ontdoken accijnzen » in artikel 27, eerste lid, van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken vervangen door een geldboete van « vijf- tot tienmaal de ontdoken accijnzen », hetgeen de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen de vroeger vastgestelde maximumstraf en een minimumstraf.

Bovendien heeft de wetgever bij artikel 37 van dezelfde wet in de AWDA artikel 281-2 ingevoegd, dat de strafrechter toestaat om, wanneer er verzachtende omstandigheden bestaan, een geldboete op te leggen die lager is dan het wettelijke minimum.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 2009 « [zal] enkel het invoegen van nieuwe wettelijke bepalingen voor het geheel van het douane- en accijnsrecht [...] de rechter toelaten om rekening te houden met verzachtende omstandigheden en een boete op te leggen die gelegen is tussen een minimum en een maximum ».

De parlementaire voorbereiding gaat verder als volgt :

« Zulks is noodzakelijk met het oog op het behoud van de rechtszekerheid en om te voorkomen dat door het Grondwettelijk Hof gelijkaardige arresten worden geveld betreffende andere strafbepalingen die nog niet in vraag werden gesteld.

Het ontwerp heeft dus tot doel om, zoals aangegeven door het Hof, de grondwettelijkheid te herstellen en het principe van de evenredigheid toe te passen zonder daarbij het effectief en ontradend karakter van de bestraffing inzake douane en accijnzen aan te tasten » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2310/001, p. 17).

« Wat het individualiseren van de vaste boetes betreft, wordt beoogd om de rechter de mogelijkheid te bieden de op te leggen boete te bepalen in functie van de feitelijke omstandigheden. Vermits de gestrengheid van de bestraffing inzake douane en accijnzen niet in vraag wordt gesteld door het Grondwettelijk Hof, werd besloten de bestaande ‘ vaste ’ boete als maximumboete te behouden en een minimumboete in te lassen in de betrokken artikelen.

Bij het bepalen van het niveau van de minimumgeldboete moet rekening worden gehouden met de Europese regelgeving die aan de lidstaten oplegt om sancties vast te stellen die effectief, proportioneel en afschrikkend moeten zijn en tevens van aard moeten zijn om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen en de fiscale fraude te bestrijden. [...]

[...]

De vork waarbinnen de op te leggen geldboete zich moet situeren, moet bijgevolg van die aard zijn dat enerzijds aan de rechter voldoende marge wordt gegeven om een geldboete te

kunnen opleggen in verhouding tot de ernst en de grootte van de fiscale fraude en de ontdoken belastingen en anderzijds toch voldaan wordt aan het doeltreffend en afschrikkend karakter die een minimumgeldboete moet hebben » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.6. Vóór de voormelde wetswijziging kon de hoofdelijke veroordeling tot het betalen van de enige geldboete die inzake douane en accijnzen tegen de overtreders wordt uitgesproken, worden verantwoord door het feit dat die geldboete « het materiële feit van de overtreding treft en een zakelijk karakter heeft » (Cass., 8 november 2005, *Arr. Cass.*, 2005, nr. 571).

Aangezien de geldboete, sedert die wetswijziging, ten aanzien van elke veroordeelde op geïndividualiseerde wijze wordt uitgesproken en aangezien de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde hoofdelijkheid hem daarentegen de last kan laten dragen van straffen die ten laste van andere veroordeelden zijn uitgesproken, is het in het geding zijnde verschil in behandeling niet redelijk verantwoord.

B.7. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 227, § 2, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1977, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het bepaalt dat de veroordelingen tot de geldboete steeds hoofdelijk tegen de overtreeders en de medeplichtigen worden uitgesproken.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 7 november 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels