

Rolnummer 6837
Arrest nr. 16/2019 van 31 januari 2019

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 18 juli 1977, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 24 januari 2018 in zake het openbaar ministerie en de Federale Overheidsdienst Financiën tegen A.V., N.S., R.H. en C.B., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 januari 2018, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« I. Schenden de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, AWDA in samenhang gelezen met artikel 1382 Burgerlijk Wetboek en de daaruit voortvloeiende regel dat elke schuldenaar van een zaak als schadevergoeding de tegenwaarde ervan moet betalen indien hij ze heeft onttrokken aan zijn schuldeiser of wanneer hij, door zijn toedoen, tekort komt aan de verplichting de zaak te leveren, alsook met de artikelen 44 en 50 Strafwetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, in de interpretatie dat zij de strafrechter steeds verplichten om een beklagde die hij veroordeelt wegens de onttrekking van goederen aan het douanetoezicht en ten laste van wie hij de verbeurdverklaring dient te bevelen, hoofdelijk te veroordelen tot betaling, als vergoeding voor de schade volgend uit het gepleegde misdrijf zelf, van de tegenwaarde van de onttrokken, verbeurd verklaarde en niet-wederovergelegde goederen, ongeacht of de schade die de Belgische Staat als gevolg van het misdrijf van onttrekking ondergaat beantwoordt aan de tegenwaarde van de onttrokken, verbeurd verklaarde en niet-wederovergelegde goederen, terwijl de rechter, in andere gevallen waarin hij toepassing maakt van de artikelen 1382 Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 Strafwetboek, *in concreto* moet nagaan welke de schade is die door de fout, dan wel het misdrijf veroorzaakt is en *in concreto* moet onderzoeken welk nadeel de benadeelde niet had ondergaan indien de fout of het misdrijf niet was gepleegd ?

II. Schenden de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, AWDA in samenhang gelezen met artikel 1382 Burgerlijk Wetboek en de daaruit voortvloeiende regel dat elke schuldenaar van een zaak als schadevergoeding de tegenwaarde ervan moet betalen indien hij ze heeft onttrokken aan zijn schuldeiser of wanneer hij, door zijn toedoen, tekort komt aan de verplichting de zaak te leveren, alsook met de artikelen 44 en 50 Strafwetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, in de interpretatie dat zij de strafrechter steeds verplichten om een beklagde die hij veroordeelt wegens de onttrekking van goederen aan het douanetoezicht en ten laste van wie hij de verbeurdverklaring dient te bevelen, hoofdelijk te veroordelen tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen bij de niet-wederoverlegging ervan en dit bij wijze van schadevergoeding als burgerrechtelijk gevolg van de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring en op basis van de uit artikel 1382 Burgerlijk Wetboek voortvloeiende regel dat elke schuldenaar van een zaak als schadevergoeding de tegenwaarde ervan moet betalen wanneer hij, door zijn toedoen, tekort komt aan de verplichting de zaak te leveren, maar – tegelijk – ongeacht of die niet-wederoverlegging als dusdanig al dan niet het gevolg is van zijn foutief gedrag, terwijl in andere gevallen waarin toepassing gemaakt wordt van artikel 1382 Burgerlijk Wetboek, de rechter moet nagaan of de te vergoeden schade veroorzaakt is door de fout die als oorzaak wordt aangeduid, te dezen of het niet voorbrengen of het niet leveren van de verbeurd verklaarde zaak aan het toedoen of het foutief gedrag van de betrokkene te wijten is ?

III. Schenden de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, AWDA in samenhang gelezen met artikel 1382 Burgerlijk Wetboek en de daaruit voortvloeiende regel dat elke schuldenaar van een zaak als schadevergoeding de tegenwaarde ervan moet betalen indien hij ze heeft onttrokken aan zijn schuldeiser of wanneer hij, door zijn toedoen, tekort komt aan de verplichting de zaak te leveren, alsook met de artikelen 44 en 50 Strafwetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, in de interpretatie dat zij de strafrechter steeds verplichten om een beklaagde die hij veroordeelt wegens de onttrekking van goederen aan het douanetoezicht en ten laste van wie hij de verbeurdverklaring dient te bevelen, hoofdelijk te veroordelen tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurd verklaarde goederen bij de niet-wederoverlegging ervan, ongeacht of die niet-wederoverlegging als dusdanig al dan niet het gevolg is van zijn foutief gedrag, terwijl de Administratie Douane en Accijnzen, krachtens artikel 263 AWDA, in het kader van een transactie, bijvoorbeeld op basis van verzachtende omstandigheden of omdat de overtreder geen kennis had en ook redelijkerwijze geen kennis diende te hebben van het verdere lot van de goederen, de overtreder wel geheel of gedeeltelijk kan ontslaan van deze verplichting tot betaling van de tegenwaarde ?

IV. Schenden de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, AWDA in samenhang gelezen met artikel 1382 Burgerlijk Wetboek en de daaruit voortvloeiende regel dat elke schuldenaar van een zaak als schadevergoeding de tegenwaarde ervan moet betalen indien hij ze heeft onttrokken aan zijn schuldeiser of wanneer hij, door zijn toedoen, tekort komt aan de verplichting de zaak te leveren, alsook met de artikelen 44 en 50 Strafwetboek, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, in de interpretatie dat zij de strafrechter steeds verplichten om een beklaagde die hij veroordeelt wegens de onttrekking van goederen aan het douanetoezicht en ten laste van wie hij de verbeurdverklaring dient te bevelen, hoofdelijk te veroordelen tot betaling van de tegenwaarde bij de niet-wederoverlegging ervan, ongeacht of die niet-wederoverlegging als dusdanig al dan niet het gevolg is van zijn foutief gedrag, terwijl de verplichting tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurd verklaarde goederen bij de niet-wederoverlegging ervan, de financiële situatie van de persoon aan wie zij wordt opgelegd, dermate kan aantasten dat zij een maatregel zou kunnen vormen die onevenredig is ten opzichte van het legitieme doel dat de wet nastreeft en een schending van het bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden gewaarborgde recht op het ongestoord genot van de eigendom zou kunnen uitmaken ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- R.H., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Gevers, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Van Der Straten, advocaat bij de balie te Antwerpen.

Bij beschikking van 17 oktober 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en J.-P. Moerman 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 14 november 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 14 november 2018 de dag van de terechtzitting bepaald op 5 december 2018.

Op de openbare terechtzitting van 5 december 2018 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Gevers, voor R.H.;

. Mr. P. Borms, advocaat bij de balie te Antwerpen, *loco* Mr. P. Van Der Straten, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J. Moerman en T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd, verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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 het bodemgeschil*

A.V., N.S., R.H. en C.B. werden door het Hof van Beroep te Antwerpen veroordeeld wegens de onttrekking van goederen aan het douanetoezicht. Het Hof sprak ten laste van de veroordeelden de verbeurdverklaring uit van de goederen die niet in beslag konden worden genomen en oordeelde daarbij dat de veroordeelden niet aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld voor het niet in het bezit van de Belgische Staat stellen van die verbeurdverkleerde goederen, aangezien zij niet op de hoogte konden zijn van wat met die goederen is gebeurd.

Bij een arrest van 19 januari 2016 van het Hof van Cassatie werd het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen vernietigd, op grond van de overweging dat bij de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverkleerde goederen geen rekening mag worden gehouden met de afwezigheid van een van het misdrijf te onderscheiden fout van de daders. Het Hof van Cassatie verwees de zaak naar het Hof van Beroep te Brussel.

Het Hof van Beroep te Brussel dient enkel nog uitspraak te doen over de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverkleerde goederen die niet in beslag konden worden genomen. Het Hof van Beroep acht het aangewezen om, alvorens uitspraak te doen over die vordering, de voormelde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

A.1.1. Volgens de Ministerraad zijn de prejudiciële vragen niet ontvankelijk, omdat de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen haar grondslag niet vindt in de in het geding zijnde bepalingen, maar in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, in samenhang gelezen met de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek, die niet het voorwerp van de prejudiciële vragen uitmaken.

A.1.2. Voorts is de Ministerraad van oordeel dat het antwoord op de prejudiciële vragen niet kan bijdragen tot de beslechting van het bodemgeschil. Het arrest van het Hof van Cassatie van 19 januari 2016 zou immers slechts betrekking hebben op de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen, en dus niet op de verbeurdverklaring zelf. Doordat de prejudiciële vragen slechts betrekking hebben op bepalingen die de verbeurdverklaring zelf regelen, kan het antwoord op die vragen volgens hem niet nuttig zijn voor het beslechten van het bodemgeschil.

A.2.1. R.H. wijst erop dat de prejudiciële vragen wel degelijk melding maken van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en van de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek en dat die vragen ook uitdrukkelijk betrekking hebben op de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen. Uit zijn verweer ten gronde blijkt volgens R.H. overigens dat de Ministerraad de draagwijdte van de gestelde prejudiciële vragen heeft begrepen.

A.2.2. Voorts wijst R.H. erop dat het Hof van Cassatie, in zijn arrest van 19 januari 2016, zowel het initiële douanemisdrijf als de niet-levering van de verbeurdverklarde goederen heeft aangeduid als fouten die de schade veroorzaken. Hij leidt daaruit af dat de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen kan worden gekwalificeerd als een vordering tot vergoeding van de schade die voortvloeit uit het misdrijf, dan wel als een burgerlijk gevolg van de veroordeling tot verbeurdverklaring. De artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek hebben, volgens R.H., bovendien enkel betrekking op veroordelingen wegens misdrijven, maar niet op de burgerrechtelijke gevolgen ervan.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.3. Volgens de Ministerraad kan het antwoord op de eerste prejudiciële vraag niet bijdragen tot de beslechting van het bodemgeschil, omdat de vergoeding die de Federale Overheidsdienst Financiën van de veroordeelden vordert, geen betrekking heeft op de schade die voortvloeit uit het misdrijf zelf, maar wel op de schade die voortvloeit uit de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring.

A.4. R.H. voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen, naargelang de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 van het Strafwetboek worden toegepast in douanegeschillen, dan wel in andere geschillen, doordat de rechter in douanegeschillen niet mag nagaan welke concrete schade voortvloeit uit het misdrijf. Een schadevergoeding heeft, volgens hem, nochtans tot doel de benadeelde terug te plaatsen in de toestand waarin hij zich zou bevinden indien de fout waarover hij zich beklagt, niet was gemaakt.

De automatische veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen die niet worden geleverd aan de Staat, brengt volgens R.H. met zich mee dat het schadebegrip in douanegeschillen een andere invulling krijgt dan in andere geschillen. De werkelijk door de Staat geleden schade is volgens hem immers beperkt tot de ontdoken belastingen en de nalatigheidsinteressen.

A.5.1. De Ministerraad wijst erop dat de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen volgens het Hof van Cassatie niet een vergoeding beoogt van de schade die voortvloeit uit het misdrijf zelf, maar wel van de schade die volgt uit de niet-levering van de verbeurdverklarde goederen.

De rechter oordeelt volgens hem overigens wel degelijk over het bestaan en de omvang van de schade, omdat hij dient na te gaan of de goederen al dan niet in beslag werden genomen, alsook dient te berekenen wat de tegenwaarde van die goederen is. Indien de rechter een lager bedrag dan die tegenwaarde zou toekennen, zou het eigendomsrecht van de Belgische Staat volgens de Ministerraad worden geschonden.

A.5.2. In ondergeschikte orde betoogt de Ministerraad dat het door de in het geding zijnde bepalingen in het leven geroepen verschil in behandeling objectief en redelijk is verantwoord, omdat de Belgische Staat door de verbeurdverklaring eigenaar wordt van de goederen die worden onttrokken aan het douanetoezicht, zodat de Staat, wanneer die goederen niet worden overgemaakt, schade lijdt die overeenkomt met de tegenwaarde van die goederen. De veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de goederen vermijdt volgens hem aldus dat er een onverantwoord verschil in behandeling zou ontstaan tussen de gevallen waarin de goederen in beslag kunnen worden genomen en de gevallen waarin zij niet in beslag kunnen worden genomen.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.6. Volgens R.H. roepen de in het geding zijnde bepalingen een verschil in behandeling in het leven, naargelang de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 van het Strafwetboek worden toegepast in douanegeschillen, dan wel in andere geschillen, doordat de rechter in douanegeschillen niet mag nagaan of de schade die voortvloeit uit de niet-levering van de betrokken goederen, wordt veroorzaakt door het foutief gedrag van de beklaagde.

Hij is van oordeel dat de onttrekking van de goederen aan het douanetoezicht op zich niet de schade kan veroorzaken die de Belgische Staat lijdt, omdat het eigendomsrecht over die goederen pas overgaat wanneer de beslissing tot verbeurdverklaring in kracht van gewijsde treedt. Op het ogenblik dat het misdrijf wordt gepleegd, is de Belgische Staat volgens hem dus nog geen eigenaar van de goederen en kan hij aldus niet de betaling van de tegenwaarde ervan vorderen als vergoeding van de schade die uit dat misdrijf voortvloeit.

Volgens R.H. kan de effectieve bestrijding van fraude in die bijzonder technische en grensoverschrijdende materie, die mede door Europese regelgeving wordt beheerst, het verschil in behandeling niet verantwoorden.

A.7.1. De Ministerraad voert aan dat de verwijzende rechter een onjuiste interpretatie geeft aan het begrip « schadevergoeding » in artikel 50 van het Strafwetboek. Die bepaling vormt volgens hem een toepassing van de equivalentieeler, die inhoudt dat de lichtste fout leidt tot de hoofdelijke gehoudenheid tot vergoeding van de veroorzaakte schade. Allen die worden veroordeeld voor een misdrijf, worden volgens de Ministerraad geacht aansprakelijk te zijn voor de schade die eruit voortvloeit. Die hoofdelijkheid heeft volgens hem tot doel het schadeherstel te vergemakkelijken, waarbij de feitenrechter pas in tweede instantie dient te oordelen over de onderlinge verdeling van de aansprakelijkheid tussen de daders van het douanemisdrijf.

Bij de toepassing van artikel 50 van het Strafwetboek moet de strafrechter volgens de Ministerraad overigens enkel het oorzakelijk verband tussen het misdrijf en de schade onderzoeken vooraleer hij de hoofdelijke gehoudenheid uitspreekt, terwijl bij de toepassing van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de hoofdelijkheid bovendien een gemeenschappelijke fout met een intentioneel element van samenwerking vereist.

Dat de eigendom van de verbeurdverklaarde goederen pas zou overgaan wanneer de rechterlijke beslissing betreffende de verbeurdverklaring in kracht van gewijsde treedt, verandert volgens hem niets aan het feit dat de Belgische Staat schade lijdt doordat de verplichting om de goederen te leveren, niet wordt nagekomen.

A.7.2. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat het verschil in behandeling objectief en redelijk is verantwoord. Hij wijst erop dat artikel 50 van het Strafwetboek enkel van toepassing is indien er een misdrijf is gepleegd en dat er steeds een oorzakelijk verband bestaat tussen het misdrijf en het ontstaan van de schade, zodat het onnodig is de rechter toe te laten bepaalde veroordeelden vrij te stellen van de vergoeding van de schade die uit dat misdrijf voortvloeit. Hij meent bovendien dat uit de hoofdelijke verplichting tot levering van goederen logischerwijze de hoofdelijke verplichting voortvloeit om de tegenwaarde van die goederen te betalen indien ze niet worden geleverd.

Artikel 50 van het Strafwetboek streeft volgens hem overigens een legitieme doelstelling na, omdat het de correcte vergoeding van de slachtoffers beoogt, door te waarborgen dat wie wordt veroordeeld voor een misdrijf, aansprakelijk wordt gesteld voor de schade die uit dat misdrijf voortvloeit. Bovendien zorgt die objectieve aansprakelijkheid volgens hem ervoor dat de hoofdelijk aansprakelijke personen gezamenlijk de last dragen van het niet-nakomen van hun verplichting tot wederoverlegging.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.8.1. Volgens R.H. is de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen geen burgerlijke vordering, maar een vordering van strafrechtelijke aard. Hij is van oordeel dat die vordering hoogstens kan worden beschouwd als een burgerrechtelijk gevolg van de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring.

A.8.2. R.H. doet gelden dat de douaneadministratie over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer zij een douanemisdrijf vaststelt, aangezien zij de overtreder geheel of gedeeltelijk kan ontslaan van de verplichting om de tegenwaarde van de goederen te betalen die niet in beslag konden worden genomen. Zij kan daarbij volgens hem rekening houden met verzachtende omstandigheden of met het feit dat de overtreder geen kennis kon hebben van het verdere lot van de goederen. De strafrechter beschikt volgens hem daarentegen niet over een gelijkaardige beoordelingsbevoegdheid, aangezien hij steeds verplicht is om een veroordeling tot betaling van de tegenwaarde uit te spreken.

Dat verschil in behandeling doet volgens R.H. afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter, doordat de strafrechter niet beschikt over volle rechtsmacht in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.9.1. De Ministerraad merkt op dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op de verbeurdverklaring zelf of op een andere strafsancie, maar wel op de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

Bijgevolg kan volgens hem geen nuttige vergelijking worden gemaakt tussen de matigingsbevoegdheid van de douaneadministratie en die van de strafrechter. Hij wijst erop dat de houder van een burgerlijke vordering steeds afstand kan doen van die vordering of er een dading over kan sluiten, en meent dat die elementen niet met zich meebrengen dat de rechter eveneens bevoegd moet zijn om de burgerlijke vordering te matigen.

A.9.2. Volgens de Ministerraad komt de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen overigens nooit ter sprake bij een transactie, omdat een transactie enkel tot stand komt indien de dader meewerkt, met name door de verbeurdverklaarde goederen over te dragen. Hij wijst bovendien erop dat artikel 263 van de algemene wet inzake douane en accijnzen de douaneadministratie enkel de bevoegdheid toekent om te transigeren over de verbeurdverklaring zelf, maar niet over de schadevergoeding.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag

A.10.1. De Ministerraad voert aan dat de vierde prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, aangezien zij niet verduidelijkt welke categorieën van personen ongelijk zouden worden behandeld.

A.10.2. R.H. merkt op dat wanneer het Hof wordt verzocht, in antwoord op een prejudiciële vraag, uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van een bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met grondrechten gewaarborgd in internationaalrechtelijke bepalingen, de vraag betrekking heeft op de grondwettigheid van een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen van wie de grondrechten worden geschonden en, anderzijds, de personen die niet in hun genot van die rechten worden beperkt.

A.11. Ten gronde voert R.H. aan dat de in het geding zijnde bepalingen de strafrechter niet toelaten bij de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, rekening te houden met de financiële toestand van de beklaagde. Hij meent dat het evenredigheidsbeginsel vervat in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens inhoudt dat de rechter een vermogensstraf moet kunnen matigen.

A.12.1. De Ministerraad wijst erop dat de prejudiciële vraag geen betrekking heeft op de veroordeling tot verbeurdverklaring, maar op de burgerlijke vordering tot schadevergoeding die volgt uit het feit dat de verbeurdverklaarde goederen niet worden geleverd. Die vordering verhindert volgens hem dat het eigendomsrecht van de Belgische Staat op de verbeurdverklaarde goederen wordt aangetast. Hij meent bovendien dat de betaling van een vergoeding voor de schade die door een fout werd veroorzaakt, geen eigendomsberoving kan uitmaken in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.12.2. De Ministerraad preciseert voorts dat de verbeurdverklaring in het douanerecht niet vergelijkbaar is met de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring, omdat de verbeurdverklaring in het douanerecht een zakelijk karakter heeft en aldus losstaat van het individuele vermogen van de dader. Vermits de daders hoofdelijk ertoe gehouden zijn de goederen te leveren, is het volgens hem logisch dat zij ook hoofdelijk worden veroordeeld tot betaling van de tegenwaarde van die goederen indien zij niet aan de leveringsplicht voldoen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 18 juli 1977 (hierna : AWDA), in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en met de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek.

Artikel 220, § 1, van de AWDA, in de versie ervan zoals van toepassing op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, bepaalt :

« Elke kapitein van een zeeschip, elke schipper of patroon van om 't even welk vaartuig, elke voerman, geleider, drager, en alle andere personen, die, bij invoer of bij uitvoer, pogen, hetzij op het eerste, hetzij op elk ander daartoe aangewezen kantoor, de vereiste aangiften te ontgaan en die aldus trachten de rechten van de Schatkist te ontduiken, elke persoon bij wie een door de van kracht zijnde wetten verboden opslag wordt gevonden, worden gestraft met een gevangenisstraf van ten minste vier maanden en ten hoogste één jaar ».

Artikel 221 van de AWDA, in de versie ervan zoals van toepassing op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, bepaalt :

« § 1. In de bij artikel 220 bepaalde gevallen, worden de goederen in beslag genomen en verbeurd verklaard, en de overtreders lopen een geldboete op van vijf- tot tienmaal de ontdoken rechten, berekend volgens de hoogste douane- en accijnsrechten.

§ 2. Voor verboden goederen belooft de boete een- tot tweemaal hun waarde.

§ 3. Bij herhaling wordt de boete verdubbeld.

§ 4. In afwijking van § 1 wordt teruggave verleend van de verbeurd verklaarde goederen aan de persoon die eigenaar was van de goederen op het ogenblik van de inbeslagneming en die aantoonde dat hij vreemd is aan het misdrijf.

In geval van teruggave blijven de eventuele kosten verbonden aan de inbeslagneming, de bewaring en het behoud van de goederen ten laste van de eigenaar ».

Artikel 257, § 3, van de AWDA, in de versie ervan zoals van toepassing op het voor de verwijzende rechter hangende geschil, bepaalt :

« Wie zonder voorafgaande toelating van de administratie der douane en accijnzen, aan de goederen vermeld in de douanedocumenten waarvan sprake in § 1, een andere bestemming geeft dan daarin uitdrukkelijk is aangeduid, verbeurt de straffen bepaald, volgens het geval, bij artikel 157, bij de artikelen 220 tot 225, 227 en 277 of bij artikel 231 ».

Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt :

« Elke daad van de mens, waardoor aan een ander schade wordt veroorzaakt, verplicht degene door wiens schuld de schade is ontstaan, deze te vergoeden ».

Artikel 44 van het Strafwetboek bepaalt :

« De veroordeling tot de bij de wet gestelde straffen wordt altijd uitgesproken, onverminderd de teruggave en de schadevergoeding die aan partijen mochten zijn verschuldigd ».

Artikel 50 van het Strafwetboek bepaalt :

« Alle wegens een zelfde misdrijf veroordeelde personen zijn hoofdelijk gehouden tot teruggave en schadevergoeding.

Zij zijn hoofdelijk gehouden tot de kosten, wanneer zij door een zelfde vonnis of arrest zijn veroordeeld.

Nochtans kan de rechter alle veroordeelden of enige van hen vrijstellen van de hoofdelijkheid, mits hij de redenen van die vrijstelling opgeeft en het door ieder persoonlijk te dragen aandeel in de kosten bepaalt.

Personen, door onderscheiden vonnissen of arresten veroordeeld, zijn alleen wegens daden van vervolging, die hun gemeen zijn, hoofdelijk gehouden tot de kosten ».

B.1.2. Krachtens artikel 221, § 1, van de AWDA dient de rechter die een in artikel 220 van de AWDA bedoeld douanemisdrijf bewezen acht, de betrokken goederen verbeurd te verklaren, waardoor de Belgische Staat van rechtswege eigenaar wordt van die goederen. De verbeurdverklaring heeft een zakelijk karakter, aangezien het uitspreken ervan niet vereist dat de veroordeelde eigenaar is van de goederen en evenmin vereist dat de ontduiker van de douanerechten bekend is (Cass. 19 januari 2016, P.14.1519.N; 28 juni 2016, P.14.1588.N; 4 oktober 2016, P.14.1881.N).

Het Hof van Cassatie leidt daaruit af dat op de veroordeelden de verplichting rust om de Belgische Staat in het bezit van die goederen te stellen. Teneinde de rechten van de Belgische Staat te vrijwaren, dient de rechter die de verbeurdverklaring uitspreekt, daaraan tevens, op vordering van de directeur der douane en accijnzen, een veroordeling te koppelen tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, die opeisbaar wordt indien de Belgische Staat niet tijdig in het bezit van die goederen wordt gesteld.

Die laatste veroordeling, die niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de in het geding zijnde bepalingen, vloeit volgens het Hof van Cassatie voort uit de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek en uit de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek. Zij dient volgens het Hof van Cassatie niet als een straf, maar als een burgerrechtelijk gevolg van de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring te worden beschouwd.

Aangezien die veroordeling een toepassing vormt van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, dient de schadevergoeding de Belgische Staat terug te plaatsen in de toestand waarin hij zich zou bevinden indien de goederen wel in zijn bezit zouden zijn gebracht. Bijgevolg moet de schadevergoeding steeds neerkomen op de tegenwaarde van die goederen, zodat de rechter niet bevoegd is om haar te matigen op grond van verzachtende omstandigheden of op grond van de financiële situatie van de daders.

Aangezien die veroordeling tevens een toepassing vormt van artikel 50 van het Strafwetboek, dient zij hoofdelijk te worden uitgesproken ten aanzien van alle voor het douanemisdrijf veroordeelde daders, zelfs indien sommigen onder hen geen kennis hebben of behoren te hebben van het verdere lot van de goederen en dus niet in de mogelijkheid zijn om te voldoen aan de verplichting om de Belgische Staat in het bezit ervan te stellen.

Het Hof van Cassatie is tot slot van oordeel dat die veroordeling ook dient te worden uitgesproken indien het nalaten om de betrokken goederen aan de Belgische Staat over te dragen, niet het gevolg is van een van het bewezen verklaarde misdrijf te onderscheiden foutief gedrag. De verplichting tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen vloeit immers rechtstreeks voort uit het gepleegde misdrijf zelf (Cass. 4 oktober 2016, P.14.1881.N).

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.2. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen, in de in B.1.2 vermelde interpretatie, bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Met de vierde prejudiciële vraag wenst hij tevens te vernemen of zij bestaanbaar zijn met die grondwetsartikelen, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de omvang van de schadevergoeding. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de voormelde toetsingsnormen worden geschonden doordat de rechter verplicht is de daders van het douanemisdrijf te veroordelen tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen, zelfs indien de Belgische Staat een geringere schade zou hebben geleden, terwijl hij bij andere toepassingen van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek bevoegd is om de omvang van de schade te bepalen.

De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de afwezigheid van een van het misdrijf te onderscheiden fout. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de voormelde toetsingsnormen worden geschonden doordat de rechter de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen dient uit te spreken ten aanzien van de personen die geen van het misdrijf te onderscheiden fout hebben gemaakt die bestaat uit het nalaten om de Belgische Staat in het bezit te stellen van de verbeurdverklaarde goederen, terwijl bij andere toepassingen van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek de rechter slechts een schadevergoeding mag toekennen indien de fout, de schade en het oorzakelijk verband daartussen worden aangetoond.

De derde en de vierde prejudiciële vraag hebben betrekking op de onmogelijkheid voor de rechter om de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen te matigen. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de voormelde toetsingsnormen worden geschonden doordat de rechter niet over enige matigingsbevoegdheid beschikt indien hij verzachtende omstandigheden vaststelt, terwijl de douaneadministratie bij het sluiten van een transactie in de zin van artikel 263 van de AWDA wel over een dergelijke bevoegdheid zou beschikken (derde prejudiciële vraag), en doordat hij bij de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen geen rekening mag houden met de financiële situatie van de daders (vierde prejudiciële vraag).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3.1. De Ministerraad voert aan dat de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepalingen, maar uit de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 van het Strafwetboek. Aangezien die laatste bepalingen niet het voorwerp uitmaken van de prejudiciële vragen, zouden die vragen niet ontvankelijk zijn.

In zoverre de prejudiciële vragen betrekking hebben op de verbeurdverklaring zelf, zouden zij dan weer niet ontvankelijk zijn bij gebrek aan relevantie voor de beslechting van het bodemgeschil, aangezien de verbeurdverklaring zelf reeds in kracht van gewijsde is gegaan en de verwijzende rechter zich nog slechts dient uit te spreken over de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

B.3.2. Hoewel de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen niet uitdrukkelijk wordt geregeld door de in het geding zijnde bepalingen, is zij onlosmakelijk verbonden met de straf van verbeurdverklaring bedoeld in artikel 221, § 1, van de AWDA. Voor het overige verwijzen de prejudiciële vragen eveneens naar de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 van het Strafwetboek, zodat de rechten van verdediging van de Ministerraad niet in het gedrang komen.

De prejudiciële vragen hebben overigens louter betrekking op de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen. Zij hebben geen betrekking op de verbeurdverklaring zelf.

De excepties worden verworpen.

Ten gronde

Wat betreft de kwalificatie van de in het geding zijnde maatregel

B.4.1. De partijen verschillen van mening over de kwalificatie van de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen als strafsanctie dan wel als burgerrechtelijke maatregel.

B.4.2. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof nr. 181/2011 van 1 december 2011, had de verwijzende rechter die vordering gekwalificeerd als een strafsanctie. Aangezien die interpretatie niet kennelijk onredelijk was, was het Hof ertoe gehouden de prejudiciële vragen in die interpretatie te beantwoorden, zonder zich evenwel die kwalificatie eigen te maken.

In het bodemgeschil kwalificeert de verwijzende rechter, in navolging van de in B.1.2 vermelde rechtspraak van het Hof van Cassatie, die maatregel als een burgerrechtelijk gevolg van de strafrechtelijke veroordeling tot verbeurdverklaring.

B.4.3. De verbeurdverklaring zelf is een straf, die wordt uitgesproken samen met de in artikel 220 van de AWDA bedoelde gevangenisstraf en met de in artikel 221, § 1, van de AWDA bedoelde geldboete.

Hoewel de vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen onlosmakelijk samenhangt met die straf, is zij zelf een louter burgerrechtelijke vordering, die een toepassing vormt van de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 44 en 50 van het Strafwetboek. Zij heeft immers geen preventief of repressief doel, maar strekt er

slechts toe de rechten van de Belgische Staat te vrijwaren ten aanzien van de goederen waarvan hij als gevolg van de verbeurdverklaring eigenaar is geworden.

De omstandigheid dat de veroordeling tot het betalen van een schadevergoeding ernstige financiële gevolgen kan hebben voor degene die ertoe wordt veroordeeld, volstaat niet om haar als een strafsanctie te kwalificeren. Het behoort immers tot de aard van een schadevergoeding dat zij overeenkomt met de door het slachtoffer geleden schade, nu zij ertoe strekt het slachtoffer terug te plaatsen in de toestand waarin het zich zou bevinden indien de fout niet zou zijn gemaakt.

B.4.4. Ook de hoofdelijke gehoudenheid tot teruggave en schadevergoeding, bedoeld in artikel 50 van het Strafwetboek, kan niet als een strafsanctie worden beschouwd. Die bepaling strekt immers ertoe – te dezen, van rechtswege – een in wezen burgerrechtelijk gevolg te verbinden aan de veroordeling of schuldigverklaring wegens een misdrijf.

Wat betreft de omvang van de schade

B.5.1. De eerste prejudiciële vraag gaat uit van de vaststelling dat de schade die de Belgische Staat als gevolg van het misdrijf lijdt, niet noodzakelijk samenvalt met de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

B.5.2. De burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen vloeit weliswaar voort uit het gepleegde misdrijf, maar zij heeft niet als doel de schade die uit dat misdrijf voortvloeit, te vergoeden. Zij beoogt enkel de schade van de Belgische Staat te vergoeden die ontstaat doordat hij niet in het bezit wordt gesteld van de goederen die als gevolg van de verbeurdverklaring zijn eigendom zijn geworden. Die schade, die te onderscheiden is van de schade die de Belgische Staat heeft geleden als gevolg van het gepleegde douanemisdrijf, valt steeds samen met de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

B.5.3. Bijgevolg stelt de rechter die van die burgerlijke vordering kennis neemt, de concrete omvang van de door de Belgische Staat geleden schade vast door de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen te bepalen. Aldus bestaat het in de eerste prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling met de « andere » toepassingsgevallen van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek niet.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat betreft de afwezigheid van een van het misdrijf te onderscheiden fout

B.6.1. De daders die tot de in artikel 221, § 1, van de AWDA bedoelde verbeurdverklaring worden veroordeeld, hebben een in artikel 220 van de AWDA bedoeld douanemisdrijf gepleegd, en hebben aldus een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en van artikel 50 van het Strafwetboek gemaakt.

Hoewel de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen er niet toe strekt de schade die rechtstreeks uit het misdrijf voortvloeit, te vergoeden, zouden noch de verbeurdverklaring, noch haar burgerrechtelijke gevolg kunnen worden uitgesproken indien het bewezen verklaarde douanemisdrijf niet zou zijn gepleegd. De veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen vloeit bijgevolg rechtstreeks voort uit het douanemisdrijf.

B.6.2. De verbeurdverklaring van de goederen is een straf waarin artikel 221, § 1, van de AWDA uitdrukkelijk voorziet. De tenuitvoerlegging van die straf wordt met name in het geval van inbreuken op de douane- en accijnswetgeving vaak bemoeilijkt door de mobiliteit van de goederen waarop douane- en accijnsrechten verschuldigd zijn. De nood aan een effectieve en gelijke bestraffing inzake douanemisdrijven staat eraan in de weg dat, wanneer de dader zich van de betrokken goederen ontdoet, hij de straf van de verbeurdverklaring zou kunnen ontlopen.

Uit de aard zelf van die straf vloeit derhalve voort dat elke dader in de bij artikel 220 van de AWDA bedoelde gevallen redelijkerwijze vermag te verwachten dat, wanneer hij nalaat de verbeurdverklaarde goederen over te leggen, de strafrechter de betaling van de geldwaarde ervan zal opleggen.

B.6.3. De verbeurdverklaring en de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen zijn geen cumulatieve sancties. Hoewel beide veroordelingen in hetzelfde vonnis worden uitgesproken, wordt de burgerrechtelijke veroordeling pas opeisbaar wanneer de Belgische Staat niet tijdig in het bezit van de verbeurdverklaarde goederen wordt gesteld.

De omstandigheid dat sommige daders geen kennis hebben of behoren te hebben van het verdere lot van de aan het douanetoezicht onttrokken goederen, en aldus geen van het misdrijf te onderscheiden fout maken door de Belgische Staat niet in het bezit van die goederen te stellen, neemt niet weg dat ook zij ten tijde van het plegen van het douanemisdrijf dienden te weten dat dit misdrijf een fout in de zin van de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 50 van het Strafwetboek uitmaakt en dat hun bijgevolg alle strafsancities en burgerlijke sancities waarin de wet voorziet, konden worden opgelegd.

B.6.4. Bijgevolg stelt de rechter die de hoofdelijke veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen uitspreekt, het bestaan van een fout, het voorwaardelijke ontstaan van de schade en het oorzakelijk verband tussen de fout en de schade vast. Aldus bestaat het in de tweede prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling met de « andere » toepassingsgevallen van de artikelen 1382 van het Burgerlijk Wetboek en 50 van het Strafwetboek niet.

De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat betreft de afwezigheid van matigingsbevoegdheid van de rechter

B.7.1. De derde prejudiciële vraag gaat uit van de vaststelling dat de in het geding zijnde bepalingen de rechter geen matigingsbevoegdheid toekennen met betrekking tot de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen,

terwijl de administratie in het kader van de transactie bedoeld in artikel 263 van de AWDA wel over een dergelijke bevoegdheid zou beschikken.

B.7.2. Artikel 263 van de AWDA bepaalt :

« Wegens alle overtredingen van deze wet en van de bijzondere wetten op de heffing van accijnzen, zal door, of op autorisatie van de administratie, omtrent geldboete, verbeurdverklaring en het sluiten van fabrieken of werkplaatsen kunnen worden getransigeerd, zo dikwijls verzachtende omstandigheden de zaak vergezellen, of als aannemelijk kan worden gehouden dat het misdrijf eerder aan verzuim of abuis, dan aan een oogmerk van opzettelijke fraude moet worden toegeschreven ».

Die bepaling laat de administratie toe in geval van verzachtende omstandigheden te transigeren, onder meer over de in artikel 221, § 1, van de AWDA vermelde geldboete en verbeurdverklaring. Zij laat de administratie daarentegen niet toe te transigeren over vorderingen tot schadevergoeding, zoals de burgerlijke vordering tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen.

B.7.3. Bijgevolg beschikt de administratie met betrekking tot die burgerlijke vordering niet over een ruimere matigingsbevoegdheid dan de rechter. Aldus bestaat het in de derde prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling niet.

De derde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.8.1. De vierde prejudiciële vraag gaat uit van de vaststelling dat de rechter blijkens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de mogelijkheid dient te beschikken om een financiële strafsanctie te matigen indien zij de financiële situatie van de persoon aan wie zij wordt opgelegd, dermate kan aantasten dat zij een onevenredige beperking van diens eigendomsrecht vormt.

B.8.2. Zoals in B.4.3 is uiteengezet, is de veroordeling tot betaling van de tegenwaarde van de verbeurdverklaarde goederen evenwel geen strafsanctie, maar een louter burgerrechtelijke maatregel. Het behoort tot het wezen van een schadevergoeding dat haar omvang overeenkomt met de door het slachtoffer geleden schade.

B.8.3. De hoofdelijke gehoudenheid voor de tegenwaarde van de verbeurdverklarde goederen houdt weliswaar in dat de Belgische Staat, indien hij niet in het bezit van de verbeurdverklarde goederen wordt gesteld, de betaling van de volledige tegenwaarde ervan kan eisen van om het even welke dader, maar zij houdt tevens de waarborg in dat de aangesproken dader op zijn beurt zijn regresrecht kan uitoefenen op de andere daders.

De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 220, § 1, 221, § 1, en 257, § 3, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 18 juli 1977, in samenhang gelezen met artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en met de artikelen 44 en 50 van het Strafwetboek, schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 31 januari 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen