

Rolnummers 3116 tot 3126, 3130 tot 3133, 3167 tot 3169 en 3181
Arrest nr. 40/2005 van 16 februari 2005

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, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnissen van 6 en 27 oktober en van 10 november 2004 in zake de Minister van Financiën en het openbaar ministerie tegen M. Cornet en anderen, waarvan de expedities ter griffie van het Arbitragehof zijn ingekomen op 8, 9 en 26 november en op 6 december 2004, heeft de Correctionele Rechtbank te Dinant een prejudiciële vraag gesteld, luidende :

« 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 ? »

of luidende :

« 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 ? »

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 3116 tot 3126, 3130 tot 3133, 3167 tot 3169 en 3181 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

a) In de zaken nrs. 3116 tot 3126, 3130 tot 3133 en 3167 tot 3169

Op 1 december 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

b) In de zaak nr. 3181

Op 21 december 2004 hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en E. De Groot, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Verscheidene personen worden vervolgd voor de Correctionele Rechtbank te Dinant wegens het gebruik van gasolie met furfurol als brandstof voor hun voertuig rijdende op de openbare weg. Eén persoon wordt vervolgd omdat hij een dranksluiterij heeft uitgebaat waar gegiste en sterke dranken ter plaatse werden geconsumeerd en er in om het even welke hoeveelheid dranken op alcoholbasis, hetzij door toevoeging hetzij door distillatie, en met een effectief alcoholvolumegehalte van meer dan 1,23 pct. verkocht of zelfs gratis aanbod, of zelfs dergelijke dranken liet consumeren zonder aan de ontvanger der accijnzen van het ambtsgebied de aangifte van opening alsmede de andere noodzakelijke documenten te hebben overhandigd, en nog een andere persoon wordt vervolgd omdat hij geweigerd heeft gevolg te geven aan het stopteken van de verbaliserende agenten.

De Minister van Financiën, vervolgende partij, voert voor de Rechtbank aan dat het hoofddoel van zijn vordering erin bestaat de overtreders een administratieve sanctie op te leggen door het innen van een forfaitaire boete. 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 gewaarborgd 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. In hun conclusies neergelegd met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 hebben de rechters-verslaggevers laten weten dat de prejudiciële vragen onmiddellijk zouden kunnen worden beantwoord, omdat zij soortgelijk zijn met die waarop het Hof reeds heeft geantwoord met zijn arrest nr. 192/2004 van 24 november 2004.

A.2. Er is geen enkele memorie met verantwoording ingediend.

- 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 strafvervolgung 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 16 februari 2005, door rechter P. Martens, ter vervanging van voorzitter M. Melchior, wettig verhinderd zijnde de uitspraak van dit arrest bij te wonen.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens