

Rolnummer 2973
Arrest nr. 52/2005 van 1 maart 2005

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen en artikel 144*octies*, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 24 maart 2004 in zake Promiles (vennootschap onder firma naar Frans recht) tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 5 april 2004, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen en artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, zoals ingevoerd bij artikel 21, § 2, van het koninklijk besluit van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij bepalen dat inzake douane en accijnzen, het administratief beroep, op straffe van verval, moet worden ingediend bij ter post aangetekende brief, terwijl inzake directe belastingen de belastingplichtige de verzendingswijze kan kiezen van het administratief beroep, dat schriftelijk is geformuleerd en ontvankelijk is vanaf het ogenblik waarop het bij de bevoegde gewestelijke directeur toekomt binnen de toegekende termijn, terwijl het door de wetgever nagestreefde doel erin bestaat dat de administratieve procedure inzake douane en accijnzen zoveel mogelijk gelijk zou lopen met de procedure betreffende het administratief beroep inzake directe belastingen ? »

De Ministerraad heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 januari 2005 :

- is verschenen : Mr. F. T'Kint, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- is de zaak 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 het bodemgeskil

De vennootschap naar Frans recht Promiles heeft bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel een verzoekschrift ingediend tegen de beslissing van de directeur-generaal van de Centrale Administratie der douane en accijnzen, waarbij het op 11 september 2001 gedateerde bezwaarschrift dat werd ontvangen op 13 september 2001, en dat de eiseres had toegezonden via het koerierbedrijf D.H.L., onontvankelijk wordt verklaard.

De beslissing van de directeur-generaal der douane en accijnzen is gebaseerd op artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, waarbij de verplichting wordt opgelegd om administratief beroep in te stellen « bij ter post aangetekende brief », en op artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de

hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, ingevoerd bij het koninklijk besluit van 9 juni 1999, dat de dienst van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke en administratieve procedures voorbehoudt aan « De Post ».

De verwijzende rechter heeft beslist dat de eiseres, een in Frankrijk gevestigde vennootschap, zich moest onderwerpen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, en dat de bepalingen waarop de directeur-generaal der douane en accijnzen zich heeft gebaseerd in overeenstemming zijn met artikel 8 van de richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, dat de lidstaten machtigt om, overeenkomstig hun wetgeving, de dienst van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures te organiseren.

De verwijzende rechter, die echter vaststelt dat een belastingplichtige een bezwaarschrift tegen een directe belasting kan indienen zonder dat de verzending daarvan bij ter post aangetekende brief een ontvankelijkheidsvoorwaarde is waarin de wet voorziet, heeft op verzoek van de eiseres beslist om aan het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. In zijn memorie is de Ministerraad in hoofdorde van mening dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is, in zoverre zij artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven beoogt. De verwijzende rechter heeft immers een definitieve uitspraak gedaan over de conformiteit van het aan De Post toevertrouwde monopolie voor aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures.

A.1.2. In ondergeschikte orde is hij van mening dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, in zoverre ze betrekking heeft op het in het geding zijnde artikel 144octies, § 2.

In de eerste plaats heeft artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niets te maken met de prejudiciële vraag die de indiening van een beroep tegen een administratieve beslissing betreft.

Vervolgens legt artikel 144octies, § 2, aan alle categorieën van rechtzoekenden, zonder enig onderscheid, de verplichting op om een beroep te doen op een universele operator, voor zover het gaat om kennisgevingen in het raam van gerechtelijke of administratieve procedures.

Bovendien is die bepaling, die een monopolie toekent aan De Post, volkomen in overeenstemming met de richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, waarvan ze slechts de omzetting vormt. De Europese regels kunnen echter, om reden van hun voorrang op het interne recht, niet aan de Grondwet worden getoetst, zelfs niet wanneer ze in het Belgische normenstelsel worden opgenomen.

A.2. Volgens de Ministerraad moet de prejudiciële vraag ook ontkennend worden beantwoord, voor zover zij betrekking heeft op artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

De keuze van de wetgever om de verplichting op te leggen dat een beroep inzake douane en accijnzen moet worden ingediend bij ter post aangetekende brief is immers niet uitzonderlijk, maar integendeel zeer gebruikelijk zowel in administratieve als in gerechtelijke aangelegenheden.

De Ministerraad die de rechtspraak van het Arbitragehof in herinnering brengt volgens welke de wijze van indiening van processtukken tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort, is van mening dat de in het geding zijnde bepaling, die zonder onderscheid van toepassing is op alle personen die het voorwerp uitmaken of kunnen uitmaken van een beslissing inzake douane en accijnzen, geen enkele onevenredige beperking van de rechten

van de rechtzoekenden teweegbrengt door de verplichting op te leggen om een beroep in te dienen bij ter post aangetekende brief.

Bovendien vertoont het douane- en accijnsrecht, onder meer vanwege het noodzakelijkerwijs grensoverschrijdende karakter van de beoogde activiteiten, dermate bijzondere kenmerken dat het, zelfs op substantiële wijze, kan afwijken van de wets- en verordeningsbepalingen waarbij andere activiteiten en andere takken van het fiscaal recht worden geregeld.

De omstandigheid dat in het wetsontwerp erop werd aangedrongen de procedureregels inzake douane en accijnzen in overeenstemming te brengen met de regels inzake directe belastingen, betekent niet dat het in het geding zijnde artikel 214 gelijklopend moet zijn met artikel 366 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B. 1992), vermits, enerzijds, de wetgever op precieze en beperkte wijze de procedure-elementen heeft vastgesteld die hij in overeenstemming wilde brengen, waaronder de wijze van indiening van een administratief beroep niet is vermeld, en, anderzijds, hij heeft beklemtoond dat het onmogelijk is om een procedure aan te nemen die volkomen identiek is met die van de directe belastingen.

Ten slotte heeft de wetgever, door het administratieve beroep inzake douane en accijnzen te omringen met verscheidene waarborgen - onvoorwaardelijk recht om binnen een bijzonder lange termijn een administratief beroep in te stellen, onvoorwaardelijk recht op beroep voor een gewoon rechtscollege met volle rechtsmacht, recht om nieuwe middelen voor te dragen voor dat rechtscollege - ten aanzien van personen die wellicht gebruik zullen moeten maken van de procedure bedoeld in het in het geding zijnde artikel 214, de beginselen van gelijkheid en evenredigheid in acht genomen.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. De verwijzende rechter vraagt het Hof naar de bestaanbaarheid, 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, van de artikelen 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen (hierna A.W.D.A.) en 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

B.2. Artikel 214 van de A.W.D.A. bepaalt :

« Het verzoekschrift tot administratief beroep moet worden gemotiveerd en op straffe van verval worden ingediend bij ter post aangetekende brief binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de datum van verzending van de aangevochten beschikking of te rekenen van het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 211, § 1, 2° ».

B.3. Het voormelde artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991, ingevoerd bij koninklijk besluit van 9 juni 1999 « tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de

interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst » en bekrachtigd bij artikel 239 van de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, heeft bepaald :

« Omwille van de bescherming van het algemeen belang en van de openbare orde, is de dienst van aangetekende zendingen in de loop van gerechtelijke of administratieve procedures, eveneens aan De Post voorbehouden en dat ongeacht de drager ervan. »

B.4. Het ter toetsing aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling betreft de belastingplichtige die, inzake douane en accijnzen, op straffe van verval, het administratief beroep bij ter post aangetekende brief moet indienen in vergelijking met de belastingplichtige die, inzake directe belastingen, de wijze van indienen van zijn bezwaarschrift kan kiezen.

B.5.1. Het aldus in de prejudiciële vraag aangeklaagde verschil in behandeling, vindt, voor zover het is aangetoond, zijn oorsprong in artikel 214 van de A.W.D.A. en niet in artikel 144octies, § 2, van de voormelde wet van 21 maart 1991, dat aan De Post een monopolie toevertrouwt voor de aangetekende zendingen in administratieve of gerechtelijke procedures : een bepaling die zich ertoe beperkt een monopolie toe te kennen voor bepaalde aangetekende zendingen is immers vreemd aan de kritiek die betrekking heeft op de vereiste, op straffe van verval, van een aangetekende brief voor de indiening van een beroep.

B.5.2. In zoverre de prejudiciële vraag artikel 144octies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven beoogt, behoeft ze geen antwoord.

B.5.3. Het Hof beperkt bijgevolg zijn toetsing tot het enkele artikel 214 van de A.W.D.A.

Ten gronde

B.6.1. Artikel 214 van de A.W.D.A. is ingevoerd bij artikel 2 van de wet van 30 juni 2000 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna : W.I.B. 1992).

Die voormelde wet van 30 juni 2000 strekte ertoe « het administratieve beroep, zoals dit thans informeel wordt uitgeoefend, te formaliseren voor alle fiscale materies waarvoor de Administratie der douane en accijnzen bevoegd is » (*Parl. St., Kamer, 1999-2000, DOC 50-0438/001, p. 4*) en « het recht op administratief beroep inzake douane en accijnzen in overeenstemming te brengen met het recht dat bestaat voor de andere belastingen op grond van de wetten van 15 maart 1999 en 23 maart 1999 » (*ibid.*, p. 1).

Aldus werd « bij het opstellen van de teksten [...] ernaar gestreefd om de procedure zoveel als mogelijk gelijklopend te maken met de procedure van administratief beroep zoals die inzake directe belastingen in de wet betreffende de beslechting van fiscale geschillen is opgenomen » (*ibid.*, p. 5).

B.6.2. De verwijzende rechter heeft zich met name op die overweging gebaseerd om het Hof te vragen of het in B.4 vermelde verschil in behandeling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.1. Krachtens artikel 366 van het W.I.B. 1992, zoals het is vervangen bij artikel 24 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen, kan de belastingplichtige de wijze van indiening van zijn bezwaar kiezen, voor zover hij het schriftelijk indient.

Artikel 214 van de A.W.D.A. legt daarentegen de belastingplichtige de verplichting op om zijn administratief beroep, op straffe van verval, bij ter post aangetekende brief in te dienen.

B.7.2. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.7.3. De regels betreffende de vormvoorschriften en termijnen om beroep in te stellen zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid.

Ofschoon de met de wet van 30 juni 2000 nagestreefde doelstelling erin bestond de procedure inzake douane en accijnzen « zoveel als mogelijk » gelijklopend te maken met de procedure inzake directe belastingen, werd echter tijdens de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet onderstreept dat « omwille van het specifieke recht inzake douane en accijnzen en de communautaire douanewetgeving [...] een volledig gelijklopende procedure echter niet mogelijk [is] » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, DOC 50-0438/001, p. 5).

B.7.4. De vereiste van de formaliteit van de ter post aangetekende brief, die aan de uitoefening van het administratief beroep voorwaarden koppelt, beperkt niet op onevenredige wijze de rechten van de belastingplichtige, des te meer daar de wetgever het administratief beroep inzake douane en accijnzen met dezelfde waarborgen heeft omgeven als die welke hij in het W.I.B. 1992 heeft ingevoerd bij de voormelde wet van 15 maart 1999, namelijk « een termijn [...] voor het instellen van het administratief beroep [...] bepaald op drie maanden met ontvangstbewijs, het horen van de verzoeker en de mogelijkheid om, zolang geen definitieve beslissing is gevallen, tijdens de procedure, nieuwe bezwaren in te dienen » (*Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-443/2, p. 2).

B.8. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 214 van de algemene wet inzake douane en accijnzen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

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 1 maart 2005.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior