

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 mai 2024

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à réformer
la politique belgo-luxembourgeoise
en matière de sanctions douanières

Audition**Rapport**

fait au nom de la commission
des Finances et du Budget
par
M. Benoit Piedboeuf

Sommaire**Pages**

I. Exposés des orateurs.....	3
II. Questions des membres	16
III. Réponses des orateurs	17
IV. Répliques des membres et réponses complémen- taires des orateurs.....	19

*Voir:*Doc 55 **3580/ (2022/2023):**

001: Proposition de résolution de M. Leysen.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 mei 2024

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

betreffende de hervorming
van het Belgisch-Luxemburgse
douanesanctiebeleid

Hoorzitting**Verslag**

namens de commissie
voor Financiën en Begroting
uitgebracht door
de heer **Benoit Piedboeuf**

Inhoud**Blz.**

I. Uiteenzettingen van de sprekers.....	3
II. Vragen van de leden	16
III. Antwoorden van de sprekers.....	17
IV. Replieken van de leden en bijkomende antwoorden van de sprekers	19

*Zie:*Doc 55 **3580/ (2022/2023):**

001: Voorstel van resolutie van de heer Leysen.

12382

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Marie-Christine Marghem

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Peter De Roover, Sander Loones, Wim Van der Donckt
Ecolo-Groen	Cécile Cornet, Dieter Vanbesien, Gilles Vanden Burre
PS	Hugues Bayet, Malik Ben Achour, Ahmed Laaouej
VB	Kurt Ravyts, Wouter Vermeersch
MR	Marie-Christine Marghem, Benoît Piedboeuf
cd&v	Wouter Beke
PVDA-PTB	Marco Van Hees
Open Vld	Vincent Van Quickenborne
Vooruit	Joris Vandenbroucke

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Peter Buysrogge, Kathleen Depoorter, Michael Freilich, Tomas Roggeman
N. , Wouter De Vriendt, Stefaan Van Hecke, Albert Vicaire
Mélissa Hanus, Christophe Lacroix, Patrick Prévot, Sophie Thémont
Steven Creyelman, Erik Gilissen, Reccino Van Lommel
Emmanuel Burton, Florence Reuter, Vincent Scourneau
Hendrik Bogaert, Leen Dierick
Steven De Vuyst, Peter Mertens
Egbert Lachaert, Christian Leysen
Melissa Depraetere, Vicky Reynaert

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

Le 30 janvier 2024, votre commission a organisé une audition concernant la proposition de résolution précitée.

Les personnes suivantes ont été invitées à cette audition:

— M. Stephan Vanfraechem, directeur général d'Alfa-port Voka;

— M. Abram Op De Beeck, membre du Forum national et *Customs and Foreign trade manager*, BASF;

— Mme Jennifer Vanderputten, *European Delegated Prosecutor*;

— M. Eric Van Dooren, conseiller à la Cour de cassation et professeur à l'UAntwerpen;

— M. Kristian Vander Waeren, administrateur général, SPF Finances, Douanes et Accises.

Tous les orateurs ont précisé qu'ils n'avaient été associés en aucune manière à des initiatives relatives à la législation à l'examen et qu'ils n'avaient pas été rémunérés pour leur contribution à l'audition (cf. article 28, 2bis, du Règlement de la Chambre).

Le 30 avril 2024, la commission a décidé de publier le rapport de cette audition.

I. — EXPOSÉS DES ORATEURS

A. Exposé de M. Abram Op De Beeck, membre du Forum national et *Customs and Foreign Trade Manager*, BASF

M. Abram Op De Beeck, membre du Forum national et *Customs and Foreign Trade Manager*, BASF, fait observer qu'en tant que manager des douanes chez BASF, il représente le secteur privé dans le groupe de travail douane créé au sein d'Essencia et de la FEB. En cette qualité, M. Op De Beeck est également président de la plateforme de concertation Forum national.

L'orateur souligne que le secteur privé attend avec impatience une réforme de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 (LGDA). Le contexte dans lequel les douanes opèrent actuellement est très différent de celui qui prévalait au moment de l'élaboration de la LGDA.

La LGDA a été rédigée dans le contexte d'une législation douanière nationale alors que, depuis l'instauration

Op 30 januari 2024 heeft uw commissie een hoorzitting georganiseerd over het bovenvermelde voorstel van resolutie.

Op deze hoorzitting werden volgende personen uitgenodigd:

— de heer Stephan Vanfraechem, algemeen directeur Alfaport Voka;

— de heer Abram Op De Beeck, lid van het Nationaal Forum en *Customs and Foreign trade manager*, BASF;

— mevrouw Jennifer Vanderputten, *European Delegated Prosecutor*;

— de heer Eric Van Dooren, Raadsheer bij het Hof van Cassatie en professor UAntwerpen;

— de heer Kristian Vanderwaeren, administrateur-generaal, FOD Financiën, Douane en Accijnzen.

Alle sprekers hebben laten weten dat zij op geen enkele wijze betrokken zijn geweest bij de initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving en dat zij niet werden betaald voor de bijdrage aan deze hoorzitting (cfr. artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement).

Op 30 april 2024 heeft de commissie beslist om het verslag van deze hoorzitting te publiceren.

I. — UITEENZETTINGEN VAN DE SPREKERS

A. Uiteenzetting van de heer Abram Op De Beeck, lid van het Nationaal Forum en *Customs and Foreign Trade Manager*, BASF

De heer Abram Op De Beeck, lid van het Nationaal Forum en *Customs and Foreign Trade Manager*, BASF, merkt op dat hij als douanemanager bij BASF de private sector vertegenwoordigt in de werkgroep douane bij Essencia en het VBO. Vanuit die functie is de heer Op De Beeck ook voorzitter van het overleg Nationaal Forum.

De spreker geeft aan dat de private sector reikhalzend uitkijkt naar een hervorming van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 (AWDA). De context waarin de douane vandaag opereert is helemaal anders dan de context ten tijde van het opstellen van de ADWA.

De AWDA werd geschreven vanuit een context van nationale douanewetgeving, terwijl de douanemarkt nu

du marché unique européen en 1992, le marché douanier est davantage régi au niveau européen par la législation douanière européenne.

La LGDA met fortement l'accent sur la fiscalité, tandis qu'actuellement, on insiste beaucoup plus sur l'aspect de la police des frontières.

Alors que, lors de la rédaction de la LGDA, les accises étaient essentiellement utilisées en tant qu'instrument fiscal, elles sont maintenant de plus en plus devenues un instrument dans le cadre du Pacte vert.

Lors de la rédaction de la LGDA, les formalités douanières étaient essentiellement remplies par de grandes entreprises dans le cadre du commerce international, tandis qu'actuellement, elles le sont par pratiquement tout le monde. Aujourd'hui, chaque particulier qui commande un produit en ligne peut devenir importateur et être donc concerné par la législation douanière.

Si, lors de la rédaction de la LGDA, le nombre de déclarations en douane était très limité, il explose actuellement, en partie en raison du commerce en ligne.

Selon M. Op De Beeck, cette nouvelle donne rend une réforme de la LGDA absolument nécessaire.

Depuis les années 60 du siècle précédent, le nombre de lois à appliquer au niveau européen est passé de 4 à 348. Il y a donc une forte augmentation non seulement des déclarations en douane, mais aussi de la complexité.

B. Exposé de M. Stephan Vanfraechem, directeur général Alfaport Voka

M. Stephan Vanfraechem, directeur général d'Alfaport Voka, explique que son organisation représente environ 400 entreprises privées opérant dans la zone portuaire anversoise.

Parfois, le secteur public et le secteur privé sont présentés comme des adversaires. Or, leurs intérêts communs sont décisifs: les services douaniers ont notamment pour mission de protéger le commerce licite contre les menaces croissantes telles que les produits contrefaits, le terrorisme et les menaces extérieures. Par exemple, le trafic de stupéfiants et la "guerre contre les drogues" ont entraîné une forte baisse des capacités et ils ont entravé le commerce licite.

Dans les relations entre le secteur public et le secteur privé, il importe de trouver le juste équilibre entre les

door de invoering van de Europese eengemaakte markt in 1992 meer een Europees gegeven is geworden dat wordt geregeld door Europese douanewetgeving.

De AWDA werd geschreven vanuit een sterke focus op fiscaliteit, terwijl de focus nu veel meer ligt op het aspect grenspolitie.

Terwijl bij het opstellen van de AWDA de accijnzen voornamelijk gebruikt worden als fiscaal instrument, zijn de accijnzen nu meer en meer een instrument in het kader van de *Green Deal* geworden.

Ten tijde van het opstellen van de AWDA werden douaneformaliteiten voornamelijk vervuld door grote bedrijven in het kader van internationale handel, terwijl ze nu vervuld worden door bijna iedereen. Nu kan elke particulier die online iets bestelt importeur worden en dus gevat worden door de douanewetgeving.

Daar waar bij het opstellen van de AWDA het aantal douaneaangiftes zeer beperkt was, is er nu een geweldige explosie van douaneaangiftes onder meer als gevolg van de *e-commerce*.

Wegens de gewijzigde context is een hervorming van de AWDA volgens de heer Op De Beeck absoluut noodzakelijk.

Sinds de jaren 60 van vorige eeuw is het aantal toe te passen wetten op Europees vlak gestegen van 4 tot 348. Er is dus niet alleen een forse toename van de douaneaangiftes maar ook een forse toename van de complexiteit.

B. Uiteenzetting van de heer Stephan Vanfraechem, algemeen directeur, Alfaport Voka

De heer Stephan Vanfraechem, algemeen directeur, Alfaport Voka, licht toe dat zijn koepelorganisatie ongeveer 400 privébedrijven in de Antwerpse havensector vertegenwoordigt.

Soms worden de publieke en de private sector voorgesteld als twee tegengestelde partijen. De gemeenschappelijke belangen zijn echter doorslaggevend: de taak van de douane is onder andere het beschermen van de legale handel tegen toenemende bedreigingen zoals namaakproducten, terrorisme en externe dreigingen. Zo leiden drugshandel en de *war on drugs* bijvoorbeeld tot het wegnemen van veel capaciteit en hinder voor het legale handelsverkeer.

In de relatie tussen de publieke en de private sector is het zaak om de balans te vinden tussen enerzijds

missions de contrôle des douanes, d'une part, et leur rôle de facilitateur du commerce licite, d'autre part.

Les choix stratégiques opérés en la matière ne sont pas sans conséquence et leurs effets ne se limitent pas au niveau local. Le cadre légal affecte également l'attractivité des ports maritimes et aéroportuaires en tant que voies d'accès économique au pays. De manière plus générale, la fluidité des activités douanières est dans l'intérêt de tout secteur qui importe et exporte des marchandises.

Il s'agit de grandes entreprises telles que BASF qui possèdent leurs propres services douaniers et procèdent elles-mêmes au dédouanement, mais également de prestataires de services logistiques qui ont acquis une grande expertise en faisant des déclarations en douane pour le compte de tiers.

La loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 (LGDA) est considérée comme un vieux problème. Alfaport Voka appelle depuis longtemps à sa refonte. Le contexte européen a radicalement changé depuis que cette législation nationale a été instaurée.

Alfaport Voka représente des entreprises dont les activités s'étendent bien au-delà du bassin anversois et qui peuvent comparer les différentes situations en Europe. Un atout de la Belgique réside dans le fait qu'elle dispose des voies d'accès économique importantes que sont ses ports et ses aéroports. Ces acteurs mondiaux offrent de très nombreuses opportunités économiques. D'autre part, les procédures de déclaration en douane sont de plus en plus simples, ce qui permet aux grandes entreprises de centraliser toutes les déclarations en douane à un seul endroit et dans un seul pays. Dès lors, les intéressés soupèsent la marge de manœuvre laissée aux autorités nationales dans le cadre du droit communautaire et les lieux où les échanges commerciaux sont facilités au maximum.

Le traitement pénal réservé aux infractions douanières, assorti d'amendes très élevées, est une particularité de la législation belge. L'orateur ne souhaite nullement donner carte blanche aux fraudeurs qui agissent délibérément, mais demande que l'on prête attention aux fautes commises par erreur lors de la procédure de déclaration. Par comparaison, certains de nos voisins permettent de corriger administrativement les erreurs.

Un premier pas a été franchi en adoptant la loi du 3 avril 2019 relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (loi "Brexit"), qui reconnaît les irrégularités commises "de bonne foi". Sur le terrain, ce

de controletaken van de douane en anderzijds haar faciliterende rol voor de legale handel.

De beleidskeuzes die op dat vlak worden gemaakt zijn niet geheel vrijblijvend en beperken zich niet tot een louter lokale impact. Ook het wettelijk kader heeft invloed op de aantrekkelijkheid van de zee- en luchthavens als de economische poorten tot het land. In ruimere zin heeft elke sector die te maken heeft met de in- en uitvoer van goederen belang bij een vlotte douaneafhandeling.

Het betreft grote bedrijven zoals BASF die eigen douaneafdelingen hebben en zelf inklaren, maar ook logistieke dienstverleners die een grote expertise verworven hebben door voor anderen douaneaangiften te doen.

De algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 (AWDA) wordt beschouwd als een oud zeer. Alfaport Voka is sinds lange tijd vragende partij voor een herziening. De Europese context is geheel anders dan toen deze nationale wetgeving werd ingevoerd.

Alfaport Voka vertegenwoordigt bedrijven die ruimer actief zijn dan in Antwerpen alleen. Deze firma's kunnen de verschillende situaties binnen Europa vergelijken. Een positieve afweging is dat België beschikt over sterke economische poorten dankzij de zee- en luchthavens. Deze wereldspelers zorgen voor zeer veel economische opportuniteiten. Anderzijds wordt er steeds meer ingezet op het vereenvoudigen van het douaneaangifteproces, waarbij grote bedrijven alle douaneaangiften op één plaats, in één land centraliseren. Men gaat op dat moment afwegen wat de nationale bewegingsruimte is binnen de Europese wetgevingen en waar vlot handelsverkeer maximaal gefaciliteerd wordt.

Een eigenaardigheid van de Belgische wetgeving is de strafrechtelijke afhandeling van een douaneovertreding, gepaard met zeer hoge boetes. De spreker wil er allerminst voor pleiten om bewuste fraudeurs carte blanche te geven, maar vraagt wel aandacht voor fouten in het aangifteproces die duidelijk op een vergissing berusten. De vergelijking met enkele buurlanden leert dat er daar wel mogelijkheden bestaan om vergissingen administratief recht te zetten.

Een eerste stap werd gezet met de wet van 3 april 2019 betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (de "brexit-wet"), waarin onregelmatigheden die werden begaan "te goeder trouw" zijn

concept est toutefois rarement évoqué faute de base légale solide.

En outre, l'administration des douanes belges est à la fois juge et partie, à cet égard, dès lors qu'elle peut elle-même engager des poursuites pénales à titre de moyen de pression.

Une réforme s'impose également dès lors que la mise en conformité (*compliance*) n'est plus un luxe, mais est devenue une condition minimale pour beaucoup d'entreprises aux niveaux national et international. En 2018, Alfaport Voka a rédigé, avec l'Administration générale des douanes et Accises (AGD&A), un protocole d'accord auquel se sont ralliés la fédération des transitaires *Forward Belgium* et l'*Antwerpse Scheepvaartvereniging* (ASV) dans le but de chercher des solutions pour améliorer la collaboration en dehors du cadre existant. Après avoir constaté que certaines entreprises avaient besoin de plus de connaissances, l'administration a demandé d'investir davantage dans la mise en conformité. D'autre part, il prévoit d'établir une trajectoire de correction en cas de faute non intentionnelle. Ce projet ne s'est pas non plus concrétisé sur le terrain bien que la demande reste très forte du côté des entreprises.

Une révision fondamentale de la LGDA du 18 juillet 1977, dont certaines dispositions ont plus de 200 ans, s'impose certainement. Une étude de l'Université d'Anvers¹, qui expose une première évaluation solidement étayée de la législation douanière belge et de la politique en matière de sanction par rapport à d'autres pays, constitue un excellent point de départ à cet égard.

Parallèlement, le cabinet de M. Vincent Van Peteghem, ministre des Finances, a organisé des tables rondes auxquelles de très nombreux intervenants ont été invités. Tout le monde s'accorde à dire que des modifications sont nécessaires.

Une première amorce de révision limitée de la législation, qui prévoit la possibilité d'infliger des sanctions administratives, certes arbitrairement plafonnées à 10.000 euros, est à l'examen. La question est toutefois de savoir ce que cette mesure donnera sur le terrain. À cet égard, l'orateur revient sur la loi *Brexit*, qui consacre le concept "de bonne foi", que tout le monde salue, mais qui ne donne guère de résultats en pratique.

M. Vanfraechem conclut en indiquant que le travail n'est pas fini: une refonte complète de la LGDA s'impose.

¹ VAN DOOREN, E. VERMEULEN, J. DE BRUYN, K. JOOSTENS en B. PEETERS, *A modern, operational and effective customs sanction investigation and enforcement system. Conclusions and recommendations*, University of Antwerp, 2021.

opgenomen. Op het terrein was er echter weinig sprake van dit concept, bij gebrek aan een solide wettelijke basis.

De Belgische douaneadministratie is bovendien zowel rechter als partij, aangezien ze zelf strafrechtelijke vervolging als drukkmiddel kan gebruiken.

Een hervorming is daarnaast noodzakelijk omdat *compliance* geen luxe meer is, maar een minimumvoorwaarde voor veel nationaal en internationaal actieve bedrijven. Alfaport Voka heeft in 2018 een *memorandum of understanding* opgesteld met de Algemene Administratie Douane en Accijnzen (AAD&A), dat werd bijgetreden door de expediteursvereniging *Forward Belgium* en de Antwerpse Scheepvaartvereniging (ASV). Er werd buiten het bestaande kader gezocht naar manieren om beter samen te werken. De administratie vroeg om meer in te zetten op *compliance*, aangezien zij vaststellen dat bij sommige bedrijven meer kennis noodzakelijk is. Anderzijds zou een verbetertraject opgezet worden in geval van een niet-intentionele fout. Ook dit voornemen heeft op het terrein weinig opgeleverd, hoewel de vraag aan de kant van de bedrijven zeer groot blijft.

Een fundamentele herziening van de AWDA van 18 juli 1977, die soms zelfs teruggaat tot ruim 200 jaar oude bepalingen, is zeker aan de orde. Een studie van de Universiteit Antwerpen¹, waarin een stevig onderbouwde eerste proeve werd gemaakt van de Belgische douanewetgeving en het sanctiebeleid in vergelijking met andere landen, vormt daarvoor een zeer goede basis.

Daarnaast organiseerde het kabinet van de minister van Financiën, de heer Vincent Van Peteghem, rondetafelgesprekken waarop heel wat betrokkenen werden uitgenodigd. Iedereen is het erover eens dat er aanpassingen moeten gebeuren.

Een eerste aanzet voor een beperkte herziening van de wetgeving, waarin de mogelijkheid van administratieve sancties wordt voorzien, ligt op tafel, weliswaar met een arbitraire beperking tot maximaal 10.000 euro. Het is echter de vraag wat het resultaat op het terrein zal worden. De spreker verwijst in dit verband opnieuw naar de *brexit*-wet, die het concept "te goeder trouw" bevat, wat alom werd toegejuicht maar in de realiteit weinig opleverde.

De heer Vanfraechem concludeert dat het werk niet af is: een volledige herziening van de AWDA is noodzakelijk.

¹ VAN DOOREN, E. VERMEULEN, J. DE BRUYN, K. JOOSTENS en B. PEETERS, *A modern, operational and effective customs sanction investigation and enforcement system. Conclusions and recommendations*, University of Antwerp, 2021.

Ce chantier pourrait éventuellement être mis en œuvre en plusieurs phases. Alfaport Voka appelle à la mise sur pied d'une commission interdisciplinaire où l'administration pourrait mener une réflexion conjointe avec des représentants du monde universitaire, des intervenants du secteur privé qui maîtrisent ce sujet et d'autres parties prenantes. Le même concept a été appliqué pour réviser le Code belge de la navigation.

Ce n'est pas la première fois que la révision de la LGDA est annoncée dans un accord de gouvernement, mais sans réelles avancées jusqu'à présent. Il demeure donc nécessaire de s'y employer, avec un mandat du Parlement et avec l'aide du cabinet des Finances.

C. Exposé de M. Eric Van Dooren, conseiller à la Cour de cassation et professeur à l'université d'Anvers (UAntwerpen)

1. La genèse de la LGDA

M. Eric Van Dooren, conseiller à la Cour de cassation et professeur à l'université d'Anvers (UAntwerpen), présente une introduction juridique sur l'application de la législation douanière en Belgique. En effet, la législation actuelle implique non seulement des contraintes économiques mais pourrait aussi comporter des problèmes juridiques.

Avant de se pencher sur d'éventuelles modifications législatives, il convient de retracer quelque peu la genèse juridique de cette législation afin de comprendre la thématique.

Entrée en vigueur le 18 juillet 1977, la LGDA ne visait qu'à coordonner les lois disparates qui existaient à l'époque en matière de douanes. Articulée en vingt-huit chapitres, cette loi peu structurée comporte encore des dispositions datant du XIX^e siècle. Y figurent notamment des sanctions issues de la loi du 27 août 1822, ainsi que plusieurs dispositions provenant de celle du 26 avril 1844. Alors que cette législation est encore en vigueur en Belgique, les Pays-Bas ont choisi, dans les années 60, de supprimer cette politique de sanctions du XIX^e siècle en modifiant fondamentalement leur législation en matière de douanes.

Cette législation du XIX^e siècle se caractérise d'abord par le fait qu'elle peut être considérée comme un "droit réaliste". En effet, le législateur est parti du principe que la contrebande et d'autres techniques visant à éviter les accises pouvaient conférer de substantiels avantages patrimoniaux illégaux. Il convenait donc de se montrer impitoyable à l'égard de ces pratiques. On est aussi

Deze grote opdracht kan eventueel gefaseerd uitgevoerd worden. Alfaport Voka is vragende partij voor een interdisciplinaire commissie waar, naast de administratie en vertegenwoordigers van de academische wereld, mensen met kennis van zaken uit de privésector en andere partijen kunnen meedenken. Hetzelfde concept werd gehanteerd voor de herziening van het Belgische Scheepvaartwetboek.

De herziening van de AWDA staat niet voor het eerst in het regeerakkoord, terwijl er nog niet veel van in huis gekomen is. Het blijft dan ook noodzakelijk om werk te maken van dat proces, met een mandaat vanuit het Parlement en met de steun van het kabinet Financiën.

C. Uiteenzetting van de heer Eric Van Dooren, raadsheer bij het Hof van Cassatie en professor UAntwerpen

1. De totstandkoming van de AWDA

De heer Eric Van Dooren, raadsheer bij het Hof van Cassatie en professor aan de UAntwerpen, geeft een juridische introductie over de douanehandhaving in België. De huidige wetgeving leidt immers niet alleen tot economische besognes maar bevat mogelijk ook juridische knelpunten.

Een vooruitblik op eventuele wetwijzigingen vereist allereerst enige rechtsgeschiedenis om de thematiek te kunnen begrijpen.

De AWDA dateert van 18 juli 1977 en hield enkel een coördinatie van bestaande disparate wetgeving inzake douanehandhaving in. De weinig gestructureerde, 28 hoofdstukken tellende wet bevat bepalingen die teruggaan tot de 19^e eeuw. Inzake sanctiebeleid gaat het bijvoorbeeld om de wet van 27 augustus 1822, een aantal andere bepalingen komen uit de wet van 26 april 1844. Terwijl de 19^e eeuwse wetgeving in België nog geldig is, heeft Nederland in de jaren 60 ervoor gekozen om af te stappen van het 19^e eeuwse sanctiebeleid en de douanewetgeving fundamenteel te wijzigen.

Een eerste kenmerk is dat deze 19 eeuwse wetgeving als "realistisch recht" kan beschouwd worden. De wetgever ging ervan uit dat er met smokkel en andere accijnsontduiking omvangrijke wederrechtelijke vermogensvoordelen konden worden gegenereerd. Er moest bijgevolg een meedogenloze bestraffing tegenover staan. Tevens werd uitgegaan van een vrij geringe pakkans,

parti du principe que le risque de se faire prendre était assez faible, si bien qu'une grande marge de manœuvre a été accordée aux fonctionnaires chargés de détecter les infractions.

Le système élaboré au XIX^e siècle se caractérise en outre par un régime de sanctions pénales, bien que d'inspiration civile. En effet, l'approche adoptée visait davantage à récupérer le manque à gagner fiscal subi qu'à sanctionner. Il s'agissait de rembourser une dette réelle, par opposition à la dette fiscale personnelle à charge d'un contribuable qui existe dans le droit fiscal actuel.

Ce choix de départ avait plusieurs conséquences, à commencer par le fait qu'il s'agissait de peines patrimoniales à caractère réel. En effet, les amendes étaient égales au décuple des droits en jeu et étaient imposées forfaitairement par le juge pénal. Ces amendes très élevées s'expliquaient par leur caractère mixte (à la fois sanction et indemnisation), mais aussi par le postulat qu'un fraudeur sur dix seulement était attrapé. Par ailleurs, la confiscation était obligatoire quelles que soient les conditions relatives à la propriété, et donc même lorsque l'identité de l'auteur des faits n'était pas connue ou en cas d'acquiescement du prévenu. Cette confiscation a été supprimée dans les années 1990.

Ce régime de sanctions sévères a été assorti d'une responsabilité pénale propre, à savoir d'une condition de culpabilité aisée à satisfaire. Dans le droit de sanction douanier, il ne faut pas démontrer l'existence d'une intention frauduleuse, mais d'une intention générale. La présomption que l'auteur a commis les faits sciemment et volontairement suffit, et il lui appartient de prouver le contraire.

Ces incriminations larges ont par ailleurs pour conséquence que chaque violation de la législation douanière constitue un fait délictueux. La moindre absence de paiement d'une dette douanière ou d'accises peut être qualifiée d'infraction et donner lieu aux lourdes sanctions prévues.

Une autre caractéristique est que l'action publique est exercée par l'administration des douanes lésée, en partant du principe que celle-ci doit récupérer une somme permettant de compenser le manque à gagner et couvrant le coût de l'enquête. Cela va à l'encontre de la procédure pénale normale, où le ministère public mène l'enquête pénale et décide des poursuites éventuelles.

L'administration des douanes dispose en outre de pouvoirs d'investigation propres et étendus, comme le pouvoir d'accéder aux habitations et aux lieux de travail ou celui de procéder à des détentions préventives.

waardoor opsporingsambtenaren van de administratie een ruime armslag kregen.

Verder wordt het in de 19^e eeuw ontworpen systeem gekenmerkt door een penale sanctieregeling, zij het civiel geïnspireerd. De invalshoek was eerder om tot recuperatie van het geleden fiscaal verlies dan tot bestraffing te komen. Het systeem was erop gericht om een zakelijke schuld te vergoeden, in tegenstelling tot de persoonlijke belastingschuld van een belastingplichtige in het huidige fiscaal recht.

Dit uitgangspunt had een aantal gevolgen, om te beginnen de zakelijke invulling van vermogensstraffen. Geldboeten bedroegen tien maal de ontdoken rechten, forfaitair op te leggen door de strafrechter. Deze zeer hoge boetes waren het gevolg van het gemengde karakter ervan (zowel bestraffing als schadevergoeding), maar ook van het uitgangspunt dat er slechts om de tien vaststellingen iemand gevat kon worden. Daarnaast was de verbeurdverklaring verplicht ongeacht de eigendomsvereisten dus ook in het geval van een onbekende dader of in het geval van de vrijspraak voor de beklaagde. Sinds de jaren 90 is deze verbeurdverklaring afgeschaft.

Aan de zware sancties werd een eigen strafrechtelijke aansprakelijkheid gekoppeld, dit wil zeggen een laagdrempelige schuldvereiste. In het douanesanctierecht hoeft geen bedrieglijk opzet te worden aangetoond, wel een algemeen opzet. Het vermoeden dat de dader de feiten wetens en willens heeft gepleegd volstaat. Het is aan de betrokkene om het tegenbewijs te leveren.

Ruime strafbaarstellingen komen er vervolgens op neer dat iedere overtreding van de douanewetgeving een delictueel feit is. Elke kleine niet-betaling van douane- of accijnsschuld kan als een misdrijf gekwalificeerd worden, inclusief de hoge voorziene sanctionering.

Een ander kenmerk bestaat erin dat de strafvordering wordt uitgeoefend door de benadeelde douaneadministratie vanuit de filosofie dat de verliezen en de kosten van het onderzoek moesten worden gerecupereerd. Dit is in tegenstelling met normale strafzaken waarin het openbaar ministerie het strafonderzoek voert en over de vervolging beslist.

Daarnaast heeft de douaneadministratie eigen en uitgebreide onderzoeksbevoegdheden zoals de betreding van woon- en werkplaatsen, voorlopige hechtenis.

Enfin, le ministère public occupe une place particulière dans le cadre des dossiers douaniers dès lors qu'il se tient quelque peu à l'écart tout en veillant à la régularité des enquêtes et des poursuites de l'administration douanière. Le ministère public conseille aussi le juge pénal.

Toutes ces caractéristiques font que le législateur a élaboré un régime propre (*sui generis*) doté de caractéristiques pénales, et ce, tant sur le plan du droit matériel que sur celui de la procédure.

Cette législation constitue néanmoins un ensemble cohérent. Il s'agissait à l'époque d'un choix conscient du législateur basé sur le principe d'indemnisation et de récupération du manque à gagner subi. Cela explique les dérogations au droit pénal commun. Aucune dérogation aux autres dispositions du droit pénal fiscal n'était prévue parce qu'il n'existait à l'époque pas encore de TVA ou d'impôt sur les revenus.

2. Défis après la Seconde Guerre mondiale

La LGDA a continué à fonctionner parfaitement jusqu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Seule la Cour de cassation était compétente pour interpréter la LGDA. La Cour constitutionnelle et les autres cours européennes n'existaient pas encore.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le système existant a été remis en cause sous l'influence de quatre dynamiques: les traités relatifs aux droits humains, le contrôle constitutionnel réalisé par la Cour constitutionnelle, la supranationalité et l'eupéanisation (la création de l'union douanière) ainsi que la modernisation du droit pénal belge et du droit de la procédure pénale, en ce compris notamment la responsabilité pénale des personnes morales et la loi sur la probation.

3. Traités relatifs aux droits humains

En ce qui concerne les traités relatifs aux droits humains, il s'agit surtout de la Convention européenne des droits de l'homme, rendue contraignante par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg (par exemple, le droit à la vie privée et le droit à un procès équitable), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'effet direct, qui impose aux juges pénaux d'évaluer les faits à la lumière de tous ces traités internationaux.

4. Contrôle constitutionnel

La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle au regard de la Constitution et des traités internationaux. La Cour estime généralement qu'il existe un critère de

Tot slot heeft het openbaar ministerie in douanezaken een bijzondere plaats. Het openbaar ministerie staat wat aan de kant maar waakt over de regelmatigheid van de onderzoeken en vervolgingen van de douaneadministratie. Het openbaar ministerie adviseert ook de strafrechter.

Al deze kenmerken maken dat er een eigen (*sui generis*) stelsel is ontworpen met penale karakteristieken zowel materieelrechtelijk als op het vlak van de procedure.

Evenwel vormde dit een coherent geheel. Het was een bewuste keuze van wetgever op dat ogenblik gebaseerd op het principe van vergoeding en de recuperatie van het geleden verlies. Dit verklaart de afwijkingen van het gemeen strafrecht. Er was geen afwijking van het overige fiscaal strafrecht omdat er op dat ogenblik nog geen sprake was van btw of inkomstenbelastingen.

2. Uitdagingen na WO II

De AWDA heeft probleemloos blijven functioneren tot na de Tweede Wereldoorlog. Enkel het Hof van Cassatie was bevoegd voor de uitlegging van de AWDA, het Grondwettelijk Hof en andere Europese hoven bestonden nog niet.

Na WO II is het bestaande systeem onder druk gekomen omwille van een viertal bewegingen: de mensenrechtenverdragen, de grondwettelijke toetsing door het Grondwettelijk Hof, de supranationaliteit en de europeïsering (het ontstaan van douane-unie) en de modernisering van het Belgisch strafrecht en strafprocesrecht met onder meer de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en de probatiewet.

3. Mensenrechtenverdragen

Wat de mensenrechtenverdragen betreft gaat het vooral over het Europees verdrag voor de rechten van de mens afdwingbaar via het Europees Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg (bijvoorbeeld recht op privacy en recht op een eerlijk proces), het Internationaal verdrag voor de politieke rechten (IVBPR), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de directe werking waardoor de strafrechters de feiten moeten toetsen, aan al deze internationale verdragen.

4. Grondwettelijke toetsing

Het Grondwettelijk Hof staat in voor de toetsing aan de Grondwet en de internationale verdragen. Het Hof oordeelt meestal dat er een geoorloofd onderscheidingscriterium

distinction autorisé pour la LGDA, eu égard à la nature, à l'objectif et aux conséquences de la législation douanière. La Cour reconnaît que les poursuites engagées par l'administration des douanes elle-même sont moins indépendantes, mais qu'il existe un contrôle garanti exercé par le juge pénal. La Cour constitutionnelle a néanmoins relevé, au total, six infractions dans la LGDA: présomption irréfragable de responsabilité à charge du commettant (29 mars 2001), droits des tiers en cas de confiscation (19 décembre 2001 et 20 février 2002), circonstances atténuantes et lourdeur de l'amende (14 septembre 2006 et suivants), visite domiciliaire (27 janvier 2011), solidarité à l'égard de l'amende (7 novembre 2013) et détention préventive (4 mars 2021).

5. Européanisation de la législation douanière

Dans les faits, l'eupéanisation a mis fin à la notion de droit douanier belge. Tous les États membres de l'Union européenne ont cédé leur souveraineté en matière de la législation douanière au niveau supranational. Il existe une politique douanière européenne commune à l'égard des pays tiers et les droits de douane ont été abolis au sein de l'Union européenne. La compétence décisionnelle en matière de droit douanier matériel relève désormais du droit européen.

Les Traités de Maastricht et de Lisbonne ont également eupéanisé les compétences en matière de police et de justice, générant plusieurs nouveautés qui ont également influencé l'ancien régime de sanctions appliqué par les douanes.

À cet égard, il importe de souligner la primauté de la législation européenne. Cela signifie qu'en cas de conflit entre une norme belge et une norme européenne, c'est la législation européenne qui prévautra (cf. l'arrêt *Franco-Suisse "Le Ski"* (l'arrêt *Fromagerie franco-suisse "Le Ski"*) de la Cour de cassation, 27 mai 1971)).

Le contrôle de l'application du droit douanier a également gagné en importance au niveau européen. Tous les États membres sont tenus d'imposer des sanctions en cas de non-respect de la législation douanière. Ces sanctions doivent toujours être effectives, proportionnées et dissuasives (article 42 du Code des douanes de l'Union, article 4.3, alinéa 2, du TUE et article 352 du TFUE).

La directive PIF du 5 juillet 2017 et le règlement du 12 octobre 2017 portant création du Parquet européen sont des nouveautés. La directive PIF (protection des intérêts financiers) vise principalement à sauvegarder les intérêts financiers de l'Union. La création du Parquet européen permet désormais à un deuxième acteur, en sus de l'administration des douanes, d'effectuer

is voor de AWDA gelet op de aard, het doel en de gevolgen van de douanewetgeving. Het Hof erkent dat de vervolging door de douaneadministratie zelf minder onafhankelijk is maar er is een gewaarborgde controle door de strafrechter. In totaal heeft het Grondwettelijk Hof toch een zestal schendingen in de AWDA kunnen vaststellen: onweerlegbaar vermoeden aansprakelijkheid aanstellers (29 maart 2001), rechten van derden bij verbeurdverklaring (19 december 2001 en 20 februari 2002), verzachtende omstandigheden en zware geldboete (14 september 2006 en volgende), huisvisitatie (27 januari 2011), solidariteit geldboete (7 november 2013) en voorlopige hechtenis (4 maart 2021).

5. Europeanisering van de douanewetgeving

Door de Europeanisering is er eigenlijk geen sprake meer van Belgisch douanerecht. Alle EU-lidstaten hebben hun soevereiniteit op het vlak van de douanewetgeving overgedragen aan het supranationaal niveau. Er is een gemeenschappelijk Europees douanebeleid naar derde landen toe en geen douaneheffingen meer binnen de Europese Unie. De beslissingsbevoegdheid inzake materieel douanerecht is Europees recht geworden.

Door het Verdrag van Maastricht en Lissabon zijn ook de bevoegdheden van politie en justitie geëuropeaniseerd. Dit heeft een aantal nieuwigheden teweeg gebracht die ook hun invloed hebben op het oude douanesanctiestelsel.

Daarbij is het van belang om de primauté van de Europese wetgeving aan te stippen. Dit betekent dat als er een conflict is tussen een Belgische en een Europese norm de primauté van de Europese wetgeving geldt (cfr. het arrest *Franco-Suisse Le Ski* (smeerkaas arrest) van het Hof van Cassatie, 27 mei 1971)).

Ook inzake het Europees douanerecht is de handhaving van belang geworden. Alle lidstaten zijn verplicht om sancties vast te leggen voor de niet-naleving van de douanewetgeving. Deze sancties moeten altijd effectief, proportioneel en afschrikkend zijn (artikel 42 Douanewetboek van de Unie, artikel 4.3, tweede lid, VEU en artikel 352 van de VWEU).

Nieuw zijn de PIF richtlijn van 5 juli 2017 en de verordening van 12 oktober 2017 houdende de oprichting van het Europees openbaar ministerie. De PIF-richtlijn (*protection des intérêts financiers*) is er vooral om de financiële belangen van de Unie te vrijwaren. Door de oprichting van het Europees openbaar ministerie is er een nu een tweede actor naast de douaneadministratie die

des investigations et d'engager des poursuites en cas d'infractions à la directive PIF.

6. *État des lieux*

M. Van Dooren indique que le droit douanier belge a perdu sa cohérence. La divergence accrue entre les droits de douane et d'accise a renforcé la complexité de la matière. Le droit douanier déroge moins qu'auparavant mais toujours considérablement au droit pénal commun (exercice de l'action publique, risque de *non bis in idem*).

Le droit douanier se distingue également des autres branches du droit pénal fiscal. Contrairement à la situation prévalant dans les autres États membres, les sanctions administratives ont longtemps fait défaut dans le droit douanier belge. Elles y ont été introduites récemment. En outre, en matière de douanes, il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'un dol spécial, contrairement à ce qui est prévu dans les autres branches du droit pénal fiscal (TVA, impôts sur les revenus, ...).

Enfin, l'orateur indique que le droit douanier belge n'est pas conforme au Code des douanes de l'Union. La LGDA repose sur un contrôle vertical et une certaine forme de méfiance, dès lors qu'il appartient à l'intéressé de démontrer qu'il a agi de façon légitime. Le Code des douanes de l'Union se fonde en revanche davantage sur le principe de la *cooperative compliance*, un contrôle horizontal basé sur un contrôle au préalable (*ex ante*) prévoyant un audit et une certification.

7. *Quid de l'avenir?*

M. Van Dooren conclut en indiquant qu'il conviendrait que le législateur belge fixe une orientation pour le droit douanier belge en tenant compte des missions fiscales et non fiscales de l'administration douanière.

Il existe deux possibilités à cet égard. Soit on fait table rase de l'ancien système en le revoyant entièrement et en supprimant le régime d'exception. Soit on confirme le régime d'exception existant en veillant toutefois à une simplification, une qualification et une modernisation.

L'orateur attire également l'attention sur la nature hybride du contrôle prévu dans la politique de sanctions douanières actuelle. Si l'administration douanière interroge un suspect, il est important que celui-ci sache s'il est interrogé en tant que contribuable ou en tant que suspect dans un contexte pénal. Dans le premier cas, le suspect est soumis à une obligation de coopération alors que dans le deuxième cas, il a le droit de garder

opsporingen doet en vervolgt als het om PIF-misdrijven gaat.

6. *Huidige stand van zaken*

De heer Van Dooren geeft aan dat het Belgisch douanerecht zijn coherentie is kwijtgeraakt. De complexiteit is toegenomen met meer divergentie tussen douanerechten en accijnzen. Er is minder maar toch nog wel een substantiële afwijking met het gemeen strafrecht (uitoefening van de strafvordering, *non bis in idem* risico).

Het douanerecht wijkt ook af van het overige fiscaal strafrecht. In tegenstelling tot de andere lidstaten ontbrak de administratieve sanctionering lang in het Belgisch douanerecht. Deze werd onlangs ingevoerd. Bovendien moet er in douanezaken geen bijzonder opzet worden bewezen in tegenstelling tot het overige fiscaal strafrecht (btw, inkomstenbelastingen...).

Tot slot wijst de spreker erop dat het Belgisch douanerecht een conflictueuze verhouding heeft met het Douanewetboek van de Unie. De AWDA gaat uit van een verticale controle en een zeker wantrouwen waarbij het aan de betrokkene toekomt om aan te tonen dat hij rechtmatig heeft gehandeld. Het Douanewetboek van de Unie gaat daarentegen meer uit van het principe van *cooperative compliance*, een horizontaal toezicht gebaseerd op een *ex ante* controle via audit en certificering.

7. *Wat met de toekomst?*

De heer Van Dooren besluit dat de Belgische wetgever best een richting zou bepalen voor het Belgisch douanerecht rekening houdend met de fiscale en niet-fiscale opdrachten van de douaneadministratie.

Daarbij zijn er twee keuzes mogelijk. Ofwel maakt men volledig *tabula rasa* waarbij het oude systeem volledig op de schop gaat en het uitzonderingsregime wordt opgeheven. Ofwel wordt het bestaande uitzonderingsregime herbevestigd maar met de nodige aandacht voor vereenvoudiging, kwalificatie en modernisering.

De spreker vestigt ook de aandacht op de hybride aard van de handhaving in het huidige douanesanctiebeleid. Als de douaneadministratie een verdachte ondervraagt is het van belang dat de verdachte weet of hij verhoord wordt als belastingplichtige of als verdachte in een strafrechtelijke context. In het eerste geval heeft de verdacht een medewerkingsplicht, in het tweede geval heeft de verdachte het recht om te zwijgen. Echter is

le silence. Le contexte n'est toutefois pas toujours clair pour le suspect, ce qui entraîne en pratique de nombreuses frictions.

M. Van Dooren conclut son intervention en renvoyant à deux sources juridiques:

— E. VAN DOOREN, “Douanehandhaving van toen, nu en straks”, in *Gelaagd fiscaal besturen. Liber amicorum Nicole Plets*, Herentals, KnopsPublishing, 2024, 525-549;

— E. VAN DOOREN, E. VERMEULEN, J. DE BRUYN, K. JOOSTENS et B. PEETERS, *A modern, operational and effective customs sanction investigation and enforcement system. Conclusions and recommendations*, University of Antwerp, 2021.

D. Exposé de Mme Jennifer Vanderputten, procureur européen délégué

Mme Jennifer Vanderputten, procureur européen délégué, indique que le Parquet européen (*European Public Prosecutor's Office* ou EPPO) est opérationnel depuis le 1^{er} juin 2021. Le Parquet européen est un ministère public supranational chargé d'enquêter activement et de poursuivre les infractions douanières. Il s'agit donc d'un parquet qui enquête sur des dossiers de fraude – ce qui suppose un élément intentionnel – et non en cas d'erreur.

Le Parquet européen enquête, poursuit et fait comparaître les suspects d'infractions qui ont nui aux intérêts financiers de l'Union européenne.

La base légale du Parquet européen figure dans deux textes réglementaires:

— le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Ce règlement fixe la structure et le fonctionnement du Parquet européen;

— la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (directive PIF). Cette directive fixe la compétence de droit matériel du Parquet européen.

Le Parquet européen est un parquet indépendant organisé au niveau européen en tant que bureau unique.

Il se compose de deux niveaux:

— un niveau central situé à Luxembourg, qui compte un chef du Parquet européen et 22 procureurs européens

dit niet altijd duidelijk voor de verdachte. Dit zorgt in de praktijk voor veel fricties.

Tot slot verwijst de heer Van Dooren nog naar twee rechtsbronnen:

— E. VAN DOOREN, “Douanehandhaving van toen, nu en straks”, in *Gelaagd fiscaal besturen. Liber amicorum Nicole Plets*, Herentals, KnopsPublishing, 2024, 525-549;

— E. VAN DOOREN, E. VERMEULEN, J. DE BRUYN, K. JOOSTENS en B. PEETERS, *A modern, operational and effective customs sanction investigation and enforcement system. Conclusions and recommendations*, University of Antwerp, 2021.

D. Uiteenzetting van mevrouw Jennifer Vanderputten, European Delegated Prosecutor

Mevrouw Jennifer Vanderputten, European Delegated Prosecutor, merkt op dat het Europees openbaar ministerie (*European Public Prosecutor's Office* of EPPO) operationeel is sinds 1 juni 2021. Het EPPO is een supranationaal openbaar ministerie dat zich bezighoudt met het actief onderzoeken en vervolgen van douanemisdrijven. Het EPPO is dus een parket dat fraude onderzoekt, dus zaken die met opzet zijn begaan. Het gaat dus niet over vergissingen.

Het EPPO onderzoekt, vervolgt en brengt verdachten van misdrijven die de financiële belangen van de Europese Unie hebben geschaad voor de rechtbank.

De wettelijke basis van het EPPO is terug te vinden in twee wetteksten:

— Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM-Verordening). Deze verordening legt de structuur en de werkwijze van het EPPO vast;

— Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-Richtlijn). Deze richtlijn bepaalt de materieelrechtelijke bevoegdheid van het EPPO.

Het EPPO is een onafhankelijk parket op Europees niveau en georganiseerd als een *one single office*.

Het EPPO telt twee niveau's:

— een centraal niveau in Luxemburg bestaande uit een Europese hoofdprocureur en 22 Europese procureurs

(un par État membre participant). Actuellement, cinq États membres ne participent pas au Parquet européen. La Pologne et la Suède y adhéreront prochainement. Une équipe administrative et une capacité d'enquête composée d'enquêteurs zélés spécialisés provenant des polices et des douanes nationales se trouvent également à Luxembourg. La stratégie et le sort réservé à chaque dossier sont décidés à Luxembourg. La décision est donc retirée du niveau national, ce qui doit garantir l'indépendance;

— un niveau décentralisé dans chaque État membre, dans le cadre duquel les procureurs européens délégués mènent des enquêtes et organisent des poursuites devant les tribunaux nationaux. Deux procureurs européens délégués sont actuellement désignés pour la Belgique.

Les affaires étant portées devant les tribunaux nationaux, c'est la législation nationale qui s'applique. Lorsqu'une affaire douanière est soumise à un juge belge, c'est la LGDA belge qui s'applique, ainsi que les règles de procédure belges en matière de droit pénal et de procédure pénale. Le Parquet européen n'est pas compétent pour l'exécution des peines.

Le Parquet européen est compétent pour juger les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, quel que soit l'objet de la fraude: recettes ou dépenses. Sont notamment visés la fraude douanière, la fraude à la TVA commise dans deux États membres ou plus, la fraude portant atteinte aux dépenses et impliquant des subventions, des fonds et des contrats européens, la corruption active et passive portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne, le blanchiment des avoirs liés à des infractions PIF, la participation à une organisation criminelle impliquée dans la commission d'infractions PIF et d'autres faits qui y sont indissociablement liés.

La base légale réglementant les infractions PIF figure à l'article 3, c), de la directive PIF. Il s'agit en l'espèce d'actes ou d'omissions relatifs à la commission délibérée de faux dans l'intention de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La notion d'intention est en l'occurrence cruciale et est appréciée à la lumière des circonstances de fait objectives.

Pour ce qui est des affaires douanières en Belgique, le Parquet européen agit désormais en collaboration avec l'administration douanière, ce qui n'était pas le cas auparavant dans la mesure où le Parquet européen n'agissait que pour certaines interventions que l'administration

per lidstaat. Vijf lidstaten nemen nog niet deel aan het EPPO. Polen zal binnenkort toetreden, evenals Zweden. Daarnaast bevindt er zich in Luxemburg ook nog een administratieve staf en een onderzoekscapaciteit met toegewijde en gespecialiseerde onderzoekers afkomstig van nationale politie- en douanediensdiensten. In Luxemburg wordt de strategie en het lot van elke dossier bepaald. De beslissing over elk dossier wordt dus weggetrokken van het nationaal niveau en moet de onafhankelijkheid garanderen;

— een gedecentraliseerd niveau in elke lidstaat met de gedelegeerde Europese procureurs die de onderzoeken voeren en vervolgen voor de nationale rechtbanken. Voor België zijn er momenteel twee gedelegeerde Europese procureurs aangesteld.

De rechtszaken worden dus voor de nationale rechtbanken gebracht. Het is dus de nationale wetgeving die van toepassing. Als het dus om een douanezaak voor een Belgische rechter gaat is de Belgische AWDA van toepassing evenals de Belgische procedureregels op het vlak van strafrecht en strafprocesrecht. Het EPPO is niet bevoegd voor de strafuitvoering.

Het EPPO is bevoegd voor misdrijven die de financiële belangen van de Europese Unie schaden, zowel inkomstenfraude als uitgavenfraude. Het gaat daarbij onder meer om douanefraude, btw-fraude in twee of meer lidstaten, uitgavenfraude met Europese subsidies, fondsen en contracten, actieve en passieve corruptie die de belangen van de EU schaden, witwassen van de vermogensvoordelen voortkomende uit PIF-misdrijven, deelneming aan een criminele organisatie die betrokken is bij het plegen van de PIF-misdrijven en andere feiten die er onlosmakelijk mee verbonden zijn.

De wettelijke basis van een PIF-misdrijf is terug te vinden artikel 3, c), van de PIF-richtlijn. Het gaat om handelingen of nalaten waarbij moedwillig valsheden zijn gepleegd met de bedoeling om de financiële belangen van de Unie te schaden. Het begrip opzet is daarbij cruciaal en wordt beoordeeld op basis van de objectieve feitelijke omstandigheden.

Nieuw is dus dat dat in douanezaken in België het EPPO samen met de douaneadministratie optreedt. Voordien kwam het parket alleen maar tussen voor zaken die de douaneadministratie niet kan vorderen waaronder gevangenisstraffen. De gedelegeerde Europese

douanière n'était pas habilitée à requérir, notamment les peines d'emprisonnement. Les procureurs européens délégués dans les États membres permettent d'échanger rapidement des données et de décrire rapidement les schémas de fraude.

Le Parquet européen s'appuie sur une stratégie de recouvrement des avoirs (*asset recovery strategy*) qui vise à récupérer autant d'argent que possible auprès des fraudeurs et à le restituer aux budgets des États membres concernés.

Les poursuites pénales engagées par le Parquet européen n'empêchent pas pour autant de pouvoir appliquer des sanctions administratives. La politique de sanctions doit également tenir compte des personnes morales.

En Belgique, la LGDA a été adaptée au règlement sur le Parquet européen et à la directive PIF au travers des lois du 9 décembre 2019 et du 17 février 2021. La législation existante a été conservée dans la mesure du possible. Le législateur a toutefois tenu compte du rôle actif du procureur européen délégué et il a prévu de désigner un agent PIF indépendant de son administration, chargé de suivre les instructions du niveau central du Parquet européen à Luxembourg.

En vertu de l'article 264 de la LGDA, toute transaction administrative est exclue, mais une transaction élargie est toujours possible en vertu de l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle.

L'intention doit donc être établie et la tentative punissable est maintenue. Le Parquet européen ne traite que les dossiers portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union à concurrence d'un montant minimal (au moins 100.000 euros).

E. Exposé de M. Kristian Vanderwaeren

M. Kristian Vanderwaeren, administrateur général, SPF Finances, Douanes et Accises, souligne qu'une grande partie du cadre légal actuel en matière de douanes et d'accises remonte à l'époque de Napoléon. Il n'est toutefois pas simple de réformer ce cadre légal et cette réforme ne pourra pas être expéditive.

Ces derniers temps, l'Administration générale des Douanes et Accises s'est concertée avec les différentes parties prenantes afin de réfléchir à une réforme de la loi générale sur les douanes et accises (LGDA). Une première étape sur la voie de la modernisation de la LGDA a été franchie en adoptant la loi du 23 février 2022, qui a aligné la LGDA sur la législation douanière en vigueur

procureurs in de lidstaten laten toe snel gegevens uit te wisselen en snel fraudeschema's in kaart te brengen.

Het EPPO werkt met een *asset recovery strategy* waarbij getracht wordt om zoveel gelden weg te halen bij de fraudeurs en terug te geven aan begrotingen van de betrokken lidstaten.

De strafrechtelijke vervolging door de EPPO verhindert niet dat er nog steeds administratieve sancties kunnen worden toegepast. Ook de rechtspersonen moeten worden meegenomen in het sanctiebeleid.

De Belgische AWDA is aangepast aan de EOM-Verordening en de PIF-Richtlijn middels de wetten van 9 december 2019 en 17 februari 2021. Daarbij is er naar gestreefd om de bestaande wetgeving zoveel mogelijk onverlet te laten. De actieve rol van de Europese gedelegeerde procureur werd er wel in opgenomen. Eveneens werd voorzien in de aanstelling van een PIF-ambtenaar die onafhankelijk van zijn administratie de instructies volgt van het centraal niveau van het EPPO in Luxemburg.

Een administratieve transactie is volgens artikel 263 van de AWDA uitgesloten maar een verruimde minnelijke schikking volgens artikel 216*bis* van het Wetboek van strafvordering is nog steeds mogelijk.

Opzet is dus vereist. De strafbare poging blijft behouden. Het EPPO behandelt enkel dossiers met een minimale schade aan de financiële belangen van de Unie (minstens 100.000 euro).

E. Uiteenzetting van de heer Kristian Vanderwaeren

De heer Kristian Vanderwaeren, administrateur-generaal, FOD Financiën, Douane en Accijnzen, stipt aan dat het huidige wettelijk kader inzake douane en accijnzen voor een groot stuk nog steeds dateert uit de tijd van Napoleon. Een dergelijk wettelijk systeem hervormen is echter niet makkelijk en kan niet zomaar op een drafje afgehandeld worden.

De administratie van de Douane en Accijnzen heeft de afgelopen periode overleg gepleegd met de verschillende stakeholders teneinde te reflecteren over een hervorming van het Algemeen Wetboek inzake Douane en Accijnzen (AWDA). Een eerste stap betreffende de modernisering van het AWDA werd reeds gezet via de wet van 23 februari 2022 waarbij het AWDA werd aangepast in lijn

dans l'Union européenne. Cette audition, consacrée à la politique de sanctions douanières, porte sur la deuxième étape de cette modernisation. Enfin, la troisième étape consistera à également reformer le droit des accises.

En 2022, les droits de douane s'élevaient au total à 3,7 milliards d'euros en Belgique. Les recettes des droits de douane sont comptabilisées dans les ressources propres de l'Union européenne, dont elles représentent 12 %. Un quart de ces droits de douane perçus en Belgique revient à l'État belge. En ce qui concerne les recettes des droits de douane, la Belgique se classe en troisième position. Seuls l'Allemagne et les Pays-Bas en perçoivent davantage.

L'orateur poursuit en soulignant que l'Union européenne presse de plus en plus ses États membres d'élaborer une solide politique de sanctions douanières. Il évoque trois éléments importants à cet égard. Il cite d'abord la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, ou directive PIF. Cette directive prévoit notamment l'obligation d'instaurer des sanctions pénales pouvant inclure des peines d'emprisonnement, pour les infractions intentionnelles ayant permis d'éluder au moins 10.000 euros en droits à l'importation. L'orateur évoque ensuite le rôle du Parquet européen (EPPO), qui a pour mission d'uniformiser le volet répressif de la politique de sanctions douanières des États membres de l'Union européenne visant les infractions à la législation douanière. Enfin, l'orateur évoque la perspective d'une réforme de la politique douanière au niveau européen qui visera également à prévoir et à infliger des sanctions au niveau européen. Les pressions exercées au niveau européen à l'égard de la politique de sanctions douanières entraîneront l'adoption d'une réglementation plus stricte ainsi qu'une perte d'autonomie pour les États membres de l'Union européenne.

L'orateur souligne la nécessité de mener également une réforme approfondie de la législation sur les accises, qu'il convient par ailleurs de simplifier drastiquement compte tenu de sa complexité actuelle.

L'orateur aborde les objectifs qui seront poursuivis dans le cadre de la réforme prévue de la politique de sanctions douanières. Tout d'abord, une partie des sanctions existantes feront l'objet d'un regroupement. De plus, certaines sanctions obsolètes, dont il n'est plus fait application, seront supprimées. Les peines d'emprisonnement de courte durée, dont étaient passibles certains délits, disparaîtront également. Les sanctions administratives seront par ailleurs étendues aux infractions non intentionnelles, pour autant qu'aucune atteinte aux intérêts de l'Union européenne n'en résulte. Cette

met het vigerende EU-douanerecht. Het onderwerp van deze hoorzitting, met name het douanesanctiebeleid, behelst de tweede fase van de modernisering. Tot slot is er nog een derde fase waarbij ook het accijnsrecht zal moeten hervormd worden.

De Belgische douanerechten in 2022 bedroegen in totaal 3,7 miljard euro. Deze inkomsten van de douanerechten worden gerekend tot de eigen middelen van de Europese Unie waarvan zij 12 % bedragen. 25 % van deze Belgische douanerechten worden teruggegeven aan de Belgische staat. België staat op de derde plaats qua inkomsten uit douanerechten waarbij zij enkel Duitsland en Nederland moet laten voorafgaan.

Vervolgens stipt de spreker aan dat vanuit de Europese Unie de druk toeneemt ten aanzien van de EU-lidstaten om werk te maken van een robuust douanesanctiebeleid. Hierbij verwijst de spreker naar drie belangrijke elementen. Vooreerst is er de PIF-richtlijn, met name de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt. Deze richtlijn bevat onder meer de verplichting om strafrechtelijke straffen in te voeren, waaronder zelfs gevangenisstraffen, voor opzettelijke misdrijven die resulteert in het niet-innen van minimaal 10.000 euro aan invoerrechten. Daarnaast is er een rol weggelegd voor de EPPO of *European Public Prosecutor's Office*. Het doel van deze instelling bestaat erin om het repressieve luik van het douanesanctiebeleid van de EU-lidstaten inzake inbreuken tegen de douanewetgeving te uniformiseren. Tot slot is er het vooruitzicht van een hervorming van het douanebeleid op Europees niveau waarbij ook de intentie bestaat om sancties op Europees niveau in te voeren en op te leggen. De Europese druk op het douanesanctiebeleid betekent een meer strenge regelgeving gekoppeld aan een verlies aan autonomie voor de EU-lidstaten.

De spreker merkt op dat ook de accijnswetgeving toe is aan een stevige hervorming die moet gepaard gaan met een ingrijpende vereenvoudiging van de thans zeer complexe wetgeving.

De spreker haakt in op de doelstellingen die beoogd worden in het kader van de voorziene hervorming van het douanesanctiebeleid. Vooreerst zullen de bestaande sancties gedeeltelijk gehergroepeerd worden. Daarnaast zullen bepaalde sancties die niet langer toegepast worden en verouderd zijn geschrapt worden. Deze schrapping geldt evenzeer voor de kleine gevangenisstraffen die verbonden waren aan bepaalde overtredingen. Tevens zal er een uitbreiding plaatsvinden van de administratieve sancties naar niet-intentionele overtredingen maar wel in die mate dat hierbij de belangen van de Europese

extension aura pour effet qu'une procédure civile sera plus souvent engagée, en lieu et place d'une procédure pénale. L'orateur souligne que telle ne sera pas la seule modification importante de la LGDA. Il s'agit d'un travail de longue haleine auquel de très nombreuses parties intéressées ont été associées et qui nécessite par ailleurs que les résultats de la réforme du Code des douanes de l'Union soient connus. Il ajoute qu'il en va de même s'agissant de la collaboration avec le procureur européen, que son administration entend toujours rendre optimale.

Enfin, l'orateur donne davantage de détails sur la réforme de la politique de sanctions douanières qui sera bientôt débattue au Parlement. Le projet de loi en question, qui modifiera les dispositions concernées de la LGDA, a notamment été établi après consultation des parties prenantes. L'avant-projet a été adopté en Conseil des ministres le 6 octobre 2023. L'avis du Conseil d'État a été reçu le 18 janvier 2024 et le projet de loi sera bientôt déposé au Parlement.

II. — QUESTIONS DES MEMBRES

M. Sander Loones (N-VA) indique que le thème de la présente audition, à savoir la politique de sanctions douanières, revêt une grande importance pour le commerce, qui joue à son tour un rôle clé dans la création de richesse en Belgique. Il est impératif de réformer la LGDA en profondeur afin que le commerce et les nombreuses entreprises auxquelles cette loi s'applique ne soient pas lésés par l'immobilisme juridique qui la caractérise depuis longtemps.

Le membre souligne la responsabilité politique en cette matière, en se référant à l'accord de gouvernement qui fait mention à trois reprises d'une réforme de la LGDA. Il estime que le défi consiste maintenant à mettre réellement la réforme de la LGDA sur les rails. Il préconise de confier la préparation des textes à un groupe de travail pluridisciplinaire composé d'experts. L'intervenant estime que, ce faisant, plusieurs modifications significatives pourraient encore être apportées à la LGDA avant la fin de la législature.

M. Christian Leysen (Open Vld) fait observer qu'en sa qualité d'entrepreneur dans le secteur du transport qui déploie ses activités au port d'Anvers, il est confronté depuis longtemps à l'obsolescence de la LGDA, laquelle n'est absolument pas adaptée aux relations commerciales actuelles et se caractérise même par son iniquité à l'égard de diverses personnes impliquées. L'intervenant

Unie niet geschaad worden. Hierbij zal ook de burgerrechtelijke procedure uitgebreid worden ten koste van de strafrechtelijke procedure. Tot slot wijst de spreker erop dat dit niet de grote hervorming is van de AWDA. Dat is een werk van lange adem waarbij zeer veel belanghebbende partijen betrokken zijn en waarbij ook de uitkomst van de hervorming van het Europees douanewetboek moet afgewacht worden. Dit geldt evenzeer voor de samenwerking met de Europese procureur waarbij zijn administratie nog volop aan het zoeken is naar de beste manier om samen te werken.

Tot slot geeft de spreker meer toelichting bij de hervorming van het douanesanctiebeleid dat binnenkort zal besproken worden in het parlement. Het desbetreffende wetsontwerp dat de bepalingen ter zake in de AWDA zal wijzigen, is onder meer tot stand gekomen na consultaties met de stakeholders. Het voorontwerp werd aangenomen in de Ministerraad op 6 oktober 2023. Het advies van de Raad van State werd ontvangen op 18 januari 2024 en het wetsontwerp zal vervolgens weldra ingediend worden in het parlement.

II. — VRAGEN VAN DE LEDEN

De heer Sander Loones (N-VA) stipt aan dat het onderwerp van deze hoorzitting, met name het douanesanctiebeleid, heel belangrijk is voor de handel die op zijn beurt een sleutelrol vertolkt bij de creatie van de welvaart in België. Een grondige hervorming van de AWDA dringt zich op zodat de handel en de vele bedrijven die hierbij betrokken zijn geen averij oplopen door de juridische stilstand die sinds heel lang de AWDA kenmerkt.

Hij benadrukt echter de politieke verantwoordelijkheid ter zake en verwijst hierbij naar het regeerakkoord waarin tot driemaal toe melding wordt gemaakt van een hervorming van de AWDA. De spreker meent dat de uitdaging er thans in bestaat om de hervorming van de AWDA finaal wel op de sporen te krijgen. Hij pleit ervoor om aan de slag te gaan met een multidisciplinaire werkgroep die bestaat uit experts die de teksten voorbereiden. Op die manier zou het volgens de spreker mogelijk moeten zijn om nog tijdens deze legislatuur een aantal belangrijke wijzigingen aan de AWDA door te voeren.

De heer Christian Leysen (Open Vld) merkt op dat hij als ondernemer binnen de transportsector en actief binnen de haven van Antwerpen al heel lang vertrouwd is met de problematiek van de verouderde wetgeving die de AWDA kenmerkt en die binnen de huidige handelsbetrekkingen compleet onaangepast is en zelfs onrechtvaardig is ten aanzien van een aantal betrokkenen. In het bijzonder

fait notamment référence aux intermédiaires qui sont, par exemple, solidairement responsables lorsqu'un mandant a agi de mauvaise foi. L'intervenant souligne également le cri d'alarme émanant de certains armateurs et manutentionnaires importants, tels que MSC, qui représentent une bonne part de l'activité commerciale au port d'Anvers.

Le défi politique consiste à réaliser une réforme approfondie et à grande échelle de la LGDA, à l'instar de la réforme du droit maritime qui a été menée. Il n'en demeure pas moins que de petits ajustements pourraient être introduits à court terme pour limiter les dommages, l'iniquité et les risques qui découlent de la législation actuelle.

L'intervenant conclut en soulignant que tant les services des douanes que les entreprises concernées en appellent à une réforme en profondeur. Le monde des entreprises est lui-même désireux de lutter contre la fraude. L'intervenant souligne la nécessité et l'importance d'adopter une législation claire et non équivoque aux yeux des deux parties concernées, à savoir les douanes et les entreprises.

M. Wouter Beke (cd&v) fait observer que le gouvernement déposera bientôt au Parlement un projet de loi visant à moderniser la politique en matière de sanctions douanières. C'est une nécessité, vu le caractère obsolète de la législation et la demande unanime tant de l'administration douanière que des entreprises du secteur commercial d'élaborer une législation claire et univoque en matière de douanes et accises. Tous deux poursuivent en fait les mêmes intérêts, à savoir protéger le commerce légal et empêcher que le commerce illégal ne mine les activités commerciales régulières. C'est une bonne chose pour toutes les parties concernées et les intérêts respectifs qu'elles poursuivent.

III. — RÉPONSES DES ORATEURS

M. Kristian Vander Waeren, administrateur général SPF Finances, Douanes et Accises, fait observer que le monde politique joue un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Une adaptation récente d'une série d'aspects de la LGDA, qui a eu lieu en 2022, résulte d'un processus entamé dès 2016. Par ailleurs, l'orateur souligne que la réforme de la LGDA sera un processus progressif reposant sur une série de petites réformes, et non une seule grande réforme.

L'orateur est très favorable à l'idée de créer une commission d'experts rassemblant tous les acteurs concernés

verwijst de spreker hierbij naar de tussenpersonen die bijvoorbeeld hoofdelijk aansprakelijk zijn wanneer een opdrachtgever ter kwader trouw heeft gehandeld. Tevens is er eveneens de noodkreet van grote rederijen en goederenbehandelaars, zoals MSC, die toch een goot aandeel in de handelsactiviteiten in de haven van Antwerpen vertegenwoordigen.

De politieke uitdaging bestaat erin om een grondige en grootschalige hervorming door te voeren van de AWDA zoals dit ook reeds gebeurd is met de hervorming van het maritiem recht. Dit neemt echter niet weg dat er op korte termijn kleine aanpassingen kunnen aangebracht worden die de schade, de mate van onrechtvaardigheid en de risico's die vandaag bestaan te beperken.

Tot slot merkt de spreker op dat zowel de diensten van de douane alsook de betrokken bedrijven vragende partij zijn voor een grondige hervorming. Binnen het bedrijfsleven is er ook de wil om de fraude te bestrijden. Hij benadrukt de noodzaak en het belang voor heldere en duidelijke wetgeving voor beide betrokken partijen, met name de douane en de bedrijven.

De heer Wouter Beke (cd&v) merkt op dat er binnenkort door de regering een wetsontwerp zal ingediend worden in het Parlement dat ertoe strekt om het douanesanctie-beleid te moderniseren. Dit is een noodzaak gezien de sterk verouderde wetgeving en de eensgezinde roep van zowel de administratie van de douane als de bedrijven binnen de handelssector om een eenduidige en heldere douane- en accijnswetgeving te ontwikkelen. Zij streven in feite dezelfde belangen na, met name het behoud van de legale handel en het voorkomen dat illegale handel de reguliere commerciële handelsactiviteiten ondergraaft. Dit is een goede zaak voor alle betrokken partijen en de respectievelijke belangen die zij nastreven.

III. — ANTWOORDEN VAN DE SPREKERS

De heer Kristian Vanderwaeren, administrateur-generaal, FOD Financiën, Douane en Accijnzen, merkt op dat de rol van de politieke wereld belangrijk is om hervormingen vorm te geven en uit te voeren. Een recente aanpassing van een resem aspecten van de AWDA die plaatsvond in 2022 is het resultaat van een proces dat reeds in 2016 was opgestart. Daarnaast stipt de spreker aan dat de hervorming van de AWDA een stapsgewijs proces zal zijn aan de hand van meerdere kleine hervormingen in plaats van één grote hervorming.

De spreker is het idee zeer genegen van de oprichting van een expertencommissie waarbij alle betrokken

et des experts dans ce domaine en vue de réformer la LGDA. Plus encore que le Forum National, ce type de commission d'experts est une assemblée appropriée pour procéder à une réforme approfondie de la LGDA.

Par ailleurs, l'orateur reconnaît la complexité de la législation actuelle en matière de douanes et accises. Il souligne, à cet égard, qu'il est actuellement rare que des travailleurs individuels soient déclarés solidairement responsables en cas d'irrégularités et que ce sont surtout les employeurs qui sont visés. L'orateur n'est pas opposé à l'instauration d'amendes administratives, mais demande que l'on fasse preuve de prudence et que l'on conserve une procédure pénale dans la LGDA.

Enfin, l'orateur souligne la complexité de la législation actuelle et met en garde contre une modernisation irréflechie de celle-ci. C'est pourquoi il se montre favorable à la création d'une commission d'experts en vue d'élaborer une réforme progressive de la LGDA avec toutes les parties concernées, en fonction des intérêts partagés.

M. Stephan Vanfraechem, directeur général d'Alfaport Voka, évoque l'impact de la législation actuelle sur le terrain, citant à cet égard certaines situations dans lesquelles les dirigeants de grandes entreprises portuaires font d'emblée l'objet d'un interrogatoire et de poursuites par l'administration lorsqu'une erreur non intentionnelle est en cause. Une telle démarche a de lourdes conséquences et pourrait, par exemple, affecter négativement les investissements consentis par ces grandes entreprises dans les ports belges.

Ces exemples démontrent une fois de plus la nécessité de procéder à une réforme en profondeur de la LGDA qui, en son état actuel, est en réalité source d'insécurité juridique. Il convient donc de remédier à celle-ci. L'orateur ne préconise pas pour autant l'avènement d'un laxisme généralisé, mais il déplore que les entreprises menant des activités commerciales légales semblent systématiquement victimes d'une présomption de mauvaise foi lorsqu'elles commettent des erreurs. Il s'agit certes d'une matière complexe caractérisée par des volumes d'échanges importants et dans laquelle il n'est guère évident de devoir supporter la charge de la preuve, mais l'orateur tient à souligner la nécessité de présumer que les irrégularités administratives ont un caractère non intentionnel. Le programme OEA (Opérateur économique agréé) a déjà permis à de très nombreuses entreprises d'élaborer un programme de conformité permettant de réduire autant que possible la marge d'erreur en la matière.

spelers alsook experten ter zake samen aan de slag gaan om de AWDA te hervormen. Meer nog dan het Nationaal Forum is een dergelijke expertencommissie een geschikt gremium om een grondige hervorming van de AWDA door te voeren.

Daarnaast erkent de spreker de complexiteit van de huidige wetgeving inzake douane en accijnzen. Hij stipt hierbij aan dat thans slechts nog in weinig gevallen individuele werknemers hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld bij onregelmatigheden en dat thans vooral de werkgevers worden geviséerd. De spreker is niet gekant tegen de invoering van administratieve boetes maar pleit voor voorzichtigheid en het behoud van een strafrechtelijke procedure binnen de AWDA.

Tot slot benadrukt de spreker de complexiteit van de huidige wetgeving en waarschuwt hij voor een ondoordachte modernisering van deze wetgeving. Vandaar dat hij zich voorstander toont van de oprichting van een expertencommissie om met alle betrokken partijen en in functie van de gedeelde belangen een stapsgewijze hervorming van de AWDA uit te werken.

De heer Stephan Vanfraechem, algemeen directeur Alfaport Voka, verwijst naar de impact op het terrein van de huidige wetgeving en verwijst hierbij naar de gevallen waarbij bedrijfsleiders van belangrijke havenbedrijven per direct verhoord en vervolgd worden door de administratie wanneer er sprake is van een niet-intentionele fout. Een dergelijke handelswijze heeft zware implicaties en kan bijvoorbeeld de investeringsbeslissingen van dergelijke grote bedrijven binnen de Belgische havens negatief beïnvloeden.

Dergelijke voorbeelden tonen nogmaals de noodzaak aan van een grondige hervorming van het AWDA omdat de huidige wetgeving eigenlijk rechtsonzekerheid creëert. Dit element moet dan ook weggehaald worden. Dit is echter geen pleidooi voor een *laisser-aller/laisser-faire*-regime maar het lijkt er soms sterk op dat de legale handel het slachtoffer wordt van het steeds terugkerende vermoeden van kwader trouw in hoofde van de betrokken bedrijven wanneer er fouten gemaakt worden. Het gaat over een complexe materie waarbij grote handelsvolumes betrokken zijn en waarbij de bewijslast geen evident element is maar de spreker houdt eraan om bij administratieve overtredingen uit te gaan van het niet-intentionele karakter ervan. Heel veel bedrijven hebben reeds in het kader van AEO (*Authorised Economic Operator*) een complianceprogramma hieromtrent ontwikkeld teneinde de foutenmarge ter zake tot een minimum te herleiden.

Enfin, l'orateur souscrit à l'idée de mettre en place une commission d'experts au sein de laquelle un rôle serait également dévolu au secteur privé. Cet élément revêt une grande importance. L'orateur indique aussi que la réforme annoncée de la politique de sanctions douanières suscite un certain scepticisme dans les milieux d'affaires. Les attentes ne sont pas élevées, mais l'orateur espère que les acteurs de terrain pourront rapidement ressentir les effets de la modernisation prévue de la politique de sanctions et que, ce faisant, chacune des parties concernées sera incitée à continuer d'œuvrer aux réformes nécessaires.

M. Abram Op De Beeck, membre du Forum national et Customs and Foreign trade manager de BASF, évoque l'évolution de la législation douanière européenne, qui a conduit à la mise en place du programme OEA et de la conformité. La difficulté réside dans l'absence de tout volet "sanctions" au sein de ce mécanisme de contrôle interne exécuté par les entreprises elles-mêmes, ce qui signifie qu'elles sont tenues de déclarer les erreurs à une administration fiscale qui, en application de la LGDA, doit alors leur infliger des sanctions très sévères. Il est capital que la réforme de la LGDA prenne en compte cet aspect pour répondre à une logique identique à celle qui préside à l'évolution de législation douanière européenne.

M. Eric Van Dooren, conseiller à la Cour de cassation et professeur à l'Université d'Anvers (UAntwerpen), est favorable à la coopération interdisciplinaire proposée pour préparer la réforme de la LGDA. Il importe à cet égard d'associer des experts en droit à cette réforme afin de permettre l'adoption d'un cadre juridique solide donnant moins souvent lieu à l'introduction d'un pourvoi en cassation.

L'orateur se réjouit par ailleurs de constater qu'un projet de loi sera prochainement déposé dans le but de moderniser la politique de sanctions douanières. Il espère qu'à l'instar de la proposition de résolution à l'examen, ce projet de loi constituera l'amorce de la nécessaire réforme de la LGDA.

IV. — RÉPLIQUES DES MEMBRES ET RÉPONSES COMPLÉMENTAIRES DES ORATEURS

M. Christian Leysen (Open Vld) souligne que la sécurité juridique est essentielle aux yeux des entrepreneurs concernés. C'est pourquoi il insiste une nouvelle fois sur l'importance de disposer d'un cadre législatif exempt d'ambiguïtés dont la finalité sera d'induire la sécurité

Tot slot schaart de spreker zich achter het idee om een expertencommissie op te richten waarbinnen ook een rol is weggelegd voor de private sector. Dat is een zeer belangrijk element. Daarnaast geeft de spreker aan dat er toch met enige scepsis vanuit de bedrijfswereld wordt gekeken naar de op til zijnde hervorming van het douanesanctiebeleid. De verwachtingen zijn niet hooggespannen maar de spreker hoopt dat de beoogde modernisering van het sanctiebeleid snel voelbaar zal zijn op het terrein omdat dat ook een stimulus zal zijn voor alle betrokken partijen om verder werk te maken van de nodige hervormingen.

De heer Abram Op De Beeck, lid van het Nationaal Forum en Customs and Foreign trade manager, BASF, haakt in op de evolutie van de Europese douanewetgeving waarbij het verhaal van AEO en compliance werd geïntroduceerd. Het pijnpunt bestaat er thans in dat er geen sanctieluik verbonden is aan dit mechanisme van interne controles die door de bedrijven zelf worden uitgevoerd waardoor zij verplicht zijn om fouten op te biechten bij een fiscale administratie die de betrokken bedrijven volgens de AWDA zeer streng moet bestraffen. Dat aspect moet zeer sterk in overweging genomen worden waarbij een toekomstige hervorming van de AWDA zich inschrijft in dezelfde logica als de evolutie van de Europese douanewetgeving.

De heer Eric Van Dooren, Raadsheer bij het Hof van Cassatie en professor UAntwerpen, stipt aan dat de voorgestelde interdisciplinaire samenwerking in het kader van de voorbereiding van de hervorming van de AWDA een goede zaak is. Het is hierbij belangrijk om de nodige juridische expertise te integreren teneinde een robuust juridisch kader te ontwikkelen zodat een toekomstige hervorming van de AWDA minder cassatiegevoelig zal zijn.

Daarnaast stelt de spreker verheugd vast dat er via het wetsontwerp dat binnenkort wordt ingediend een modernisering van het douanesanctiebeleid zal plaatsvinden. Hij hoopt dat deze stap de aanzet kan zijn, samen met dit voorstel van resolutie, om verder werk te maken van de noodzakelijke hervorming van de AWDA.

IV. — REPLIEKEN VAN DE LEDEN EN BIJKOMENDE ANTWOORDEN VAN DE SPREKERS

De heer Christian Leysen (Open Vld) stipt aan dat rechtszekerheid belangrijk is voor de betrokken ondernemers. Vandaar dat hij nogmaals het belang onderstreept van een ondubbelzinnig wetgevend kader dat de nodige rechtszekerheid en proportionaliteit inzake strafmaat

juridique et la proportionnalité nécessaires en ce qui concerne les sanctions, de manière à ce que l'entrepreneuriat ne soit pas étouffé par l'impact paralysant de l'insécurité juridique et des ambiguïtés juridiques.

Il convient en outre de mener une double politique visant, d'une part, à apporter des modifications majeures à court terme afin d'éliminer une série de points problématiques et, d'autre part, de lancer le processus de refonte approfondie de la LGDA.

M. Sander Loones (N-VA) souhaiterait que M. Vanderwaeren lui indique si le gouvernement déposera prochainement une initiative législative au sein de ce parlement en vue d'une réforme de la politique en matière de sanctions douanières.

Par ailleurs, l'intervenant souhaite également savoir si toutes les parties prenantes ont été associées à cette initiative législative.

M. Kristian Vanderwaeren, administrateur général, SPF Finances, Administration générale des Douanes et Accises, confirme que toutes les parties prenantes ont été associées à cette réforme de la politique en matière de sanctions douanières et il confirme également que le projet de loi en question sera déposé dans le courant des semaines à venir et examiné au sein de cette commission.

En ce qui concerne la politique de l'administration fiscale et le reproche qui lui est fait de recourir immédiatement et systématiquement à une sanction pénale, l'orateur souhaite tout de même faire observer que, tant dans le cadre du *Brexit* que de celui de l'introduction de la déclaration en douane H7, à savoir le nouveau système concernant l'importation dans le cadre du commerce électronique, l'administration fiscale a instauré une période transitoire durant laquelle aucune sanction n'a été prise.

Qui plus est, l'administration fiscale a mis en place une série de trajets d'amélioration au sein de plusieurs entreprises. Ce processus requiert toutefois un accompagnement considérable et il faut dès lors aussi veiller à libérer une capacité suffisante pour pouvoir assurer cette mission.

Enfin, l'orateur souligne qu'il soutient pleinement l'idée de créer une commission d'experts au sein de laquelle toutes les parties prenantes et les experts requis seront associés en vue de préparer une réforme approfondie de la LGDA.

M. Sander Loones (N-VA) constate que chaque participant à cette audition s'est exprimé en faveur de

moet creëren zodat het ondernemerschap niet gefnuikt wordt door de verlamme impact van rechtsonzekerheid en juridische dubbelzinnigheden.

Daarnaast moet er een tweesporenbeleid gevoerd worden waarbij er op korte termijn belangrijke aanpassingen worden aangebracht om een aantal pijnpunten uit de weg te ruimen en om tegelijkertijd te starten met het proces van de grondige hervorming van het AWDA.

De heer Sander Loones (N-VA) wil graag vernemen van de heer Vanderwaeren of er in de loop van dit voorjaar door de regering een wetgevend initiatief zal neergelegd worden in dit parlement met het oog op een hervorming van het douanesanctiebeleid.

Daarnaast wil de spreker ook vernemen of alle stakeholders betrokken zijn bij dit wetgevend initiatief.

De heer Kristian Vanderwaeren, administrateur-generaal, FOD Financiën, Douane en Accijnzen, bevestigt dat alle stakeholders betrokken zijn bij deze hervorming van het douanesanctiebeleid en hij bevestigt tevens dat het betrokken wetsontwerp in de loop van de komende weken zal ingediend en besproken worden in deze commissie.

Betreffende het beleid van de fiscale administratie waarbij zij ervan beticht wordt om steeds direct naar een strafrechtelijk sanctie te grijpen, wenst de spreker toch op te merken dat er in het kader van de brexit alsook in het kader van de invoering van de H7, het nieuwe systeem betreffende de invoer via e-commerce, door de fiscale administratie een overgangperiode werd ingevoerd waarbij geen sancties werden getroffen.

Daarnaast heeft de fiscale administratie een aantal verbetertrajecten uitgerold binnen een aantal ondernemingen. Dit proces vergt echter veel begeleiding waarbij er ook oog moet zijn om voldoende capaciteit vrij te maken teneinde deze opdracht te kunnen voorzien.

Tot slot benadrukt de spreker dat hij voluit het idee ondersteunt om een expertencommissie op te richten waarbinnen alle belanghebbenden alsook de nodige experts betrokken zijn teneinde een grondige hervorming van het AWDA voor te bereiden.

De heer Sander Loones (N-VA) stelt vast dat elke deelnemer aan deze hoorzitting zich heeft uitgesproken

réformes supplémentaires de la LGDA et d'une méthode de travail interdisciplinaire permettant d'accompagner et de concrétiser ce processus de réforme.

Le rapporteur,

Benoît Piedboeuf

La présidente,

Marie-Christine Marghem

voor bijkomende hervormingen van het AWDA alsook voor een interdisciplinaire werkwijze om dit hervormingsproces te begeleiden en gestalte te geven.

De rapporteur,

Benoît Piedboeuf

De voorzitter,

Marie-Christine Marghem