



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.493/2
du 14 décembre 2015

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
28 octobre 1996 relative à la
restitution de biens culturels
ayant quitté illicitement le
territoire de certains États
étrangers’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.493/2
van 14 december 2015

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
28 oktober 1996 betreffende de
teruggave van cultuurgooederen
die op onrechtmatige wijze
buiten het grondgebied van
bepaalde buitenlandse Staten
zijn gebracht’

Le 13 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 28 octobre 1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 2015.

*

Op 13 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 28 oktober 1996 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 december 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Articles 8 et 9

Aux articles 10, alinéa 2, et 13/1, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu, par cohérence avec les autres dispositions de la loi du 28 octobre 1996 'relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers' ¹, de remplacer les mots « l'État membre » et « des États membres » respectivement par les mots « l'État » et « des États ».

Article 10

Il y a lieu de mentionner dans l'article 10 que l'annexe de la loi du 28 octobre 1996 a été modifiée par les lois des 15 décembre 1997 et 26 novembre 2002 ².

Article 11

Compte tenu de la date à laquelle le Conseil d'État a été saisi et celle à laquelle le présent avis est en conséquence donné, tout laisse à penser que la loi en projet aura un effet rétroactif.

Or, en vertu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt

¹ Voir spécialement l'article 2, 1° et 7°, de la loi du 28 octobre 1996.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138.

général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »³.

La rétroactivité envisagée ne paraît pas admissible au regard de cette jurisprudence.

*

³ Voir par exemple : C.C., n° 77/2015, 28 mai 2015, B.4.1.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikelen 8 en 9

Ter wille van de coherentie met de overige bepalingen van de wet van 28 oktober 1996 ‘betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht’,¹ dienen in het ontworpen artikel 10, tweede lid, de woorden “de verzoekende lidstaat” te worden vervangen door de woorden “de verzoekende staat” en moeten in het ontworpen artikel 13/1, eerste lid, de woorden “van de staten” worden toegevoegd na de woorden “de centrale autoriteiten”.

Artikel 10

In artikel 10 behoort te worden vermeld dat de bijlage bij de wet van 28 oktober 1996 gewijzigd is bij de wetten van 15 december 1997 en 26 november 2002.²

Artikel 11

Gelet op de datum waarop de Raad van State om advies is verzocht en waarop dit advies dan ook is gegeven, kan de indruk ontstaan dat de ontworpen wet terugwerkende kracht zal hebben.

De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof stelt echter:

“De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft dat de afloop van een of andere gerechtelijke

¹ Zie inzonderheid artikel 2, 1° en 7°, van de wet van 28 oktober 1996.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 138.

procedure in een bepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen”.³

In het licht van die rechtspraak lijkt de voorgenomen retroactiviteit niet te kunnen worden aanvaard.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

³ Zie bijvoorbeeld GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1.