



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.733/1
van 9 januari 2019

avis 64.733/1
du 9 janvier 2019

over

sur

een voorontwerp van wet ‘met
betrekking tot de teruggave van
cultuurgoederen die onrechtmatig
het grondgebied hebben verlaten
van staten die het UNESCO-
Verdrag van 14 november 1970
met betrekking tot de maatregelen
die moeten genomen worden om
de ongeoorloofde invoer, uitvoer
en overdracht van cultuurgoederen
te voorkomen, hebben bekrachtigd’

un avant-projet de loi ‘relatif à la
restitution de biens culturels ayant
quitté illicitement le territoire
d’États ayant ratifié la Convention
de l’UNESCO du
14 novembre 1970 concernant les
mesures à prendre pour interdire et
empêcher l’importation,
l’exportation, et le transfert de
propriété illicites des biens
culturels’

Op 19 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘met betrekking tot de teruggave van cultuurgoederen die onrechtmatig het grondgebied hebben verlaten van staten die het UNESCO-Verdrag van 14 november 1970 met betrekking tot de maatregelen die moeten genomen worden om de ongeoorloofde invoer, uitvoer en overdracht van cultuurgoederen te voorkomen, hebben bekrachtigd’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 december 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jan CLEMENT en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 januari 2019.

*

Le 19 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Politique scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘relatif à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'États ayant ratifié la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation, et le transfert de propriété illicites des biens culturels’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 20 décembre 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jan CLEMENT et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 janvier 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN BEVOEGDHEID

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 3 en 7 van het Verdrag ‘met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen om de ongeoorloofde invoer, uitvoer en overdracht van eigendom van cultuurgoederen te voorkomen’, aangenomen te Parijs op 14 november 1970 (hierna : het verdrag), goedgekeurd bij wet van 13 mei 2003.²

Hoofdstuk I bevat algemene bepalingen, waaronder een bepaling met definities.

Hoofdstuk II verbiedt de invoer in België van goederen die, in de zin van het verdrag, onrechtmatig zijn uitgevoerd vanuit een andere verdragspartij en bevat verder bepalingen inzake het toezicht door de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, het in beslag nemen van ongeoorloofd binnengebrachte goederen, de termijn om de teruggave van deze goederen te eisen en de inschrijving in een inventaris bij het verstrijken van deze termijn, alsook een delegatie aan de Koning om, enerzijds, de praktische regels te bepalen met betrekking tot het voorleggen van de uitvoervergunning als bedoeld in artikel 6, a), van het verdrag en om, anderzijds, de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten te verzekeren.

Hoofdstuk III heeft betrekking op de vordering tot teruggave van goederen die onrechtmatig werden binnengebracht op Belgisch grondgebied, in te stellen door de verdragspartij bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Het hoofdstuk regelt de bij het verzoekschrift te voegen documenten, de inhoud van het verzoekschrift, het nemen van maatregelen met het oog op het materiële behoud van het goed door de beslagrechter, de reden voor het inwilligen van de vordering, de verjaring, de billijke vergoeding die de rechtbank toekent aan de bezitter ter goeder trouw, de tenlastelegging van de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de rechterlijke beslissing tot teruggave en de kosten die gemaakt zijn voor het materiële behoud van het goed evenals de bevoegdheden van de centrale autoriteit.

Hoofdstuk IV bevat strafbepalingen, hoofdstuk V wijzigt artikel 569 van het Gerechtelijk Wetboek door aan dat artikel de voorziene teruggavevordering toe te voegen en hoofdstuk VI bevat een slotbepaling.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het verdrag werd eveneens goedgekeurd bij decreet van het Waalse Gewest van 25 maart 2004, het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 mei 2004, de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 3 maart 2005, het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 oktober 2006 en het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 6 februari 2009. Het verdrag trad voor België in werking op 30 juni 2009.

3. Binnen haar bevoegdheid inzake contingenten en vergunningen (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) kan de federale overheid de invoer in België van onrechtmatig uitgevoerde goederen verbieden. Verder behoort het regelen van het toezicht ter zake door de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen en de politie tot de bevoegdheid van de federale overheid en komt het haar toe om de bevoegdheid van de rechtbanken en de gerechtelijke procedure te regelen.

Het voorontwerp kan dan ook worden ingepast binnen de federale bevoegdheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Op de vraag naar de verhouding van het voorontwerp met de wet van 28 oktober 1996 ‘betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht’ (hierna: de wet van 1996) antwoordt de gemachtigde:

“De wet van 28 oktober 1996 [...] regelt de bijzondere teruggaveprocedure voor cultuurgoederen die tot het nationaal cultureel patrimonium van de lidstaten van de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie [behoren]. Met [de wet van 1996] wordt richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking), in het Belgisch recht omgezet. Deze richtlijn situeert zich in het kader van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat ondermeer uitzonderingen op het vrij verkeer van goederen toestaat voor het nationaal cultuurbezit.[...]”

Het voorliggend voorontwerp van wet voert een aantal bepalingen uit van het Unesco70verdrag. Het geografisch toepassingsgebied is mondiaal en bijgevolg veel ruimer dan dit van de wet van 1996. Het overgrote deel van de lidstaten is ook verdragspartij bij het Unescoverdrag. Hierdoor overlapt het voorontwerp met de wet voor wat betreft het onderdeel dat de teruggave van onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen [...]. Het materieel toepassingsgebied van het voorontwerp is wel ruimer, gezien het ook expliciete verbodsbepalingen betreft, met de ermee gepaard gaande strafbepalingen.

Er is een zekere overlapping tussen Hoofdstuk III van het voorontwerp en de wet van 1996. In voorkomend geval dient het voorontwerp aangepast te worden, omdat de regeling voor de lidstaten gunstiger is. Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt trouwens dat de erin opgenomen teruggaveregeling geldt onverminderd de bepalingen van de wet van 1996”.

In het licht van deze toelichting dient aan het voorontwerp een artikel te worden toegevoegd dat bepaalt dat de nieuwe wet geldt behoudens voor wat betreft cultuurgoederen afkomstig uit een lidstaat van de Europese Unie of een staat van de Europese Vrijhandelsassociatie, die vallen binnen het toepassingsgebied van de wet van 1996.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

5. Het opschrift ontbreekt in het voorontwerp.

Indieningsformulier

6. De verwijzing naar het advies van de Raad van State dient te worden weggelaten.
7. In de aanhef dient de vermelding van de betrokken ministers te worden aangepast.

Artikel 2

8. De definitie van “cultuurgoed” komt niet geheel overeen met de omschrijving van cultuurgoederen in artikel 1 van het verdrag. Het is raadzaam dit aan te passen.

Artikel 3

9. Ter overeenstemming met artikel 7, b), van het verdrag worden in artikel 3, b), van de ontworpen wet de woorden “of monument” het best vervangen door de woorden “, monument of een soortgelijke instelling”.

Artikel 4

10. Naar analogie met de meer precieze formulering in artikel 3, 2°, van de wet van 1996 dienen in artikel 4 van de ontworpen wet de woorden “na een rechtmatige tijdelijke uitvoer” vervangen te worden door de woorden “na het verstrijken van de termijn van een rechtmatige tijdelijke uitvoer”.

Artikelen 5 en 6

11. Gelet op hun onderlinge samenhang is het aangewezen de ontworpen artikelen 5 en 6 te verenigen in één enkel wetsartikel.
12. De ontworpen regeling is een toepassing van artikel 134 van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’. Er wordt het best een verwijzing in die zin toegevoegd (“Overeenkomstig...”).
13. In strafzaken heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het verlenen van bewijswaarde tot het tegenbewijs, een uitzondering vormt op de algemene regel dat een

proces-verbaal geldt als een loutere inlichting, en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, op grond waarvan de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken.³

De stellers van het ontwerp zullen moeten kunnen aantonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

Artikel 8

14. De door artikel 8, eerste en tweede gedachtestreepje, aan de Koning verleende machtigingen moeten worden begrepen in de zin zoals uiteengezet door de gemachtigde, te weten:

“De bedoeling van de door de Koning te nemen bepalingen [bedoeld in het eerste gedachtestreepje] is de Administratie van de Douane een instrumentarium ter hand te stellen, dat moet toelaten de regelmatigheid van de uitvoer uit het land van oorsprong vast te stellen wanneer het goed op het Belgisch grondgebied wordt binnen gebracht.

Het 2^{de} gedachtestreepje beoogt de samenwerking tussen de betrokken federale diensten (politie, douane, federaal wetenschapsbeleid, justitie).”

Artikel 9

15. Wanneer er, zoals in randnummer 4 hiervoor voorgesteld, een afzonderlijk artikel wordt toegevoegd ter uitsluiting van cultuurgooederen die vallen binnen het toepassingsgebied van de wet van 1996, dient in het ontworpen artikel 9 het zinsdeel “Onverminderd de bepalingen van de Wet van 28 oktober 1996,” weggelaten te worden.

*

³ Zie bv.: GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1. Zie ook GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3; GwH 19 december 2013, nr. 178/2013, B.8.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET COMPÉTENCE

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis poursuit la mise en œuvre des articles 3 et 7 de la Convention 'concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation, et le transfert de propriété illicites des biens culturels', adoptée à Paris le 14 novembre 1970 (ci-après : la Convention), approuvée par la loi du 13 mai 2003 ².

Le chapitre I^{er} comprend des dispositions générales parmi lesquelles figure une disposition comportant des définitions.

Le chapitre II interdit l'importation en Belgique de biens illicitement exportés au sens de la Convention à partir d'une autre Partie à la Convention et comprend encore des dispositions relatives au contrôle par les agents de l'Administration générale des Douanes et Accises, à la saisie de biens importés illicitement, au délai pour exiger la restitution de ces biens et à l'inscription dans un inventaire à l'expiration de ce délai, de même qu'une délégation au Roi afin de régler, d'une part, les modalités pratiques relatives à la présentation de l'autorisation d'exportation visée à l'article 6, a), de la Convention et afin d'assurer, d'autre part, la coopération entre les autorités compétentes.

Le chapitre III concerne l'action en restitution des biens entrés illicitement sur le territoire belge, à intenter par la Partie à la Convention devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Le chapitre règle les documents à joindre à la requête, le contenu de celle-ci, la prise de mesures en vue de la conservation matérielle du bien par le juge des saisies, les motifs pour lesquels il est fait droit à la demande, la prescription, l'indemnité équitable que le tribunal accorde au possesseur de bonne foi, la mise à charge des dépenses qui résultent de l'exécution de la décision judiciaire ordonnant la restitution et de celles engagées en vue de la conservation matérielle du bien, de même que les compétences de l'autorité centrale.

Le chapitre IV comporte des sanctions pénales, le chapitre V modifie l'article 569 du Code judiciaire en ajoutant à cet article l'action en restitution prévue et le chapitre VI comporte une disposition finale.

3. Dans les limites de sa compétence dans le domaine des contingents et licences (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'),

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² La Convention a également été approuvée par le décret de la Région wallonne du 25 mars 2004, le décret de la Communauté française du 12 mai 2004, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 2005, le décret de la Communauté germanophone du 30 octobre 2006 et le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 6 février 2009. En ce qui concerne la Belgique, la Convention est entrée en vigueur le 30 juin 2009.

l'autorité fédérale peut interdire l'importation en Belgique de biens exportés illicitement. En outre, la réglementation du contrôle en la matière par les agents de l'Administration générale des Douanes et Accises et par la police relève de la compétence de l'autorité fédérale et c'est à elle qu'il appartient de régler la compétence des tribunaux et la procédure judiciaire.

En conséquence, l'avant-projet peut s'inscrire dans le cadre des compétences fédérales.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. À la question de savoir comment s'articule l'avant-projet avec la loi du 28 octobre 1996 'relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers' (ci-après : la loi de 1996), le délégué a répondu :

« De wet van 28 oktober 1996 [...] regelt de bijzondere teruggaveprocedure voor cultuurgoederen die tot het nationaal cultureel patrimonium van de lidstaten van de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie [behoren]. Met [de wet van 1996] wordt richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking), in het Belgisch recht omgezet. Deze richtlijn situeert zich in het kader van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat ondermeer uitzonderingen op het vrij verkeer van goederen toestaat voor het nationaal cultuurbezit.[...]

Het voorliggend voorontwerp van wet voert een aantal bepalingen uit van het Unesco70verdrag. Het geografisch toepassingsgebied is mondiaal en bijgevolg veel ruimer dan dit van de wet van 1996. Het overgrote deel van de lidstaten is ook verdragspartij bij het Unescoverdrag. Hierdoor overlapt het voorontwerp met de wet voor wat betreft het onderdeel dat de teruggave van onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen [...]. Het materieel toepassingsgebied van het voorontwerp is wel ruimer, gezien het ook expliciete verbodsbepalingen betreft, met de ermee gepaard gaande strafbepalingen.

Er is een zekere overlapping tussen Hoofdstuk III van het voorontwerp en de wet van 1996. In voorkomend geval dient het voorontwerp aangepast te worden, omdat de regeling voor de lidstaten gunstiger is. Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt trouwens dat de erin opgenomen teruggaveregeling geldt onverminderd de bepalingen van de wet van 1996 ».

Au regard de cette explication, il y a lieu de compléter l'avant-projet par un article qui dispose que la nouvelle loi ne s'applique pas aux biens culturels provenant d'un État membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange, qui relèvent du champ d'application de la loi du 1996.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESIntitulé

5. L'avant-projet est dépourvu d'intitulé.

Formule de présentation

6. La référence à l'avis du Conseil d'État sera omise.
7. Dans le préambule, la mention des ministres concernés sera adaptée.

Article 2

8. La définition de « bien culturel » ne correspond pas complètement à celle donnée aux biens culturels dans l'article 1^{er} de la Convention. Il est conseillé de procéder à l'adaptation de la définition.

Article 3

9. Conformément à l'article 7, b), de la Convention, mieux vaudrait remplacer à l'article 3, b), de la loi en projet les mots « ou un monument » par les mots « , monument ou une institution similaire ».

Article 4

10. Par analogie avec la formulation plus précise figurant à l'article 3, 2°, de la loi de 1996, il y a lieu de remplacer à l'article 4 de la loi en projet les mots « après une exportation temporaire licite » par les mots « à l'expiration du terme d'une expédition temporaire licite ».

Articles 5 et 6

11. Eu égard à leur connexité, il est recommandé de réunir en un seul article les articles 5 et 6 en projet.

9. La réglementation en projet est une application de l'article 134 du règlement (U.E.) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union'. Mieux vaudrait ajouter une référence en ce sens (« Conformément à ... »).

13. En matière répressive, la Cour constitutionnelle a souligné que l'attribution d'une force probante jusqu'à preuve du contraire fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et constitue dès lors également une

exception au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui résulte de cette exception doit être raisonnablement justifiée et que les droits du prévenu ne peuvent être restreints de manière disproportionnée³.

Les auteurs du projet devront pouvoir démontrer que cette condition a été remplie.

Article 8

14. Les habilitations accordées au Roi par l'article 8, premier et deuxième tirets, doivent être comprises dans le sens exposé par le délégué, à savoir :

« De bedoeling van de door de Koning te nemen bepalingen [bedoeld in het eerste gedachtestreepje] is de Administratie van de Douane een instrumentarium ter hand te stellen, dat moet toelaten de regelmatigheid van de uitvoer uit het land van oorsprong vast te stellen wanneer het goed op het Belgisch grondgebied wordt binnen gebracht.

Het 2^{de} gedachtestreepje beoogt de samenwerking tussen de betrokken federale diensten (politie, douane, federaal wetenschapsbeleid, justitie) ».

Article 9

15. Dès lors qu'il est procédé, comme il est suggéré au point 4 ci-dessus, à l'ajout d'un article distinct destiné à exclure les biens culturels qui relèvent du champ d'application de la loi de 1996, il y a lieu d'omettre à l'article 9 en projet le membre de phrase « Sans préjudice des dispositions de la loi du 28 octobre 1996, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Voir par exemple : C.C., 6 avril 2000, n° 40/2000, B.14.1; C.C., 14 février 2001, n° 16/2001, B.12.1. Voir également : C.C., 14 octobre 2010, n° 111/2010, B.12.3; C.C., 19 décembre 2013, n° 178/2013, B.8.