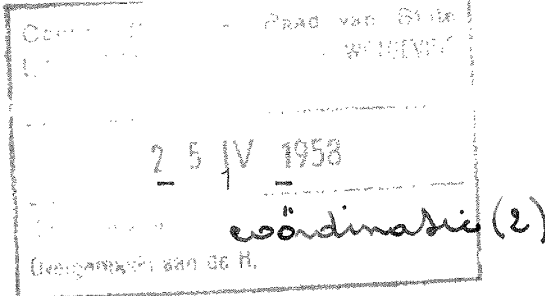


MV.



L. 6153/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e maart 1958 door de Minister van Openbaar Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende 's lands roerend cultureel patrimonium", heeft de 11e maart 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Instruction publique, le 5 mars 1958, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif au patrimoine culturel mobilier de la nation", a donné le 11 mars 1958 l'avis suivant :

Het voorontwerp van wet maakt de Koning onder meer bevoegd om de uitvoer van kunstwerken die meer dan honderd jaar oud zijn of waarvan de auteurs sedert meer dan vijftig jaar overleden zijn, van een machtiging afhankelijk te stellen. In artikel 3 bepaalt het echter, dat de machtiging wordt toegestaan wanneer het goed na de inwerkingtreding van deze wet in België is ingevoerd en er minder dan dertig jaar heeft ver-
toefd. Voor de uitvoer van enig kunstwerk dat minder dan dertig jaar in België is gebleven, zal dus al dan niet een machtiging vereist zijn, naargelang het vóór dan wel na de inwerkingtreding van de wet is ingevoerd.

+
+ +

De Raad van State stelt voor, de bepalingen van het voorontwerp door de hiernavolgende teksten te vervangen. Ten aanzien van de voornaamste wijzigingen worden onmiddellijk na de voorgestelde tekst de redenen opgegeven die ervoor pleiten.

"Artikel 1 (artikelen 1, 2 en 3 - partim - van het voorontwerp).

Ter vrijwaring van 's lands kultureel patri-
monium kan de Koning de uitvoer van de hierna opgesomde werken die meer dan honderd jaar oud zijn of waarvan de auteurs sedert meer dan vijftig jaar overleden zijn, reglementeren en namelijk van een voorafgaande mach-
tiging afhankelijk stellen :

.../...

- a) schilderijen, beeldhouwwerken en tekeningen, ongeacht de aard, de herkomst of de uitvoeringstechniek ervan ;
- b) sierkunstprodukten, zoals tapijtwerk, edelsmeedwerk, tinanderie en andere bewerkte metalen, keramiek, email en gebrandschilderde ramen ;
- c) eigenhandig geschreven brieven, manuscripten, incunabelen en archiefstukken.

Geen machtiging kan echter worden geëist voor de uitvoer van werken, die na de inwerkingtreding van deze wet in België zijn ingevoerd en er minder dan dertig jaar zijn gebleven".

In het laatste lid van de voorgestelde tekst is de gedachte overgenomen, die tot uiting komt in artikel 3 van het voorontwerp, volgens hetwelk de uitvoermachtiging zal worden toegestaan als het voor export aangeboden goed na de inwerkingtreding van de wet in België is ingevoerd en er minder dan dertig jaar heeft vertoefd.

De voorkeur is gegeven aan een ander, in artikel 1 in te voegen lezing, omdat het eigenlijke doel van die bepaling is, het toepassingsgebied van de wet af te bakenen (zie memorie van toelichting, blz. 2).

+
+ +

.../...

"Artikel 2 (artikel 3 - partim - van het voorontwerp).

De machtiging kan slechts worden geweigerd indien de aangevraagde uitvoer 's lands kultureel patrimonium kan schaden".

De tekst van artikel 3 van het voorontwerp is zo geredigeerd, alsof de Koning reeds gebruik had gemaakt van de regelende bevoegdheid die artikel 1 hem toekent. In de voorgestelde tekst komt duidelijker tot uiting, dat deze wetsbepaling er uitsluitend toe strekt, de Koning richtlijnen voor het uitoefenen van zijn verordenende bevoegdheid te geven.

+
+ +

"Artikel 3 (artikel 4 van het voorontwerp).

Bij het Ministerie van Openbaar Onderwijs wordt een Nationale Commissie voor het kultureel patrimonium ingesteld, die ermede belast is de Minister van advies te dienen nopens elke maatregel ter vrijwaring van 's lands roerend kultureel patrimonium. Zij brengt inzonderheid haar advies uit omtrent de vraag of de aangevraagde uitvoer schadelijke gevolgen kan hebben."

+
+ +

.../...

Artikel 4 (artikel 5 van het voorontwerp).

De Koning bepaalt de samenstelling en de werkwijze van de commissie . Deze zal onder meer bestaan uit conservators van musea, vertegenwoordigers van de voornaamste betrokken beroepsgroeperingen en particuliere verzamelaars".

De bevoegdheid tot het vaststellen van "de wijze waarop de leden worden benoemd" is reeds begrepen in de bevoegdheid om de samenstelling van de commissie te bepalen. Daarom zijn de woorden "hij stelt de wijze vast waarop haar leden worden benoemd", uit de tekst geschrapt.

+
+ +

"Artikel 5 (artikel 6 van het voorontwerp).

Overtreding van de in artikel 1 bepaalde regeling wordt opgespoord, vervolgd en gestraft overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van de wet van 20 december 1897 betreffende de beteugeling van de sluikhandel inzake goederen waarvan de in-, uit- en doorvoer verboden is, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1951".

.../...

"Artikel 6 (artikel 7 van het voorontwerp).

Ambtenaren, door de Koning daartoe bijzonder gemachtigd, hebben het recht mede te werken met de ambtenaren die bevoegd zijn om overtredingen op te sporen en vast te stellen".

Door naar de artikelen 1 en 4 van de wet van 20 december 1897 te verwijzen, maakt artikel 6 van het voorontwerp een aantal artikelen van de algemene douanewet, namelijk artikel 194, dat de ambtenaren aanwijst die voor het opsporen en vaststellen van overtredingen bevoegd zijn, toepasselijk op de uitvoer van kunstwerken. Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is er geen sprake van, dat van deze tekst wordt afgeweken en dat aan nieuwe categorieën van ambtenaren bevoegdheid wordt opgedragen om, samen met de op grond van de douanewetgeving bevoegde ambtenaren, op te treden, maar alleen dat ambtenaren, door de Koning speciaal aangewezen, hen mogen bijstaan. In voorgestelde tekst komt deze bedoeling beter tot uiting.

+

+ +

"Artikel 7 (artikel 8 van het voorontwerp).

Het wetens en willens belemmeren van het vervullen der opdracht waarmede de in artikel 6 bedoelde ambtenaren belast zijn, wordt opgespoord, vervolgd en

.../...

gestraft overeenkomstig artikel 324 van de algemene wet van 26 augustus 1822 op het heffen van in-, uit- en doorvoerrechten en accijns, gewijzigd bij artikel 33, § 1, van de wet van 10 april 1933 houdende voorlopige wijziging van sommige douanerechten, accijnsrechten en bijzondere verbruikstaxes en invoering van nieuwe maatregelen om de sluikhandel te beletten".

Aangezien artikel 324 van de algemene douanewet straffen stelt op verzet tegen ambtsverrichting, wat de in artikel 194 van die wet aangewezen ambtenaren betreft, kan de tekst van de Regering alleen toepassing vinden op de ambtenaren die door de Koning speciaal zijn gemachtigd.

+

+ +

"Artikel 8 (artikel 9 van het voorontwerp).

Inbeslaggenomen of verbeurdverklaarde werken worden onder de bewaring of ter beschikking van de Minister van Openbaar Onderwijs gesteld".

+

+ +

.../...

Artikel 10 van het voorontwerp wil aan de artikelen 1 tot 5 terugwerkende kracht verbinden. De memorie van toelichting verklaart dit als volgt :

"De terugwerkende kracht die aan het wetsontwerp verleend wordt bij artikel 10, heeft ten doel eventuele betwistingen te voorkomen omtrent de wettelijkheid van de koninklijke besluiten, welke de Regering zal genoodzaakt zijn te doen steunen op de economische wetgeving tot de datum waarop het onderhavige ontwerp bindende kracht zal verworven hebben".

Desnoods zou men kunnen aannemen, dat een bepaling die aan een wet terugwerkende kracht verbindt, een regularisatie kan zijn van gelijksoortige maatregelen als in de wet zijn voorzien, welke de uitvoerende macht mocht hebben uitgevaardigd alvorens daartoe door de wetgever te zijn gemachtigd. Daarentegen is het niet duidelijk hoe zulk een bepaling hetzelfde kan bereiken ten aanzien van besluiten, die geacht zijn ter uitvoering van een andere wet te zijn genomen en waaraan de in die wet gestelde straffen zijn verbonden, in dit geval dus de wet van 30 juni 1931, die een geheel ander doel heeft dan het voorontwerp, namelijk de verdediging van 's lands economie.

Indien de wet van 30 juni 1931 de Regering machtigt om bedoelde maatregelen uit te vaardigen, dan is de bepaling overbodig ; indien dit niet zo is, zoals de Raad van State in een arrest van 7 oktober 1955 in zake STOCLET heeft verklaard, dan is de bepaling onwerkzaam, want het nagestreefde doel kan

.../...

slechts worden bereikt door een bepaling tot interpretatie van de wet van 30 juni 1931 of door een bepaling die uitdrukkelijk de maatregelen valideert, welke geacht zijn tot uitvoering van die wet te zijn genomen vóór de bekendmaking van de nieuwe wet.

Opgemerkt moge worden, dat een voorschrift in de aard van het laatstgenoemde er op zou neerkomen, dat de uitvoer van kunstwerken met terugwerkende kracht een misdrijf wordt, en dat de in de wet van 30 juni 1931 gestelde straffen met terugwerkende kracht op dit misdrijf toepasselijk worden. Zodanig voorschrift ware niet alleen strijdig met de uitdrukkelijke regel van artikel 2 van het Strafwetboek, maar ook met de geest van artikel 9 van de Grondwet.

L'avant-projet de loi permet notamment au Roi de subordonner à une autorisation l'exportation d'oeuvres d'art ayant plus de cent ans d'âge ou dont les auteurs sont décédés depuis plus de cinquante ans. Il prévoit toutefois, en son article 3, que l'autorisation sera accordée lorsque le bien a été importé en Belgique après la mise en vigueur de la loi et y est demeuré moins de trente années. Ainsi, l'exportation de toute oeuvre d'art, demeurée pendant moins de trente ans en Belgique, sera subordonnée ou non à autorisation selon qu'elle aura été importée avant ou après la mise en vigueur de la loi.

+
+ +

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les dispositions de l'avant-projet par les textes reproduits ci-après. Les raisons qui militent en faveur des principales modifications sont indiquées à la suite des textes proposés :

Article 1er. - (Articles 1er - 2 et 3 partim de l'avant-projet).

En vue d'assurer la sauvegarde du patrimoine culturel de la nation, le Roi peut réglementer, et notamment subordonner à une autorisation, l'exportation des oeuvres énumérées ci-après qui ont plus de cent ans d'âge ou dont les auteurs sont décédés depuis plus de cinquante ans :

.../...

- a) les peintures, sculptures et dessins, quelles qu'en soient la nature, l'origine ou la technique d'exécution;
- b) les produits des arts décoratifs tels que tapisseries, orfèvrerie, dinanderie et autres métaux ouvragés, céramique, émaux et vitraux;
- c) les lettres autographes, manuscrits, incunables et pièces d'archives.

Toutefois, l'exportation des oeuvres importées en Belgique après la mise en vigueur de la présente loi et qui y sont demeurées pendant moins de trente ans ne peut être subordonnée à une autorisation!

Le texte proposé reprend, en son dernier alinéa, l'idée exprimée à l'article 3 de l'avant-projet, selon lequel l'autorisation d'exportation sera accordée lorsque le bien présenté à l'exportation a été importé en Belgique après la mise en vigueur de la loi et y est demeuré moins de trente années.

Il a paru préférable de rédiger autrement cette disposition, qui a pour objet réel de délimiter le champ d'application de la loi (voir exposé des motifs p. 2), et de l'insérer à l'article 1er.

+
+ +

"Article 2.- (Article 3 - partim - de l'avant-projet)

L'autorisation ne peut être refusée que si l'exportation sollicitée est de nature à causer un dommage au patrimoine culturel de la nation".

Le texte de l'article 3 de l'avant-projet est rédigé comme si le Roi avait déjà fait usage du pouvoir de réglementation que lui confère l'article 1er. Le texte proposé fait mieux ressortir que cette disposition légale n'a d'autre portée que de donner au Roi des directives en vue de l'exercice de son pouvoir réglementaire.

+

+ +

"Article 3.- (Article 4 de l'avant-projet)

Il est institué, au Ministère de l'Instruction publique, une Commission nationale du patrimoine culturel chargée de donner un avis au Ministre sur toute mesure de nature à sauvegarder le patrimoine culturel mobilier du pays. Elle donne notamment son avis sur le caractère dommageable des exportations sollicitées".

+

+ +

"Article 4.- (Article 5 de l'avant-projet)

Le Roi détermine la composition et le fonctionnement de la commission. Celle-ci comprendra notamment des conservateurs de musée, des représentants des principaux groupements professionnels intéressés et des collectionneurs privés".

Le pouvoir de déterminer la composition d'une commission implique celui d'arrêter le mode de nomination des membres. C'est la raison pour laquelle les mots "il arrête le mode de nomination de ses membres" ont été supprimés.

+
+ +

"Article 5.- (Article 6 de l'avant-projet)

Les infractions à la réglementation visée à l'article 1er sont recherchées, poursuivies et punies conformément aux articles 1er et 4 de la loi du 20 décembre 1897 relative à la répression des fraudes en matière d'importation, d'exportation et de transit des marchandises prohibées, modifiée par la loi du 30 juin 1951".

"Article 6.- (Article 7 de l'avant-projet)

Des agents spécialement habilités à cette fin par le Roi sont autorisés à coopérer avec les agents compétents pour rechercher et constater les infractions".

En se référant aux articles 1er et 4 de la loi du 20 décembre 1897, l'article 6 de l'avant-projet étend à la matière de l'exportation des oeuvres d'art plusieurs articles de la loi générale sur les douanes, notamment l'article 194 qui désigne les agents qualifiés pour rechercher et constater les infractions. D'après les explications données par le fonctionnaire délégué, il n'est pas question de déroger à ce texte et de confier à de nouvelles catégories d'agents le pouvoir d'agir concurremment avec les agents compétents en vertu de la législation douanière, mais uniquement d'attribuer à des agents spécialement qualifiés par le Roi la mission d'assister ceux-ci. Le texte présenté traduit plus exactement les intentions du Gouvernement.

+

+ +

"Article 7.- (Article 8 de l'avant-projet)

Toute entrave apportée sciemment à l'accomplissement de la mission des agents spécialement habilités, visés à l'article 6, est recherchée, poursuivie et punie conformément aux dispositions de l'article 324 de la loi générale du 26 août 1822 concernant

la perception des droits d'entrée, de sortie et de transit et des accises, modifié par l'article 33, § 1er, de la loi du 10 avril 1933 portant modification provisoire de certains droits de douane, d'accise et taxes spéciales de consommation et instituant de nouvelles mesures pour empêcher la fraude".

Puisque le refus d'exercice est sanctionné, en ce qui concerne les agents désignés à l'article 194 de la loi générale sur les douanes, par l'article 324 de cette loi, le texte proposé par le Gouvernement ne peut donc s'appliquer qu'aux agents spécialement habilités par le Roi.

+

+ +

"Article 8.- (Article 9 de l'avant-projet)

Les oeuvres saisies ou confisquées sont placées sous la garde ou mises à la disposition du Ministre de l'Instruction publique".

+

+ +

L'article 10 de l'avant-projet tend à donner effet rétroactif aux articles 1er à 5.

L'exposé des motifs justifie comme suit cette disposition :

"L'effet rétroactif donné au projet de loi par l'article 10 a pour but d'éviter que soit contestée éventuellement la légalité des arrêtés royaux que le Gouvernement sera amené à fonder sur la législation économique jusqu'à la date à laquelle le présent projet aura acquis force obligatoire".

On conçoit à la rigueur qu'une disposition qui donne effet rétroactif à une loi puisse régulariser des mesures identiques à celles que prévoit cette loi, prises par le pouvoir exécutif avant d'y être autorisé par le législateur. En revanche, on n'aperçoit pas comment une telle disposition pourrait avoir le même effet sur des arrêtés censément pris en exécution d'une autre loi et sanctionnés par les peines prévues par celle-ci, en l'espèce la loi du 30 juin 1931, dont l'objet, la défense de l'économie nationale, diffère profondément de celui de l'avant-projet.

Si la loi du 30 juin 1931 autorise le Gouvernement à prendre les mesures en question, la disposition est inutile; si tel n'est pas le cas, comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans son arrêt du 7 octobre 1955 en cause STOCLET, la disposition est inopérante, le résultat recherché ne pouvant être obtenu qu'au

moyen d'une disposition interprétative de la loi du 30 juin 1931 ou d'une disposition qui valide en termes exprès les mesures censément prises en exécution de cette dernière loi avant la publication de la loi nouvelle.

Il est à remarquer toutefois qu'une disposition de l'espèce mentionnée en dernier lieu aboutirait à ériger rétroactivement en infraction l'exportation des oeuvres d'art et à punir rétroactivement ces infractions des peines prévues par la loi du 30 juin 1931. Pareille disposition heurterait non seulement la règle expresse de l'article 2 du Code pénal, mais encore l'esprit de l'article 9 de la Constitution.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. SUTENS,
Messieurs :

G. VAN BUNNEN,
K. MEES,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. SAROT, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

eerste-voorzitter,
premier président,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. K. MEES.

Le rapport a été présenté par
M. J. SAROT, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUTENS.