RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.924/1
van 2 maart 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot erkenning van de vervreemdbaarheid van goederen die verband houden met het koloniale verleden van de Belgische staat en tot vaststelling van een juridisch kader voor hun restitutie en teruggave’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.924/1
du 2 mars 2022

sur

un avant-projet de loi ‘reconnaissant le caractère aliénable des biens liés au passé colonial de l’État belge et déterminant un cadre juridique pour leur restitution et leur retour’

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

Op 31 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris belast met Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot erkenning van de vervreemdbaarheid van goederen die verband houden met het koloniale verleden van de Belgische staat en tot vaststelling van een juridisch kader voor hun restitutie en teruggave'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2022.

*

Le 31 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État chargé de la Politique scientifique, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'reconnaissant le caractère aliénable des biens liés au passé colonial de l'État belge et déterminant un cadre juridique pour leur restitution et leur retour'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 24 février 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mars 2022.

*

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot vaststelling van een juridisch kader voor de vervreemdbaarheid, restitutie en teruggave van goederen die verband houden met het koloniale verleden van de Belgische Staat.

Daartoe wordt bepaald dat het voorontwerp tot doel heeft om het gecreëerde juridisch kader via een bilateraal akkoord te bereiken (artikel 2, eerste lid) en dat een vervreemding van de goederen in de zin van het voorontwerp[1] slechts mogelijk is onder de bij wet bepaalde voorwaarden voor vervreemding (artikel 2, tweede lid). Met het oog op de restitutie van de goederen wordt een bilateraal akkoord gesloten dat de wijze van wetenschappelijke samenwerking definieert (artikel 4, eerste en derde lid) en procedures omvat inzake de teruggave van restitueerbare goederen (artikel 4, tweede lid). Het akkoord voorziet in de oprichting van een gemeenschappelijke wetenschappelijke commissie met een bepaalde samenstelling en opdracht, met bijzondere regels inzake stemrechten, motivering en openbaarmaking van de adviezen van deze commissie (artikel 5). Het voorontwerp omvat tevens regels over het aanhangig maken van een restitutiedossier bij de gemeenschappelijke wetenschappelijke commissie (artikel 6) en regelt de gevolgen van de adviezen van de gemeenschappelijke wetenschappelijke commissie, omschrijft wanneer een verwerving van een restitueerbaar goed onrechtmatig is en bepaalt de voorwaarden waaronder de Koning kan besluiten tot de desaffectatie en restitutie van een goed (artikel 7). Een beslissing tot restitutie heeft uitwerking niettegenstaande andersluidende contractuele bepalingen of eerdere verkrijgende verjaring (artikel 9). Daarnaast omvat het voorontwerp regels inzake de procedure voor de teruggave van het restitueerbaar goed (artikel 8). Tevens dient de beheerder overeenkomstig de bepalingen van het samenwerkingsakkoord bepaalde verplichtingen inzake de transparantie van het restitutie- en teruggaveproces na te leven (artikel 10).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

2. Zoals ook blijkt uit artikel 2, koppelt het voorontwerp de restitutie en de teruggave van bepaalde goederen aan het sluiten van een bilateraal akkoord. Dit bilateraal akkoord is, volgens de definitie in artikel 3, 7°, van het voorontwerp, "de tussen de Staat van herkomst en de Belgische Staat te sluiten overeenkomst die tot doel heeft de restitutie en teruggave te organiseren van de restitueerbare goederen, na een wetenschappelijk onderzoek van de omstandigheden van de verwerving".

[1] Een "goed" wordt door artikel 3, 1°, van het voorontwerp gedefinieerd als "het roerend goed dat behoort tot een museumcollectie van een van de federale wetenschappelijke instellingen en dat eigendom is van de Belgische Staat, exclusief menselijke resten en archieven".

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

Het bilaterale akkoord of de akkoorden waarnaar het voorontwerp verwijst, betreffen overeenkomsten tussen staten waarmee de partijen beogen internationaal bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen, en vormen een verdrag in de zin van artikel 167 van de Grondwet. Zoals de gemachtigde bevestigt is het de bedoeling van de stellers om het wetsontwerp aan te nemen voorafgaand aan het sluiten van één of meerdere van deze verdragen.

3. Artikel 167, § 2, van de Grondwet luidt als volgt: "De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben verkregen.

4. Artikel 167 van de Grondwet houdt in dat bepaalde bevoegdheden aan de Koning voorbehouden zijn.

De invulling die in artikel 167 van de Grondwet aan de scheiding der machten is gegeven, houdt in dat de grondwettelijke rol van het Parlement in de regel beperkt is tot het instemmen of tot het weigeren in te stemmen met verdragen gesloten door de Koning (behoudens de gevallen van verdragen houdende overdracht, ruil of toevoeging van grondgebied), welke instemming vereist is opdat het verdrag uitwerking kan hebben in de interne rechtsorde.

De grondwettelijke bepaling wordt bijgevolg geschonden indien de wetgevende macht door het aannemen van een wet zou trachten de prerogatieven van de Koning binnen vooraf vastgestelde grenzen te houden. De wetgever moet er zich van onthouden concrete opdrachten te geven of beperkingen op te leggen aan de Koning over de inhoud van de nog te sluiten verdragen die de prerogatieven miskennen die de Grondwet aan de Koning toekent. De wetgever kan de bevoegdheid van de Koning om verdragen te sluiten immers niet *a priori* in een wet beperken en dient aldus voldoende ruimte te laten voor onderhandelingsmarge door de uitvoerende macht. De Kamer van volksvertegenwoordigers noch de wetgever kunnen vooraf bindende instructies geven aan de Koning.[2]

Het komt de wetgever dus niet toe om de inhoud te bepalen van een nog te sluiten verdrag. In dit verband moet er overigens aan herinnerd worden dat internationale verdragen berusten op de vrije wilsovereenstemming tussen op gelijke voet staande staten, waarvan de bepalingen juridisch niet eenzijdig door één van de verdragspartners kunnen worden gedicteerd.

5. De redactie van het voorontwerp is onverenigbaar met artikel 167, § 2, van de Grondwet.

[2] In die zin: adv.RvS 57.004/AV van 24 maart 2015 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, wat betreft de voorhuwelijkse loyauteitsverklaring, waarmee de sharia wordt afgezworen' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0756/001). Zie eveneens adv.RvS 27.457/4 van 30 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 mei 1999 'betreffende de Belgische internationale samenwerking' (*Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1791/1, 31-36); adv.RvS 41.046/1/V van 7 september 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet van 22 juni 2007 'inzake ontwikkelingssamenwerking' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1033/1); adv.RvS 51.798/2/V van 5 september 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2013 'betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking' (*Parl.St.* Kamer, 2012-13, nr. 2465/1, 52); adv.RvS 61.191/4 van 3 mei 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 27 juli 2017 'tot opstelling van een kader voor de Brusselse ontwikkelingssamenwerking' (*Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, A-529/1).

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

Het voorontwerp gaat immers verder dan het creëren van een wettelijk kader inzake restitutie van restitueerbare goederen dat als voorwaarde voor de toepassing van die regeling het sluiten van een bilateraal akkoord met een bepaalde inhoud vereist.

Zo wordt in artikel 4 bepaald dat met het oog op de restitutie van restitueerbare goederen een bilateraal akkoord "wordt gesloten" waarin procedures worden opgenomen voor de indiening en behandeling van restitutiedossiers. Artikel 4 van het voorontwerp legt vast dat in het bilateraal akkoord de wijze van wetenschappelijke samenwerking wordt gedefinieerd en dat de bewaringsgaranties moeten worden vastgesteld. Zo bepaalt artikel 5 van het voorontwerp dat door middel van een bilateraal akkoord een gemeenschappelijke wetenschappelijke commissie met een bepaalde samenstelling en opdracht wordt opgericht, en voorziet het in specifieke regels over de werking van deze commissie. De artikelen 5 tot 8 van het voorontwerp bepalen de inhoud van het bilateraal akkoord, of bepalen wat er in het bilateraal akkoord moet worden vastgelegd.

Het is aldus evident dat de wetgever – door het aannemen van het wetsontwerp – de Koning niet enkel zou verplichten tot het sluiten van een bepaald verdrag, maar ook essentiële elementen van de inhoud van dat verdrag vastlegt.

Bovendien wordt op verschillende plaatsen in het voorontwerp een uitdrukkelijke opdracht gegeven om bepaalde regels verder vast te stellen in het verdrag (zie bijvoorbeeld artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp, dat bepaalt dat in het bilateraal akkoord de minimuminhoud van het restitutiedossier wordt vastgesteld).

6. Het komt de Belgische wetgever weliswaar toe te bepalen onder welke voorwaarden bepaalde goederen die geacht worden tot het openbaar domein te behoren, vervreemd kunnen worden en kunnen worden overgedragen aan een andere staat.

De wetgever kan bijvoorbeeld bepalen dat de in artikel 3 gedefinieerde goederen die onder dwang of ten gevolge van gewelddadige omstandigheden werden verworven, in aanmerking komen voor restitutie, en kan bepalen dat dit slechts kan gebeuren ter uitvoering van een internationaal verdrag dat met een staat van herkomst is gesloten. Ook eenzijdig aan te nemen regels, zoals die in artikel 8, § 2, eerste lid, kunnen in de wet worden opgenomen.

De thans gehanteerde werkwijze waarbij de wetgever de Koning opdraagt een verdrag te sluiten, waarbij hij essentiële elementen van de inhoud van het verdrag vaststelt, en voorziet in een "delegatie" om bij verdrag nadere regels uit te werken, kan daarentegen niet gebillijkt worden.

Om in overeenstemming te zijn met artikel 167 van de Grondwet moet het voorontwerp bijgevolg grondig worden herwerkt.

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 8

7.1. In artikel 8 van het voorontwerp wordt verduidelijkt dat een verzoek om teruggave gebeurt "met inachtname van de internationale verdragen voor de bescherming van het erfgoed die door de Belgische staat en de Staat van herkomst zijn geratificeerd". Het in herinnering brengen van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. De voormelde zinsnede wordt dan ook beter weggelaten uit het voorontwerp.

7.2. Wel kan in de memorie van toelichting de nodige verduidelijking worden gegeven over de verhouding tussen het voorliggend voorontwerp met het bestaande nationaal en internationaal recht.

Zo rijst de vraag naar de verhouding met 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, goedgekeurd bij wet van 13 mei 2003. In de memorie van toelichting wordt zonder verdere duiding naar het verdrag verwezen.

De gemachtigde deelde in dit verband het volgende mee:

> "L'avant-projet de loi n'a pas pour vocation de transposer les obligations découlant de la Convention UNESCO de 1970. Ces deux instruments n'ont pas le même champ d'application temporel: la Convention porte sur des objets volés et importés après son entrée en vigueur, le 24 avril 1972, alors que l'avant-projet de loi vise les biens dont l'Etat belge est propriétaire, issus de l'Etat d'origine et ayant été acquis durant la domination politique et administrative exercée par l'Etat belge sur celui-ci jusqu'à son indépendance donc, selon l'Etat concerné, au plus tard en 1962. Les périodes temporelles visées par ces deux instruments juridiques ne se recoupent donc pas."

Het is raadzaam deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Daarnaast rijst de vraag naar de verhouding tot de wet van 28 oktober 1996 'betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van bepaalde buitenlandse Staten zijn gebracht', waarover de gemachtigde het volgende meedeelde:

> "Le présent avant-projet de loi et la loi du 28 octobre 1996 n'ont pas le même objet: cette dernière s'applique aux biens culturels classés comme trésors et qui se trouvent illicitement hors du territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange. L'Etat belge n'ayant pas exercé de domination politique et administrative sur un Etat européen, leurs champs d'application ne se recoupent pas. De plus, et à dessein, l'avant-projet de loi ne requiert pas que le bien restituable soit classé comme trésor par l'Etat d'origine.
>
> Les deux instruments ont donc un champ d'application différent et coexisteront. Il s'ensuit que l'avant-projet de loi ne peut pas être considéré comme étant dérogatoire à la loi du 28 octobre 1996."

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

Het verdient aanbeveling die verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 9

8. Artikel 9 van het voorontwerp bepaalt dat een beslissing tot restitutie (die op grond van het ontworpen artikel 7 door de Koning wordt genomen) uitwerking heeft "niettegenstaande andersluidende contractuele bepalingen of eerdere verkrijgende verjaring".

Uit de toelichting verschaft door de gemachtigde blijkt dat deze bepaling niet enkel beoogt de onvervreemdbaarheidsclausule in een schenking aan de Belgische Staat te neutraliseren, zoals de memorie van toelichting vermeldt, maar ook de hypothese van de verhuur van een goed:

> "Les personnes privées ou les musées non-fédéraux ne peuvent être concernés que s'ils disposent d'un bien restituable (qui est la propriété de l'Etat fédéral) en prêt. Dans ce cas précis, les accords qu'ils auraient conclus avec l'établissement scientifique fédéral ne peuvent faire obstacle à la restitution et au retour du bien dans l'Etat d'origine."

Het verdient aanbeveling ook deze hypothese in de memorie van toelichting te vermelden en te verduidelijken.

Met betrekking tot deze hypothese moet bovendien opgemerkt worden dat het voorontwerp in geen enkele kennisgevingsverplichting of procedurele waarborg ten aanzien van de derde voorziet ingeval de Koning beslist tot desaffectatie en teruggave van eigendom van roerende goederen van de Belgische Staat die verhuurd zijn aan een derde. Het verdient aanbeveling de tekst op dit vlak aan te vullen.

*

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

PORTÉE

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de fixer un cadre juridique concernant le caractère aliénable, la restitution et le retour des biens liés au passé colonial de l'État belge.

À cet effet, il est prévu que l'avant-projet a pour objet de créer le cadre juridique par le biais de la conclusion d'un accord bilatéral (article 2, alinéa 1er) et qu'une aliénation des biens au sens de l'avant-projet[1] n'est possible que dans les conditions d'aliénation prévues par la loi (article 2, alinéa 2). Aux fins de restitution des biens, un accord bilatéral est conclu qui définit les modalités de la coopération scientifique (article 4, alinéas 1er et 3) et contient des règles de procédure concernant le retour des biens restituables (article 4, alinéa 2). L'accord prévoit d'instituer une commission scientifique mixte ayant une composition et une mission déterminées, avec des règles particulières en matière de droits de vote, de motivation et de publicité de ses avis (article 5). L'avant-projet règle également la saisine de la commission scientifique mixte d'un dossier de restitution (article 6) et règle les conséquences des avis de cette dernière, précise quand une acquisition d'un bien restituable est illégitime et fixe les conditions dans lesquelles le Roi peut décider de désaffecter et de restituer un bien (article 7). Une décision de restitution produit ses effets nonobstant toute disposition contractuelle contraire ou prescription acquisitive antérieure (article 9). L'avant-projet règle en outre la procédure de retour du bien restituable (article 8). Par ailleurs, le gestionnaire est tenu, conformément aux dispositions de l'accord de coopération, de respecter certaines obligations en matière de transparence du processus de restitution et de retour (article 10).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Ainsi qu'il ressort également de l'article 2, l'avant-projet lie la restitution et le retour de certains biens à la conclusion d'un accord bilatéral. Selon la définition donnée à l'article 3, 7°, de l'avant-projet, cet accord bilatéral est « l'accord à conclure entre l'État d'origine et l'État belge qui a pour objet d'organiser la restitution et le retour des biens restituables, après un examen scientifique des conditions d'acquisition ».

[1] Un « bien » est défini à l'article 3, 1°, de l'avant-projet comme « le bien meuble relevant d'une collection muséale d'un des établissements scientifiques fédéraux et dont l'État belge est propriétaire, à l'exclusion des restes humains et des archives ».

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

L'accord bilatéral ou les accords auxquels l'avant-projet fait référence concernent des accords entre États par lesquels les parties entendent produire des effets juridiques obligatoires au niveau international, et constituent un traité au sens de l'article 167 de la Constitution. Comme le confirme le délégué, les auteurs du projet de loi entendent adopter celui-ci avant la conclusion d'un ou de plusieurs de ces traités.

3. L'article 167, § 2, de la Constitution s'énonce comme suit : « Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants ».

4. L'article 167 de la Constitution implique que certaines compétences sont réservées au Roi.

La portée que l'article 167 de la Constitution confère à la séparation des pouvoirs implique que le rôle constitutionnel du Parlement se limite en règle à donner ou à refuser de donner assentiment à des traités conclus par le Roi (hormis le cas des traités portant cession, échange ou adjonction de territoire), cet assentiment étant requis pour que le traité ait effet dans l'ordre juridique interne.

Dès lors, la disposition constitutionnelle serait méconnue si, par l'adoption d'une loi, le pouvoir législatif se donnait pour objet de contenir les prérogatives du Roi dans des limites fixées à l'avance. Le législateur doit s'abstenir de donner des délégations concrètes au Roi ou de lui imposer des limites concernant la teneur des traités devant encore être conclus qui méconnaissent les prérogatives que la Constitution attribue au Roi. En effet, le législateur ne peut pas limiter *a priori* dans une loi le pouvoir du Roi de conclure des traités et doit donc laisser assez de latitude pour que le pouvoir exécutif dispose d'une marge de négociation suffisante. Ni la Chambre des représentants, ni le législateur ne peuvent, à l'avance, donner des instructions contraignantes au Roi[2].

Il ne revient donc pas au législateur de définir la teneur d'un traité qui doit encore être conclu. Á cet égard, rappelons au demeurant que les traités internationaux reposent sur le consentement libre entre États se trouvant sur un pied d'égalité, dont les dispositions ne peuvent pas, d'un point de vue juridique, être dictées unilatéralement par une des parties contractantes.

5. La rédaction de l'avant-projet est incompatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution.

[2] Voir en ce sens l'avis C.E. 57.004/AG du 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code civil en ce qui concerne la déclaration prénuptiale de loyauté, par laquelle la charia est reniée' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-0756/001). Voir également l'avis C.E. 27.457/4 du 30 mars 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mai 1999 'relative à la coopération internationale belge' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n° 1791/1, pp. 31-36); l'avis C.E. 41.046/1/V du 7 septembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 22 juin 2007 'inzake ontwikkelingssamenwerking' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-07, n° 1033/1); l'avis C.E. 51.798/2/V du 5 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 2465/1, p. 52); l'avis C.E. 61.191/4 du 3 mai 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 juillet 2017 'établissant un cadre pour la coopération bruxelloise au développement' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-17, A-529/1).

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

L'avant-projet va en effet au-delà de la création d'un cadre légal en matière de restitution de biens restituables qui requiert comme condition d'application de ce dispositif la conclusion d'un accord bilatéral ayant un contenu déterminé.

Ainsi, l'article 4 dispose qu'aux fins de restitution de biens restituables un accord bilatéral « est conclu », qui contient les modalités d'introduction et d'instruction des dossiers de restitution. L'article 4 de l'avant-projet énonce que l'accord bilatéral définit les modalités de coopération scientifique et que les garanties de conservation doivent être établies. Ainsi, l'article 5 de l'avant-projet dispose qu'une commission scientifique mixte ayant une composition et une mission déterminées est instituée par le biais d'un accord bilatéral et prévoit des règles spécifiques concernant le fonctionnement de cette commission. Les articles 5 à 8 de l'avant-projet définissent le contenu de l'accord bilatéral, ou prévoient ce que ce dernier doit établir.

Il est donc évident que le législateur – en adoptant le projet de loi – obligerait non seulement le Roi à conclure un traité déterminé, mais il en fixerait également des éléments essentiels du contenu.

En outre, plusieurs dispositions de l'avant-projet confèrent une habilitation expresse permettant de préciser plus avant certaines modalités dans le traité (voir, par exemple, l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet, qui dispose que l'accord bilatéral détermine le contenu minimal du dossier de restitution).

6. Il revient certes au législateur belge de déterminer à quelles conditions certains biens, qui sont réputés appartenir au domaine public, peuvent être aliénés et transférés à un autre État.

Le législateur peut par exemple disposer que les biens définis à l'article 3, qui ont été acquis sous la contrainte ou en raison de circonstances de violence, sont sujets à restitution, et peut prévoir que cette restitution peut uniquement avoir lieu en exécution d'un traité international conclu avec un État d'origine. De même, des règles à adopter unilatéralement, comme celles contenues dans l'article 8, § 2, alinéa 1er, peuvent être inscrites dans la loi.

Le procédé actuellement utilisé par lequel le législateur charge le Roi de conclure un traité, le législateur fixant certains éléments essentiels du contenu du traité et prévoyant une « délégation » permettant de définir de manière plus précise des modalités par un traité, ne peut par contre se justifier.

Pour être en conformité avec l'article 167 de la Constitution, l'avant-projet devra dès lors être fondamentalement remanié.

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 8

7.1. L'article 8 de l'avant-projet précise qu'une demande de retour a lieu « dans le respect des conventions internationales de protection du patrimoine ratifiées par l'État belge et l'État d'origine ». Il faut éviter de rappeler les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure. Mieux vaudrait dès lors omettre le segment de phrase précité de l'avant-projet.

7.2. Par contre, il est possible d'apporter les éclaircissements nécessaires dans l'exposé des motifs concernant l'articulation entre l'avant-projet à l'examen et le droit national et international existant.

Ainsi se pose la question du rapport avec 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, approuvée par la loi du 13 mai 2003. L'exposé des motifs fait référence à la convention sans autre précision.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « L'avant-projet de loi n'a pas pour vocation de transposer les obligations découlant de la Convention UNESCO de 1970. Ces deux instruments n'ont pas le même champ d'application temporel : la Convention porte sur des objets volés et importés après son entrée en vigueur, le 24 avril 1972, alors que l'avant-projet de loi vise les biens dont l'Etat belge est propriétaire, issus de l'Etat d'origine et ayant été acquis durant la domination politique et administrative exercée par l'Etat belge sur celui-ci jusqu'à son indépendance donc, selon l'Etat concerné, au plus tard en 1962. Les périodes temporelles visées par ces deux instruments juridiques ne se recoupent donc pas ».

Il est recommandé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Se pose ensuite la question de l'articulation avec la loi du 28 octobre 1996 'relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers', à propos de laquelle le délégué a communiqué ce qui suit :

> « Le présent avant-projet de loi et la loi du 28 octobre 1996 n'ont pas le même objet : cette dernière s'applique aux biens culturels classés comme trésors et qui se trouvent illicitement hors du territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange. L'Etat belge n'ayant pas exercé de domination politique et administrative sur un Etat européen, leurs champs d'application ne se recoupent pas. De plus, et à dessein, l'avant-projet de loi ne requiert pas que le bien restituable soit classé comme trésor par l'Etat d'origine.
>
> Les deux instruments ont donc un champ d'application différent et coexisteront. Il s'ensuit que l'avant-projet de loi ne peut pas être considéré comme étant dérogatoire à la loi du 28 octobre 1996 ».

Il est recommandé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡

Article 9

8. L'article 9 de l'avant-projet dispose qu'une décision de restitution (qui, en vertu de l'article 7, en projet, est prise par le Roi) produit ses effets « nonobstant toute disposition contractuelle contraire ou prescription acquisitive antérieure ».

Il ressort des éclaircissements donnés par le délégué que cette disposition vise non seulement à neutraliser la clause d'inaliénabilité contenue dans une libéralité opérée au profit de l'État belge, ainsi qu'il est mentionné dans l'exposé des motifs, mais également l'hypothèse de la location d'un bien :

> « Les personnes privées ou les musées non-fédéraux ne peuvent être concernés que s'ils disposent d'un bien restituable (qui est la propriété de l'Etat fédéral) en prêt. Dans ce cas précis, les accords qu'ils auraient conclus avec l'établissement scientifique fédéral ne peuvent faire obstacle à la restitution et au retour du bien dans l'Etat d'origine ».

Il est recommandé de mentionner et de préciser également cette hypothèse dans l'exposé des motifs.

On notera par ailleurs en ce qui concerne l'hypothèse précitée que l'avant-projet ne prévoit aucune obligation de notification ou garantie procédurale à l'égard du tiers lorsque le Roi décide de la désaffectation et du retour de la propriété de biens meubles de l'État belge qui sont loués à un tiers. Il est recommandé de compléter le texte sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

‡LW-AJDWNCFDD-HAJCEUQ‡