



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.525/4
du 15 février 2021

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'insérant un titre XIV intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel » dans le Code wallon du patrimoine'

Le 17 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de décret 'insérant un titre XIV intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel » dans le Code wallon du patrimoine', déposée par MM. COLLIN et BASTIN (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 388/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 15 février 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. La proposition de décret à l'examen tend à compléter les dispositions de nature législative du Code wallon du patrimoine (ci-après « le Code ») par un titre XIV, intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel ».

Elle envisage de permettre aux communes d'établir une amende administrative de cinquante euros à vingt mille euros en cas d'« atteinte à l'intégrité du patrimoine mémoriel ». Dans le régime qu'elle met en place à cette fin, elle prévoit que l'agent sanctionnateur habilité à infliger une amende administrative peut remplacer celle-ci par une prestation citoyenne visant à réparer la dégradation faite au patrimoine mémoriel.

Dans la disposition qui, selon la proposition, est appelée à former l'article 55, § 2, 1°, du Code¹, l'expression « patrimoine mémoriel » est définie comme désignant le

« patrimoine dont le rôle est de garder toujours présent et vivant un événement, un personnage ou un groupe humain dans la conscience des contemporains, sachant que la fonction de 'faire mémoire' peut être attribuée dès la conception du bien ou *a posteriori*, généralement en raison des liens historiques qu'il entretient avec l'événement, le personnage ou le groupe considéré ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Les auteurs de la proposition font précéder de la lettre D le numéro de chacun des articles qu'ils suggèrent d'insérer dans le Code. Ils veulent ainsi manifestement marquer la distinction entre, d'une part, les dispositions du Code qui résultent de l'adoption d'un décret et, d'autre part, celles de la partie réglementaire du Code qui sont, quant à elles, précédées de la lettre R (voir sur ce point les articles R.0 à R.52, insérés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2019 'portant exécution partielle du Code wallon du Patrimoine'). Or, en adoptant le décret du 26 avril 2018, qui a remplacé les dispositions de nature législative du Code, le législateur régional wallon a présenté ces dispositions en les numérotant de 1 à 54, sans les faire précéder de la lettre D. Tant qu'il n'a pas modifié de manière globale ce mode de présentation des dispositions de nature législative du Code, il n'y a donc pas lieu de les faire précéder de la lettre D.

Comme l'indiquent le développement de la proposition et le commentaire des articles 2 et 3, cette définition reprend les termes dans lesquels l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 26 avril 2018 'relatif au Code wallon du patrimoine' précise ce qu'il faut entendre par l'expression « intérêt mémoriel » utilisée par la disposition qui, à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code, tend à déterminer les conditions que doit réunir un bien pour être considéré comme faisant partie du « patrimoine » au sens du Code ².

Enfin, la disposition qui, selon la proposition, est appelée à former l'article 56 du Code est rédigée en ce sens que

« [p]ortent atteinte au patrimoine mémoriel ceux qui, volontairement ou par défaut de prévoyance ou de précaution, dégradent, endommagent ou souillent le patrimoine mémoriel ou portent atteinte au caractère mémoriel ».

2. La proposition appelle les deux observations générales suivantes :

a) À elle seule, la définition de l'expression « patrimoine mémoriel » que donne la proposition ne suffit pas à permettre de déterminer concrètement, en les localisant, les biens auxquels s'applique celle-ci.

Au demeurant, les termes dans lesquels cette définition est libellée indiquent que « la fonction de 'faire mémoire' », que vise le texte, doit être « attribuée » à un bien pour qu'il puisse être considéré comme relevant du patrimoine mémoriel. Ceci implique qu'un régime doit être organisé en vue d'attribuer concrètement à un bien la qualité de composante du patrimoine mémoriel.

La définition du terme « patrimoine » que fournit l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code, conduit à la même solution. En effet, il résulte de cette définition que, pour qu'un bien entre dans le champ d'application de la notion de « patrimoine » au sens du Code, il faut non seulement qu'il présente un ou un plusieurs intérêts énumérés par la disposition précitée – ce qui inclut notamment l'intérêt mémoriel –, mais aussi que « [s]a protection se justifie » en raison de cet intérêt ou de ces intérêts « en tenant compte de critères de rareté, d'authenticité, d'intégrité ou de représentativité ». En conséquence, des mesures doivent être prises pour identifier concrètement les biens dont, au regard de ces éléments, il est justifié d'assurer la protection au titre de composantes du « patrimoine » visé par le Code. En l'état, dans le système mis en place par ce dernier, le patrimoine est composé des biens classés ou auxquels s'appliquent les effets du classement ³, ainsi que de diverses autres catégories bien précises de biens qui, eu égard à leur valeur intrinsèque, remplissent les conditions prévues par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code ⁴. En outre, le Code soumet aussi à son champ d'application

² *Doc. parl.*, Parl.wall., 2017-2018, n° 1053/1, p. 8.

³ À savoir les biens faisant l'objet d'une inscription sur la liste de sauvegarde ou d'une procédure de classement pendant une période de douze mois (article 22, § 1^{er}, du Code).

⁴ Voir les catégories de biens énumérées à l'article 31, alinéa 1^{er}, 2°, 3°, 4°, 5° et 6°, du Code : les biens repris pastillés à l'inventaire régional du patrimoine, les biens relevant du petit patrimoine populaire subventionné, les biens repris à l'inventaire communal, et les biens visés à la carte archéologique.

d'autres catégories précises de biens en raison de leur proximité d'un bien qui présente une valeur patrimoniale intrinsèque⁵ ou de l'importance de leur superficie⁶⁻⁷.

La proposition ne contient aucune disposition permettant d'identifier concrètement, en les localisant, les biens relevant du « patrimoine mémoriel » dont elle fait état.

Dans ces conditions, il pourrait être soutenu que, du fait qu'il est appelé à être inséré dans le Code, le dispositif proposé s'applique – et s'applique uniquement – aux biens qui, en raison de leur intérêt mémoriel intrinsèque, bénéficient d'un régime de protection prévu par d'autres dispositions du Code que celles qui font l'objet de la proposition⁸.

Une telle solution susciterait cependant deux questions :

– D'une part, il est permis de se demander s'il est toujours possible de déterminer avec certitude que c'est, au moins en partie, en raison de son intérêt mémoriel qu'un bien a fait l'objet d'une décision lui permettant de bénéficier d'un régime de protection prévu par d'autres dispositions du Code que celles qui font l'objet de la proposition.

– D'autre part, la question se pose de savoir si les auteurs de la proposition n'entendent pas appliquer également le dispositif envisagé à des biens – en particulier des « monuments aux morts et autres monuments mémoriels dédiés à l'Armistice », dont le développement de la proposition fait spécialement état – qui ne bénéficient pas d'un régime de protection prévu par d'autres dispositions du Code que celles qui font l'objet de la proposition.

De tout ce qui précède, il résulte qu'en l'état, le champ d'application exact du régime que la proposition envisage de mettre en place est profondément indéterminé. Du fait de cette indétermination, la proposition méconnaît la sécurité juridique. Dès lors que les amendes administratives prévues par la proposition peuvent être considérées comme présentant un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la proposition méconnaît aussi l'article 7 de celle-ci, en ce qu'elle est en défaut de définir les faits érigés en infractions en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

⁵ En l'occurrence les biens situés dans une zone de protection (article 31, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code).

⁶ En l'occurrence les biens visés par un projet dont la superficie de construction et d'aménagement des abords est égale ou supérieure à un hectare (article 31, alinéa 1^{er}, 7^o, du Code).

⁷ Sur la consistance de la notion de « patrimoine » au sens du Code, lire spécialement M. QUINTIN, « Conditions et procédures d'inscription, de classement et de déclassement en Région wallonne », in M.-S. de CLIPPELE et al., *Évolutions récentes dans la protection du patrimoine*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 41 et sv., n^{os} 7 à 19.

⁸ À savoir les biens classés ou auxquels s'appliquent les effets du classement, les biens repris pastillés à l'inventaire régional du patrimoine, les biens relevant du petit patrimoine populaire subventionné, les biens repris à l'inventaire communal, et les biens visés à la carte archéologique.

En outre, il convient encore d'observer que, si les auteurs de la proposition entendaient appliquer la notion de « patrimoine mémoriel » à des biens qui ne présentent objectivement aucun des critères – la rareté, l'authenticité, l'intégrité ou la représentativité – dont l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code impose l'obligation de tenir compte pour qu'il puisse être considéré que, eu égard à sa valeur intrinsèque, un bien mérite d'être protégé comme élément du « patrimoine » au sens du Code, il ne serait pas cohérent d'insérer le dispositif envisagé dans ce dernier, à tout le moins sans compléter ou modifier l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}.

b) Il ne peut être perdu de vue que l'article D.VII.1, § 1^{er}, 7^o, du Code du développement territorial érige en infraction le non-respect des dispositions du Code wallon du patrimoine et que, de ce fait, à défaut d'indication contraire, les dispositions du Code du développement territorial qui sont relatives à la répression des infractions ont normalement vocation à s'appliquer aux violations du Code wallon du patrimoine.

À défaut d'indication contraire, les infractions prévues par la proposition seraient donc soumises non seulement au régime d'amendes administratives prévu par celle-ci, mais aussi aux dispositions du Code du développement territorial relatives à la répression des infractions.

La question se pose de savoir si telle est bien l'intention des auteurs de la proposition.

Si c'était le cas, le législateur devrait alors déterminer comment il y a lieu de combiner le régime d'amendes administratives envisagé et les dispositions du Code du développement territorial relatives à la répression des infractions, en veillant tout particulièrement à assurer le respect du principe *non bis in idem*, garanti notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. Il suit des deux observations générales qui viennent d'être formulées que la proposition de décret doit être fondamentalement revue.

Elle ne sera donc pas examinée plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET