



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.472/4
du 28 juillet 2021

sur

des amendements à la 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 31 mai 2021, 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 des amendements à la proposition de décret 'insérant un titre XIV intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel » dans le Code wallon du patrimoine', déposés par M. COLLIN (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 388/003).

Les amendements ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 28 juillet 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 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 des amendements[‡], 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, les amendements appellent les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis n° 68.525/4 donné le 15 février 2021 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', la section de législation a entre autres relevé les difficultés fondamentales engendrées par la conception même de cette proposition, reposant sur l'introduction, dans le Code wallon du patrimoine, d'un titre XIV relatif aux « sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel »¹.

Les amendements à l'examen entendent remédier à ces difficultés en adoptant un autre biais, visant à mettre en place un régime de sanctions administratives envisagé consistant en un dispositif autonome, n'étant plus appelé à s'intégrer dans un code ou un dispositif existant.

Si certaines difficultés relevées par l'avis n° 68.525/4 se trouvent ainsi levées, les amendements à l'examen appellent cependant les observations suivantes.

2. Comme la section de législation l'a observé dans son avis n° 68.525/4, les sanctions 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.

Leur régime doit donc, pour satisfaire au prescrit de l'article 7 de la Convention, être organisé 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, ainsi que les conséquences qui pourraient découler de ceux-ci.

Les amendements à l'examen sont sujets à critique au regard de ces exigences.

Ainsi :

1° S'agissant de la notion de « patrimoine mémoriel », l'amendement n° 3 (article 2 de la proposition amendée) entend définir celui-ci aux fins de répondre à une observation formulée à ce propos dans l'avis n° 68.525/4. La notion apparaît ainsi plus claire, prévisible et circonscrite.

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

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68525.pdf>.

Une difficulté demeure toutefois dans la mesure où c'est au conseil communal qu'il revient, selon le même amendement ainsi que selon l'amendement n° 4 (article 3 de la proposition amendée), d'« identifier » le patrimoine mémoriel. Le système mis en place s'avère par ailleurs lacunaire quant à la procédure d'identification, les amendements à l'examen prévoyant seulement que le conseil communal agira par voie de règlement et informera le cas échéant le ou les propriétaires concernés, par courrier recommandé, dans un délai de trente jours qu'il faut supposer prendre cours à la date de l'adoption du règlement d'« identification ». Enfin, les seuls critères à mettre en œuvre par la commune pour identifier le patrimoine mémoriel résident en réalité dans la définition de la notion et ne sont pas définis plus avant ailleurs.

Dans ces conditions, vu le caractère minimal des règles de fond et de procédure destinées à régir l'identification du patrimoine mémoriel, laquelle est confiée aux communes, la section de législation s'interroge sur l'aptitude du dispositif proposé à garantir le respect du principe d'égalité entre les propriétaires concernés sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

2° Comme mentionné au point précédent, le monument, l'ensemble architectural ou le site qui se verra reconnaître comme élément constitutif de patrimoine mémoriel ne sera pas nécessairement la propriété de la commune mais peut appartenir à un tiers propriétaire.

La question se pose, dans ce cas, de savoir quel sera le sort réservé au propriétaire d'un élément de patrimoine mémoriel qui par un défaut de prévoyance ou de précaution (par exemple, par un défaut d'entretien) induirait un endommagement de cet élément de patrimoine. Tel que le texte est rédigé, il a en tout cas vocation à rendre applicable le régime de sanctions proposé à un propriétaire qui laisserait ainsi son bien se dégrader.

La section de législation se demande si l'intention de l'auteur des amendements est effectivement de viser également ce type de situation.

Dans le même ordre d'idées, la question se pose de savoir comment il est envisagé de traiter la situation du propriétaire du monument, de l'ensemble architectural ou du site « identifié » comme patrimoine mémoriel par la commune, qui souhaiterait détruire ou démonter l'élément concerné². Le régime de sanctions proposé, tel qu'il est conçu, a pour effet d'interdire une telle opération, sous peine de sanction.

Il convient en tout cas de trancher expressément ces questions dans le dispositif proposé, en ayant égard au fait que la situation d'un propriétaire qui souhaiterait, par exemple, déboulonner une statue élevée en hommage à un personnage public, n'apparaît pas, notamment au regard des restrictions admissibles au droit de propriété pouvant être imposées par l'autorité publique dans le cadre de la réglementation de « l'usage des biens conformément à l'intérêt général » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, comme étant dans une situation comparable

² L'on peut songer à l'hypothèse dans laquelle une personne morale de droit privé aurait obtenu l'autorisation d'ériger la statue d'une personnalité célèbre, dans sa commune natale, par exemple.

à celle de la personne qui souillerait ou dégraderait volontairement un monument ne lui appartenant pas.

3° Concernant la prestation citoyenne, prévue à l'amendement n° 12 (article 10 de la proposition amendée), le texte proposé est fortement lacunaire. Il est plus particulièrement en défaut de fixer les règles relatives à l'organisation du suivi et du contrôle de son exécution³. Dans le même ordre d'idées, il ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion d'« encadrement » de la prestation par le conseil communal, ou par « une personne morale désignée par celui-ci ».

À ce propos, c'est au législateur lui-même qu'il revient de fixer les règles essentielles du régime d'« encadrement », ce aux fins de garantir, non seulement le respect de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais également le respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

En outre, il n'apparaît pas clairement si « l'encadrement » visé par la disposition à l'examen relève de l'exercice d'un pouvoir réglementaire (ce qui peut laisser penser que cet encadrement est confié au conseil communal, et non au collège communal), ou s'il relève plus de l'adoption de mesures à portée individuelle et de nature plus opérationnelle (ce qui peut laisser penser que l'encadrement peut être confié à une personne morale désignée par le conseil communal).

Le régime proposé doit être fondamentalement revu et complété sur ce point, en ce compris les conditions auxquelles l'« encadrement » pourrait être, le cas échéant, confié à une personne morale désignée par une autorité communale⁴.

4° Les amendements à l'examen n'envisagent à aucun moment la situation des mineurs qui auraient porté atteinte à l'intégrité du patrimoine mémoriel.

Ainsi, il n'est pas possible de déterminer, sur la base du dispositif résultant des amendements, ni des justifications données à ceux-ci, ni, au demeurant, sur la base du dispositif de la proposition originale et de ses justifications, si les auteurs envisagent ou pas l'application du régime proposé aux mineurs.

Si l'intention est d'appliquer le système proposé aux mineurs, le dispositif proposé le mentionnera expressément et prévoira des règles spécifiques tenant compte de la situation particulière des mineurs⁵.

³ Voir, en un sens similaire, l'avis n° 65.036/4 donné le 20 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 6 mai 2019 'relatif à la délinquance environnementale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1333/1, pp. 83 à 92, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65036.pdf).

⁴ À ce stade, le dispositif proposé étant lacunaire sur la notion même d'« encadrement », il n'est pas possible, pour la section de législation de se prononcer sur la question de savoir s'il serait admissible de confier l'« encadrement » à définir à une personne morale désignée par une autorité communale.

⁵ Comparer, à titre d'exemple, avec les régimes de sanctions administratives organisés par la loi du 24 juin 2013 'relative aux sanctions administratives', la loi du 27 avril 2018 'sur la police des chemins de fer', et les articles D.196 à 221 du Livre I^{er} du Code de l'environnement de la Région wallonne, insérés par le décret du 6 mai 2019.

Si telle n'est pas l'intention, celle-ci sera exprimée clairement.

5° Dans son avis n° 68.525/4, la section de législation a notamment observé, à propos de l'insertion des dispositions proposées au sein du Code wallon du patrimoine :

« Il ne peut être perdu de vue que l'article D.VII.1, § 1^{er}, 7°, 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 ».

Les amendements à l'examen entendent répondre à cette préoccupation en instaurant un régime autonome, qui ne sera plus intégré au sein du Code wallon du patrimoine.

L'intention de créer un régime de protection distinct ressort d'ailleurs clairement du dispositif et des justifications des amendements n° 3 et n° 4, régime distinct qui serait tel que, dans l'intention de l'auteur des amendements, aucune difficulté au regard du principe *non bis in idem* ne se présenterait plus.

Toutefois, le système mis en place n'apparaît pas de nature à garantir le respect du principe *non bis in idem*, dans l'hypothèse où le bien considéré serait identifié comme élément du patrimoine mémoriel au sens du décret résultant des amendements à l'examen, tout en étant par ailleurs soumis au régime de protection du patrimoine au sens de l'article D.1 du Code wallon du patrimoine, pour le motif précisément qu'il présente un intérêt mémoriel.

À défaut d'organiser l'articulation entre les deux législations concernées, l'une étant le décret résultant des amendements à l'examen, l'autre étant le Code wallon du patrimoine, ces amendements ne sont pas de nature à lever la difficulté relevée dans l'avis n° 68.525/4.

3. En conclusion, le dispositif résultant des amendements à l'examen sera réexaminé, revu et complété à la lumière des observations fondamentales qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESAmendement n° 12 – Article 10 proposé

La question se pose de savoir pour quel motif, il n'est pas prévu, dans le chef du contrevenant, de pouvoir solliciter l'accomplissement d'une prestation citoyenne en lieu et place de l'amende administrative qu'il serait envisagé de lui infliger.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET