

PARLEMENT WALLON

SESSION 2020-2021

26 MAI 2021

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

AMENDEMENTS

proposés par

M. Collin

PROPOSITION DE DÉCRET

insérant un titre XIV intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel » dans le Code wallon du patrimoine

AMENDEMENTS

Amendement n°1

L'intitulé de la proposition de décret insérant un titre XIV intitulé « Des sanctions administratives entourant l'atteinte au patrimoine mémoriel » dans le Code wallon du patrimoine est remplacé par ce qui suit :

« Proposition de décret relatif à la protection du patrimoine mémoriel ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3.

Amendement n°2

Dans la même proposition de décret, l'article 1^{er} est supprimé.

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3.

Amendement n°3

L'article 2 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 2. Au sens du présent décret, il faut entendre par :

1° patrimoine mémoriel : le monument, l'ensemble architectural ou le site, identifié par le conseil communal, dédié à la mémoire collective et rendant hommage notamment à :

- a) des victimes civiles ou militaires d'un conflit armé;
- b) une personnalité marquante;
- c) des victimes d'accidents ou de catastrophes;
- d) des événements historiques marquants pour l'identité locale, régionale, nationale ou internationale;

2° agent qualifié : sans préjudice des compétences du fonctionnaire de la police fédérale et de la police locale, pour l'application des dispositions du présent décret :

a) l'agent communal, désigné à cette fin par le conseil communal;

b) l'agent intercommunal ou d'associations de projet, dont les activités ou les intérêts sont liés à l'utilisation et à la gestion de la voirie, désignés à cette fin par le conseil communal;

c) le commissaire d'arrondissement;

d) le fonctionnaire provincial désigné à cette fin par le conseil communal sur proposition du conseil provincial;

e) le commissaire voyer;

f) l'agent désigné par le Gouvernement;

3° agent sanctionnateur : l'agent désigné par le conseil communal pour poursuivre et sanctionner, de manière administrative, les infractions constatées en vertu du présent décret. ».

JUSTIFICATION

L'avis n° 68.525/4 de la section de législation du Conseil d'État indique, en ce qui concerne la proposition de décret telle que déposée, que « 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. ».

Plus loin dans son avis, la section de législation du Conseil d'État stipule que : « 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 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 proposition. »

Comme l'indique aussi la section de législation du Conseil d'État, « 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. »

Il n'est en effet pas dans l'intention des auteurs de limiter la protection envisagée au seul patrimoine bénéficiant d'un régime prévu dans le Code wallon du patrimoine ; ceci pourrait d'ailleurs constituer une discrimination. L'objectif est de viser tout le patrimoine mémoriel, fixé en fonction de critères clairs et propres.

Cet amendement définit donc le patrimoine mémoriel comme les monuments, ensembles architecturaux et sites ayant pour vocation de rendre hommage aux victimes de guerres, aux personnalités marquantes, aux victimes de catastrophes et événements marquants. C'est la commune qui fixe dans un règlement communal le patrimoine qui, sur son territoire, relève d'un caractère mémoriel. Le niveau communal est en effet le plus approprié pour décider de ce qui relève ou non de la mémoire sur son propre territoire.

Le patrimoine mémoriel concerne : la mémoire des victimes de guerres, par exemple les monuments où sont repris les noms des militaires et civils décédés pendant la Première ou la Seconde Guerre Mondiale ; des personnalités marquantes, tels des souverains, des scientifiques, ou d'autres statues érigées en mémoire d'une personnalité historique importante, qu'elle soit de dimension locale ou nationale ; des victimes de catastrophes, comme des monuments érigés en mémoire des victimes de la catastrophe de Ghislenghien ; des événements marquants, tels des monuments célébrant l'Armistice, la construction européenne ou la fin de l'un ou l'autre conflit armé.

L'intention des auteurs est donc que l'ensemble du patrimoine mémoriel – indépendamment du fait que ce patrimoine fasse ou non l'objet d'une protection spécifique au sens du Code wallon du patrimoine – soit désormais couvert par un régime de police administrative spéciale ; ce patrimoine mémoriel sera déterminé par la commune sur base des critères clairs précités et fera l'objet d'une décision réglementaire communale, laquelle est par définition publique.

Il faut souligner que cette liste communale ne devra pas se confondre avec l'inventaire communal visé dans le Code wallon du patrimoine. A titre d'exemple, est repris à l'inventaire de la commune de Leuze-en-Hainaut, un item intitulé « moulin à eau (Moulin d'Anfroidpont - Moulin de la Catoire) ». Indéniablement, ce monument ne constitue pas un élément de patrimoine mémoriel au sens du présent décret. Ailleurs dans l'inventaire concernant cette même commune est repris un item intitulé « monument aux morts » qui est défini de la manière suivante sur le site internet de l'Agence wallonne du patrimoine (AWaP) : « Dominant l'emmarchement menant à l'enclos de l'église, imposant monument aux morts de la première Guerre mondiale, signé par les sculpteurs Detournay-Liénard de Gaurain. Erigé en calcaire dans l'esprit néo-classique du 1^{er} tiers du 20^e

siècle, il adopte la forme d'un obélisque amorti en volutes, orné d'une guirlande de lauriers, et il arbore en face principale l'image expressive d'un soldat portant l'arme au pied. » ; un tel monument pourrait être repris dans la liste prévue par le présent décret en vue d'une protection élargie.

Amendement n°4

L'article 3 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 3. §1^{er}. Le conseil communal identifie le patrimoine mémoriel par voie de règlement.

Le cas échéant, la commune informe dans les trente jours par courrier recommandé le ou les propriétaires du monument, ensemble architectural ou site concerné.

§2. Est punie d'une amende administrative de 50 à 20 000 euros par l'agent sanctionnateur la personne qui porte atteinte à l'intégrité du patrimoine mémoriel.

Portent atteinte au patrimoine mémoriel ceux qui, volontairement ou par défaut de prévoyance ou de précaution, dégradent, endommagent ou souillent le patrimoine mémoriel.

Les montants des amendes administratives visées à l'alinéa 1^{er} sont indexés le 1^{er} janvier de chaque année sur base de l'indice des prix à la consommation (base 2020 = 100).

La commune perçoit l'amende administrative. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement déplace à l'article 3 la notion d'infraction et d'amende administrative et vient apporter quelques précisions en matière d'indexation et de perception.

Certains monuments n'étant potentiellement pas propriété publique – bien qu'en matière de monuments mémoriels, cela soit assez rare – il est prévu une information au propriétaire du bien faisant l'objet d'une protection élargie en vertu du présent décret.

Il faut par ailleurs répondre à la remarque formulée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 68.525/4 qui indique 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 [...], 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. ».

En effet, dans le cadre de la proposition de décret d'origine, une infraction décrite à l'article 56 proposé du Code wallon du patrimoine aurait pu être sanctionnée à la fois dans le cadre de l'article du Code du

développement territorial (CoDT) cité par la section de législation du Conseil d'État et dans celui du régime nouveau de sanction institué sous le Titre XIV initialement proposé.

Les auteurs du présent l'amendement créent un dispositif ne modifiant plus le Code wallon du patrimoine. Le décret ainsi amendé crée un dispositif *sui generis*. Les obligations instaurées en vertu du présent amendement ne sont donc pas susceptibles d'être soumises aux sanctions fixées dans le CoDT.

Les comportements visés ne sont par ailleurs, quoi qu'il en soit, pas identiques. Dans le cas de la présente proposition, il s'agit de viser la dégradation ou la souillure d'un monument, par exemple le fait de démolir une statue d'une personnalité marquante ou encore d'apposer un graffiti injurieux sur un monument dédié à l'Armistice. Dans le cas du CoDT, il s'agit plus vraisemblablement de viser les travaux réalisés, sans avoir obtenu les diverses autorisations nécessaires, sur un bien bénéficiant d'une protection en vertu du Code wallon du patrimoine.

Quand bien même il faudrait considérer qu'il y a identité des faits, *quod non*, il faut rappeler l'arrêt du 22 novembre 2018 de la Cour de cassation qui dit pour droit : « L'arrêt attaqué, qui considère que « [la défenderesse] est fondée à invoquer le principe *non bis in idem* » sur la base de la seule constatation de l'identité des faits entre les deux procédures, sans examiner si les poursuites menées par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications et celles qui ont abouti à la décision du Conseil de la concurrence visent, en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général, des buts complémentaires ayant pour objet des aspects différents du même comportement infractionnel, ne justifie pas légalement sa décision d'« annuler la décision [du Conseil de la concurrence] » ».

Il est certain que la présente proposition de décret et les présents amendements visent des aspects différents d'un possible – *quod non* – même comportement infractionnel : un premier aspect de ce comportement concernerait le non-respect des obligations administratives en termes d'urbanisme, le patrimoine étant alors modifié sans d'ailleurs pour autant être dégradé ou souillé ; un second aspect de ce comportement concernerait le non-respect de l'obligation de ne pas dégrader un patrimoine de type mémoriel. Dès lors, le principe *non bis in idem* doit être interprété à l'aune de la jurisprudence rappelée ci-dessus.

Amendement n°5

L'article 4 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 4. L'agent qualifié est habilité à rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent décret et à ses arrêtés d'exécution. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne

viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Amendement n°6

L'article 5 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 5. En cas d'atteinte au patrimoine mémoriel, l'agent qualifié procède directement à l'établissement d'un procès-verbal de constatation de l'infraction. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Amendement n°7

L'article 6 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 6. Dans le cadre de l'exercice de sa mission, l'agent qualifié est habilité à :

1° interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à sa mission;

2° se faire produire tout document, pièce ou titre utile à l'accomplissement de sa mission et en prendre copie photographique ou autre, ou l'emporter contre récépissé;

3° requérir l'assistance de la police fédérale, de la police locale ou d'autres services communaux, provinciaux ou régionaux. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Est également supprimée la disposition prévoyant que les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire vu l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 68.328/4 (voir commentaire concernant l'article 13 du décret visé dans cet avis).

Amendement n°8

L'article 7 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 7. Le procès-verbal établi par l'agent qualifié est transmis en original dans les quinze jours de son établissement à l'auteur présumé de l'infraction et à l'agent sanctionnateur. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Amendement n°9

L'article 8 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 8. L'agent sanctionnateur, s'il estime nécessaire d'appliquer une amende visée par le présent décret, notifie à l'auteur présumé de l'infraction, par recommandé, un avis accompagné d'une copie du procès-verbal, mentionnant :

1° les faits pour lesquels il envisage d'infliger une amende administrative;

2° un extrait des dispositions transgressées;

3° le montant de l'amende administrative qu'il envisage d'infliger;

4° que l'auteur présumé de l'infraction a le droit de faire valoir, par écrit et par recommandé, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de l'avis;

5° qu'il peut aussi, dans le même délai et par recommandé, demander à présenter oralement ses moyens de défense;

6° qu'il a le droit de se faire représenter ou assister par un conseil et de consulter son dossier.

Si l'auteur présumé de l'infraction demande à présenter oralement ses moyens de défense, l'agent sanctionnateur lui notifie, par recommandé, les lieu, jour et heure où il sera entendu. Cette audition a lieu au plus tôt quinze jours après l'envoi dudit recommandé.

Il est établi un procès-verbal de l'audition de l'auteur présumé signé par l'agent sanctionnateur et par le contrevenant.

À défaut d'accord sur le contenu du procès-verbal, le contrevenant est invité à y faire valoir ses remarques. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Le dernier alinéa ajoute une disposition originellement reprise dans l'article 9 pour plus de cohérence.

Amendement n°10

L'article 9 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 9. À l'échéance du délai de quinze jours visé à l'article 8, alinéa 2 et, le cas échéant, après la date fixée pour l'audition de l'auteur présumé de l'infraction ou de

son conseil, en tenant compte, s'il y en a eu, des moyens de défense présentés par écrit ou exposés oralement, l'agent sanctionnateur prend la décision soit d'infliger l'amende administrative initialement envisagée, soit d'infliger une amende administrative d'un montant diminué, soit de remplacer l'amende par une prestation citoyenne, soit de ne pas infliger d'amende administrative.

L'agent sanctionnateur peut accorder au contrevenant des mesures de sursis à l'exécution.

Il peut réduire l'amende administrative au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

Sa décision motivée et le procès-verbal de l'audition sont notifiés au contrevenant par recommandé. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Les mots supprimés sont déplacés vers l'actuel article 8.

Amendement n°11

Dans la même proposition de décret, il est inséré un article 9/1 rédigé comme suit :

« Art. 9/1. Une décision infligeant une amende administrative ne peut plus être prise plus de cent quatre-vingts jours après la date de l'établissement du procès-verbal de constat de l'infraction par l'agent qualifié. ».

JUSTIFICATION

Il est nécessaire d'introduire un délai de prescription.

Amendement n°12

L'article 10 de la même proposition de décret est remplacé par ce qui suit :

« Art. 10. §1^{er}. La prestation citoyenne consiste en une prestation non rémunérée encadrée par le conseil communal et visant à réparer la dégradation faite au patrimoine mémoriel.

§2. La prestation citoyenne est encadrée par le conseil communal ou par une personne morale désignée par celui-ci.

La prestation citoyenne ne peut excéder trente heures et doit être exécutée dans un délai de six mois à partir de l'infliction de la peine.

§3. La prestation citoyenne ne peut pas être infligée :

a) au contrevenant qui ne donne pas son consentement à effectuer une prestation citoyenne;

b) au contrevenant déjà sanctionné par la commune pour une infraction visée par le présent décret.

§4. Lorsque l'agent sanctionnateur constate que la prestation citoyenne a été exécutée, il ne peut plus infliger une amende administrative pour le même acte pour lequel une prestation citoyenne a déjà été exécutée.

En cas de non-exécution ou de refus de la prestation citoyenne, l'agent sanctionnateur peut infliger l'amende administrative. ».

JUSTIFICATION

Cet amendement s'inscrit dans la justification de l'amendement n°3. Il n'est en effet pas indiqué de ne viser que le patrimoine visé par le Code wallon du patrimoine.

Amendement n°13

Dans la même proposition de décret, il est inséré un article 10/1 rédigé comme suit :

« Art. 10/1. §1^{er}. Le sursis prévu à l'article 9 est réglé par le présent article.

§2. Le sursis peut s'accompagner de conditions particulières, en ce cas, il s'appelle « sursis probatoire » et comprend au moins les conditions mentionnées au paragraphe 3.

En l'absence de conditions particulières, il s'appelle « sursis simple ».

Si un sursis probatoire est envisagé, l'agent sanctionnateur informe le contrevenant, avant la clôture des débats, de la portée d'une telle mesure et l'entend dans ses observations.

§3. Le sursis probatoire est toujours assorti des conditions suivantes :

1° ne pas commettre d'infractions au présent décret;

2° avoir une adresse fixe et, en cas de changement de celle-ci, communiquer sans délai la nouvelle adresse à l'agent sanctionnateur.

§4. Lorsque, au terme du délai visé à l'article 7, il s'avère que le contrevenant ne s'est pas vu infliger d'amende administrative ou de prestation citoyenne durant les six derniers mois écoulés, l'agent sanctionnateur peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la sanction qu'il prononce.

§5. Le délai du sursis ne peut être inférieur à une année ni excéder trois années à compter de la date de la décision.

§6. L'agent sanctionnateur peut, dans les conditions prévues au paragraphe 3, ordonner le sursis probatoire, moyennant engagement par le contrevenant de respecter les conditions de probation déterminées par l'agent sanctionnateur.

§7. Le sursis est révoqué de plein droit en cas de nouvelle infraction commise pendant le délai d'épreuve et ayant entraîné une décision d'amende administrative ou de prestation citoyenne.

§8. Le sursis probatoire peut être révoqué si le contrevenant n'observe pas les conditions imposées.

Dans ce cas, l'agent sanctionnateur cite le contrevenant aux fins de révocation du sursis dans les mêmes délais, conditions et formes que ceux prévus au présent décret.

Si l'agent sanctionnateur ne révoque pas le sursis, il peut assortir de nouvelles conditions le sursis probatoire ordonné lors de la première condamnation.

§9. La procédure de révocation du sursis probatoire pour inobservation des conditions imposées doit être intentée au plus tard dans l'année qui suit l'expiration du délai visé au paragraphe 5. Elle est prescrite après une année révolue à compter du jour où l'agent sanctionnateur en a été saisi.

§10. Les décisions devenant exécutoires par suite de la révocation du sursis à l'exécution de l'amende administrative ou de la prestation citoyenne sont cumulées sans limite avec celles prononcées du chef de la nouvelle infraction.

§11. Dans tous les cas où un contrevenant soumis à une mesure de sursis fait l'objet de nouvelles procédures, une copie certifiée conforme de la décision ordonnant cette mesure est jointe au dossier de la nouvelle procédure. ».

JUSTIFICATION

Comme l'explique l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 68.328/4 (voir le commentaire sur l'article 16 du décret visé dans cet avis), les éléments essentiels du sursis administratif doivent directement être fixés dans la norme législative.

Dans l'avis précité, la section de législation du Conseil d'État dit ceci : « L'alinéa 2 permet à l'agent sanctionnateur d'accorder des mesures de sursis à l'exécution. Dans un arrêt n° 56/2020 du 23 avril 2020, la Cour constitutionnelle énonce ce qui suit : « [...] qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, ou même par une autorité administrative, en l'espèce le fonctionnaire sanctionnateur, le sursis peut inciter le condamné à s'amender, par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende.

Si la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis, de même éventuellement qu'un sursis probatoire, peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait.

L'article 16 de la proposition sera complété pour prévoir les conditions auxquelles le sursis peut être ordonné, ainsi que les conditions et la procédure de son retrait.

La même observation vaut pour l'article 20, alinéa 2, de la proposition. ».

Cette remarque de la section de législation du Conseil d'État s'applique également à la présente proposition de décret.

L'amendement est largement inspiré des articles 1^{er}, 8, 14, 15, 16 et 17 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Il est fait référence dans l'article proposé aux articles 7 et 9. En cas d'adoption de l'amendement n°2, l'article 1^{er} sera supprimé et ces articles seront renumérotés en conséquence afin de faire référence aux articles 6 et 8.

R. COLLIN