Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Thibault Ceder
Conseiller Expert

COPAT – Le patrimoine prend son indépendance

Ce 1er juin 2024 entre en vigueur le nouveau Code wallon du patrimoine (CoPat). Plus qu'un toilettage, il s'agit d'une réelle refonte du texte – tant sur la forme, que sur le fond – marquée par un objectif d'émancipation par rapport au Code du développement territorial (CoDT).

En se basant sur deux années de pratique et une évaluation globale approfondie, le Gouvernement wallon a réformé profondément le CoPat existant, entré en vigueur le 1er juin 2019. La police du « patrimoine » devient une matière autonome de l'aménagement du territoire, marquée par des régimes spécifiques d'autorisations, de recours ainsi que d'infractions et sanctions. Le lien avec le CoDT n'est pas supprimé – une nécessaire coordination entre les deux codes reste présente lors de l'instruction des permis – mais il est fortement atténué.

Si la question de la carte archéologique (dont les effets avaient soulevé d'importantes inquiétudes de la part de notre association) est évidemment abordée et ses implications allégées, d'autres modifications méritent notre attention. Parmi celles-ci, soulevons tout particulièrement l'« autorisation patrimoniale », diligentée et délivrée par l'AWAP, qui devient un préalable indispensable à l'introduction d'un permis d'urbanisme relatif à un bien classé (ou assimilé) ou le régime spécifique relatif aux infractions qui va imposer la mise en place de nouveaux process au sein des villes et communes. Notons également la création d'un « référent patrimoine », nouveau conseiller spécifique subsidié au profit des villes et communes intéressées.

Le nouveau code se compose de 12 livres thématiques dont nous parcourons ci-après les éléments clés au travers d'un relevé synthétique et ciblé des adaptations impactant plus directement les pouvoirs locaux.

Les textes et documents

La version coordonnée du CoPat est disponible sur le site de l'AWAP. Elle est composée de trois textes :

- Le décret du 28 septembre 2023 remplaçant le Code wallon du Patrimoine et portant des dispositions diverses (*M.B.*, 21 février 2024).
- L'arrêté d'exécution du Gouvernement wallon du 15 février 2024 remplaçant la partie réglementaire du Code wallon du Patrimoine et portant dispositions diverses (*M.B.*, 29 avril 2024).
- L'arrêté du Ministre du Patrimoine du 25 avril 2024 relatif à la mise en œuvre du Code wallon du Patrimoine.

La version « coordonnée » du texte est disponible sur le site de l'AWAP (www.awap.be). Sur ce même site, vous trouverez également différentes brochures explicatives, soit générales (sur la réforme et de ses principales modifications) ou thématiques (le référent patrimoine, l'inventaire du patrimoine, etc.).

La protection du patrimoine (D.6 à D.32)

Les mêmes outils de protection persistent (patrimoine mondial, patrimoine exceptionnel, classement, liste de sauvegarde). Les principales adaptations concernent la procédure de classement.

Dorénavant, le Gouvernement statue sur le classement d'un bien, sur la base d'une fiche patrimoniale, dans un délai de rigueur de dix-huit mois**.** A défaut de décision dans ce délai, le classement est réputé refusé. Cette nouvelle disposition a pour objectif « *d'éviter qu'une procédure de classement soit ouverte pendant plusieurs années et laisse les parties dans l'incertitude quant au sort réservé au classement du bien* »[1]. Comme actuellement, à dater de la décision d'entamer la procédure de classement, le bien est protégé au même titre qu'un bien classé.

Préalablement à l'entame d'une procédure de classement, le Gouvernement peut toujours inscrire tout bien sur la liste de sauvegarde, sur la base d'une fiche patrimoniale « allégée ». Cette faculté est désormais limitée aux biens « *menacés de destruction, de démolition ou de modification, provisoire ou définitive* ». Selon l'exposé des motifs, cette procédure « *doit rester une exception. Si le bien susceptible de classement n'encourt pas de danger, il est normal que seule soit entamée la procédure de classement* ». Son inscription est d'une durée de maximum 6 mois, non renouvelable. Cette mesure transitoire permet de protéger le bien menacé car les effets du classement lui sont applicables.

La procédure globale peut donc durer, au maximum, 24 mois et connait ainsi une durée de protection similaire à celle actuellement de rigueur.

Le classement d'un bien peut s'accompagner d'une zone de protection qui peut être établie ou modifiée postérieurement. Dans ce cas, la procédure à suivre est celle de la procédure de classement. Une zone de protection ne peut être inscrite dans une liste de sauvegarde.

L'arrêté de classement peut s'accompagner des conditions particulières de protection et de gestion du bien. Ces conditions peuvent désormais aller jusqu'à limiter ou interdire tout usage, toute utilisation ou toute activité, même temporaire, susceptible d'altérer une ou plusieurs caractéristiques qui ont justifié l'ouverture de la procédure de classement, le classement ou l'inscription sur la liste de sauvegarde. Des dérogations à ces conditions sont possibles, moyennant l'obtention d'une autorisation patrimoniale (v. art. D.22).

L'inventaire régional (D.32)

L'inventaire régional est préservé et renforcé dans ses effets, notamment au travers d'une subvention pour la réalisation d'actes et travaux d'entretien ou de restauration de biens pastillés. L'inventaire communal, consacré par la précédente réforme, mais jamais mis en œuvre, est supprimé.

L'inventaire régional du patrimoine « *constitue un recensement du patrimoine bâti et non bâti de Wallonie qui présente, en tout ou en partie, une valeur patrimoniale au niveau local au regard des critères et des intérêts visés à l'article D.2. Il a pour objectifs la connaissance, la protection et la gestion des biens inscrits, ainsi que la sensibilisation du public à ceux-ci* ». Il est actuellement composé de l'inventaire du patrimoine monumental et l'inventaire du patrimoine immobilier culturel (art. 65 du décret). Il comprend également des biens pastillés, dotés d'une valeur patrimoniale particulière et aux effets renforcés (subsides, consultation de l'AWAP dans le cadre d'une demande de permis, infraction en cas de dégradation ou de détérioration, etc.).

Notons que la suppression de l'inventaire communal du patrimoine est compensée par la possibilité, pour le collège communal, de proposer d'initiative une inscription ou un retrait d'un

[1] Exposé de motifs, PW, 30.06.2023, 1404 (2022-2023), N° 1, p.3.

bien à l'inventaire régional du patrimoine, ainsi que l'apposition ou le retrait d'une pastille d'un bien déjà inscrit. Cette proposition de retrait d'un bien ou de la pastille est justifiée par la disparition dudit bien ou des caractéristiques qui ont justifié son inscription. Cette faculté est également offerte à la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (CRMSF).

L'inventaire régional du patrimoine et ses mises à jour sont publiés sur le site internet de la Région. La liste des biens pastillés (et ses mises à jour) doit, elle, être publiée en plus au Moniteur belge.

La fiche patrimoniale (D.33)

La fiche patrimoniale est conservée. Véritable carte d'identité d'un bien, elle constitue une aide à la décision dans le cadre d'une inscription sur la liste de sauvegarde, d'une demande de classement, de déclassement ou de requalification, d'une demande d'autorisation patrimoniale ou d'établissement d'un plan opérationnel patrimonial. Evolutive, elle est établie par l'AWAP, sur avis de la CRMSF.

Une fiche patrimoniale comprend deux volets (un modèle type est repris à l'article R.33-1). D'une part, l'évaluation patrimoniale du bien effectuée sur la base des critères et des intérêts visés à l'article D.2, en vue de justifier sa protection (identification du bien, analyse, recommandation, etc.) et, d'autre part, les indications techniques qui se rapportent à l'état physique général et à la conservation du bien, établies sur la base d'une reconnaissance visuelle des pathologies qui l'affectent.

L'autorisation patrimoniale (D.34 à D.52)

L'autorisation patrimoniale constitue un nouvel outil de protection du patrimoine. Il s'agit d'une autorisation administrative propre à la police du « Patrimoine ». Son octroi devient un préalable indispensable à la réalisation d'actes et travaux portant sur un bien classé ou assimilé[2]. Elle est également un préalable à l'organisation et la réalisation d'événements ou d'activités de nature à menacer la valeur patrimoniale d'un bien classé ou assimilé ou allant à l'encontre des dispositions particulières de l'arrêté de classement. « *L'objectif global de cet outil est d'aider les demandeurs à élaborer leur projet en tenant compte des spécificités patrimoniales, ainsi que des intérêts et critères qui ont conduit à la protection du bien concerné* »[3].

Pilotée et délivrée par l'AWAP, cette autorisation est principalement constituée de réunions, dont le nombre dépend de la complexité du projet[4]. Ces réunions doivent permettre aux différents intervenants de prendre connaissance du projet et d'en débattre sur le fond. La commune participe à ces réunions au travers du « comité d'accompagnement » du projet. Le délai de procédure dépend du nombre de réunion à réaliser. Dans certains cas[5], une procédure allégée est prévue, sans réunion obligatoire ; la décision est alors notifiée dans un délai de quarante jours à compter de l'envoi de l'accusé de réception de la demande complète. Le demandeur dispose d'une voie de recours auprès du Gouvernement. L'autorisation est valable 5 ans pour les actes et travaux et 2 ans pour les activités et évènements. Elle est prorogeable 2 ans.

---

[2] Seuls les travaux d'entretien sans demande de subvention sont dispensés de cette autorisation patrimoniale (exemples : taille annuelle des haies, nettoyage des corniches, etc.).
[3] Commentaire des articles, PW, 30.06.2023, 1404 (2022-2023), N° 1, art. D.34.
[4] Le formulaire de demande d'autorisation patrimoniale est disponible sur le site de l'AWAP.
[5] Pour exemple : lorsque la demande porte sur la réalisation d'actes et travaux conservatoires d'urgence ; lorsque la demande porte sur la réalisation d'actes et travaux d'entretien pour lesquels une demande de subvention est susceptible d'être introduite ; lorsque la demande porte sur la réalisation d'actes et travaux qui ne sont pas préventifs ou curatifs, mais qui ont un faible impact sur les caractéristiques ayant justifié la protection du bien ; etc.

Une fois l'autorisation obtenue, et si nécessaire, la demande de permis (urbanisme, urbanisation, environnement, etc.) peut être introduite et instruite. L'autorisation patrimoniale remplace donc les « réunions de patrimoine » qui séquencent actuellement les procédures de permis. Le permis devra reproduire intégralement les conclusions de cette autorisation.

Le Plan opérationnel patrimonial (POP) (D.53 à D.56)

Le plan opérationnel patrimonial est un nouvel outil d'appréhension plus globale de la gestion patrimoniale d'un bien. L'objectif est de développer, dans le cadre d'une autorisation de patrimoine, une vision motivée de la gestion du bien protégé en matière de travaux (accord sur les travaux d'entretien récurrents, sur les méthodes d'interventions, etc.) et/ou d'évènements projetés (accord sur les conditions d'utilisation). Pendant les 10 ans de validité du POP, la réalisation des actes et travaux visés par le plan n'est plus soumise à l'obtention d'une autorisation de patrimoine. Les autres polices administratives restent cependant d'application. L'organisation d'évènements, d'activités ou de travaux récurrents est spécialement visée par cet outil.

La carte archéologique (D.60 et D.67)

La carte archéologique est un outil d'aide à la décision en matière d'information, de prévention et gestion des lieux de découvertes de biens archéologiques et des sites archéologiques recensés. Nous avons eu l'occasion de relayer les craintes soulevées par les villes et communes quant aux effets de cette carte sur les procédures de permis et l'autonomie communale dans le cadre de la réglementation actuelle. Pour cette raison, et depuis l'entrée en vigueur du CoPat (le 1er juin 2019), les effets de cette carte archéologiques sont « gelés ».

Pour remédier à cette situation, le nouveau texte prévoit, d'en limiter drastiquement les effets sur les procédures de permis et, partant, les compétences communales, en simplifiant le champ d'application et en supprimant l'avis conforme du fonctionnaire délégué, l'avis simple de l'AWAP, de la CRMSF et l'enquête publique systématiques dans le cadre de la procédure de permis[6]. Dorénavant, l'autorité compétente pour statuer sur le caractère complet de la demande doit juste communiquer la décision de complétude à l'AWAP et ce, pour autant que les actes et travaux visés par la demande de permis :

- n'ont pas fait l'objet d'une autorisation patrimoniale ou d'un avis archéologique préalable ;
- portent sur un bien situé, en tout ou en partie, dans le périmètre de la carte archéologique ;
- concernent des actes et travaux visés à l'article D.IV.4, al., 1er, 1° (constructions et installations fixes), 5° (transformation), 9° (modification du relief du sol) et 10° (boisement et déboisement) du CoDT;
- ne sont pas d'impacts limités et requièrent l'intervention obligatoire d'un architecte.

Dans un délai de trente jours à dater de la réception, l'AWAP peut décider d'imposer une ou plusieurs opérations archéologiques préalablement ou concomitamment à la mise en œuvre du permis. La mise en œuvre d'un permis sera subordonnée à la réalisation de ces opérations archéologiques.

[6] En parallèle, la réforme réduit la zone visée par la carte archéologique à 25 mètres (au lieu de 50) et uniformise les zones hétérogènes.

L'application de la (nouvelle) carte archéologique est d'application au 1er juin 2024. Sa publication au Moniteur belge a bien été réalisée[7]. La couche adaptée et actualisée sera disponible sur le Géoportail de la Wallonie.

Les « Grand-projets » (D.62)

Une procédure particulière est mise en place pour ce qui peut être qualifié de « grand-projet ». Ainsi, lorsqu'une autorisation patrimoniale n'est pas requise, un avis archéologique doit être sollicité préalablement au dépôt de la demande d'une autorisation urbanistique lorsque :

- le projet présente une superficie de construction et d'aménagement des abords égale ou supérieure à un hectare ;
- le projet, pris dans son ensemble, porte sur un grand tracé linéaire (tels que, par exemple, des gazoducs, des routes, des canaux, des égouts, des câbles de téléphone ou des câbles électriques enterrés) ;
- le projet porte sur un permis d'urbanisation avec une ouverture de voirie située dans le périmètre de la carte archéologique.

Cet avis préalable ne porte que sur les aspects archéologiques du projet et peut imposer la réalisation d'opérations archéologiques lors de la mise en œuvre du permis délivré. Il doit être rendu dans un délai de quarante-cinq jours à compter de l'envoi de la demande d'avis. A défaut, le demandeur peut introduire une demande de permis sans l'obtention de cet avis. Un recours spécifique auprès du Gouvernement est ouvert contre cet avis. Le permis devra reproduire intégralement les conclusions de cet avis.

Les infractions (D.102 à 125)

Il est instauré un nouveau régime complet d'infractions et de sanctions propre au CoPat. Ce régime spécifique garde une structure et des principes similaires à ceux du CoDT, actuellement utilisés. On notera ainsi :

- des actes infractionnels spécifiques, comme le fait, par exemple, de détériorer un bien classé ou pastillé ou de commencer l'exécution d'un permis sans avoir réalisé des opérations archéologiques ;
- des agents constatateurs communaux et régionaux spécialement désignés avec des prérogatives particulières (accès aux chantiers, contrôle d'identité, ordre d'interruption des travaux, etc.) ;
- un avertissement préalable confirmé, mais facultatif ;
- la suppression du caractère pénal de l'infraction patrimoniale (pas de poursuite devant le tribunal correctionnel) ;
- le pilotage de la procédure d'instruction confiée à l'inspecteur général de l'AWAP ;
- la possibilité de proposer des régularisations, d'imposer le paiement d'une amende administrative ou des mesures de restitution ;
- …

Notons qu'en raison du principe d'indépendance des polices administratives, le régime d'infraction relatif au CoDT peut se cumuler à celui du CoPat lorsque, pour exemple, des travaux ont été réalisés sans permis d'urbanisme et sans autorisation patrimoniale sur un bien classé.

[7] Un arrêté du Gouvernement wallon adoptant la carte archéologique a été adopté et publié « par Province ». Les cinq arrêtés datent tous du 14 mars 2024 et ont été publiés le 16 mai 2024. Un arrêté rectificatif relatif à la Province de Namur est en attente à l'heure d'écrire ces lignes.

Aides et subventions (D.87 à D.99)

Des aides financières restent prévues pour soutenir notamment des travaux sur les biens classés. Les règles existantes sont adaptées. Notons notamment :

- l'ouverture aux subventions pour des travaux envisagés sur des éléments construits d'un ensemble architectural ;
- la possibilité de réaliser l'objet de la subvention avant l'octroi de l'arrêté notamment pour les études préalables, les travaux conservatoires d'urgence, et sur autorisation de l'AWAP ;
- l'impossibilité d'avoir des subventions en cas de travaux de régularisation requis par suite d'une infraction visée par le CoPat ;
- la suppression de frais généraux (7%)
- …

De manière synthétique, soulignons que les subventions pour les travaux sur un monument ou un ensemble architectural classé sont, pour :

- les études préalables : 80 % ;
- les travaux d'urgence : 50 % (+15 % si lié à une calamité naturelle et + 15 % pour le patrimoine exceptionnel ;
- les travaux d'entretien et de restauration : 50 % (+15 % pour le patrimoine exceptionnel et +10 % si ouvert au public).

Les biens pastillés pourront bénéficier d'une subvention spécifique. Le pourcent de la contribution communale est maintenu en l'état.

Le référent patrimoine (D.91)

A l'image des conseillers en aménagement du territoire (Catus), l'engagement par un groupement de villes et communes d'un « référent patrimoine » est désormais possible, encouragé et subventionné par la Wallonie.

Le référent patrimoine, qui doit attester d'une spécialisation en patrimoine, aura pour missions principales de coordonner et assister les communes parties à la convention dans leurs projets en matière de patrimoine ; de mettre en place un programme de sensibilisation et de médiation en matière de patrimoine et de conseiller en matière de patrimoine les citoyens, les organismes et associations en charge du patrimoine des communes parties à la convention.

La subvention est d'un montant maximum annuel de 40.000 euros pour des prestations d'une durée de 12 mois correspondant aux dépenses en matière de personnel, ne dépassant pas 50 % du coût salarial brut du référent à temps plein. Cette subvention est octroyée soit :

- selon une logique territoriale dans ce cas, le regroupement de communes comporte au moins trois communes comptant chacune moins de 15.000 habitants ;
- selon une logique liée au patrimoine mondial, à savoir que les communes concernées abritent sur leur territoire des biens inscrits au sein d'une série sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO ou sur la liste indicative belge en vue d'une telle reconnaissance[8].

Le formulaire de demande est disponible sur le site de l'AWAP :

[8] Dans ce cas, le référent patrimoine est chargé uniquement de missions relatives au patrimoine mondial.

Mesures transitoires

Les dispositions transitoires sont évidemment nombreuses (procédure de sauvegarde, subvention, opérations archéologiques, etc.). Elles sont présentes aux articles 64 à 75 du décret du 28 septembre 2023 remplaçant le Code wallon du Patrimoine et portant des dispositions diverses.

Notons plus spécifiquement pour les demandes de permis et CU2 « *relatives à un bien classé ou assimilé, un bien situé dans une zone de protection, un bien situé dans le périmètre de la carte archéologique ou à un projet visé à l'article D.62, paragraphe 1er, du Code wallon du Patrimoine, dont la date de récépissé ou d'accusé de réception est antérieure à la date d'entrée en vigueur du décret, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions décrétales et réglementaires en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande »* (art. 68 du décret).

Par accusé de réception, et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, il nous semble devoir être pris en compte le « récépissé de dépôt de la demande de permis ou de certificat ».

Notons par ailleurs que pour bien cerner les implications du CoPat sur le CoDT, ce dernier a été mis à jour et coordonné. Il est disponible sur le site du SPW-TLPE.

En synthèse, quelles sont les implications du CoPat sur le CoDT ?

La création d'un régime autonome renforcé au travers d'une « autorisation patrimoniale » induit une diminution conséquente de l'interdépendance entre les deux polices. L'impact du CoPat sur les outils du CoDT et, plus spécialement sur les procédures de permis, persistent cependant sur certains points.

Nous pouvons notamment relever de manière plus succincte que :

- Les actes et travaux conservatoires d'urgence au sens du CoPat sont exonérés de permis d'urbanisme (D.IV.1).
- Un bien visé par la carte archéologique n'est plus (même si en pratique ça ne l'était pas) soumis à l'avis conforme du fonctionnaire délégué ni à enquête publique (D.IV.17 et D.IV.40).
- Un dossier de permis ou de CU2 doit être déclaré incomplet s'il ne contient pas l'autorisation patrimoniale ou l'avis archéologique préalable relatif aux « grand-projets » (D.IV.30).
- L'accusé de réception complet et recevable est envoyé à l'AWAP lorsque l'on se trouve dans les cas d'application de la carte archéologique (D.IV.33).
- L'avis simple de l'AWAP et de la CRMSF est demandé lorsque les actes et travaux portent sur un bien situé en zone de protection ou sur un bien pastillé à l'inventaire régional (D.IV.35).
- L'avis de l'AWAP est conforme lorsqu'il porte sur la réalisation d'opérations archéologiques (D.IV.35).
- Une enquête publique est requise pour toute demande de permis d'urbanisation, de permis d'urbanisme ou de certificat d'urbanisme n° 2 relative à la construction, la reconstruction ou la transformation, en tout ou en partie, d'un bien classé ou

assimilé, ainsi que d'un bien situé dans une zone de protection, au sens du Code wallon du Patrimoine (D.IV.40).

- Lorsque des plans modificatifs sont introduits et qu'ils portent sur un bien classé ou assimilé qui a fait l'objet d'une autorisation patrimoniale et ont un impact sur les parties classées ou assimilées de ce bien, une nouvelle autorisation patrimoniale est sollicitée. Il en est de même en présence d'un avis archéologique préalable sur les « grands-projets » (D.IV.42).
- Une copie de la décision relative au permis est envoyée à l'AWAP dans un certain nombre de cas, notamment lorsqu'une autorisation patrimoniale a été octroyée ou que son avis a été demandé (D.IV.46).
- Le fonctionnaire délégué vérifie si le permis ou le CU2 est conforme à l'autorisation patrimoniale ou à l'avis archéologique (D.IV.62)
- Le délai de péremption peut être suspendu durant toute la période nécessaire à la réalisation des opérations archéologiques imposées en vertu des articles D.66 et D.67 du Code wallon du Patrimoine (D.IV.87).