CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.083 du 5 septembre 2025

A. 239.099/XIII-10.023

En cause : 1. **l'association sans but lucratif EUROPA NOSTRA BELGIUM**,

2. **C. H.**,

ayant tous deux élu domicile chez
M^e Séverine HOSTIER, avocat,
rue des Augustins 32
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **la société anonyme LIXON**,
2. **la société anonyme GROUPEMENT IMMOBILIER DE MONS**,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^es Matthieu GUIOT et
Kyann GOOSSENS, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 12 mai 2023 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 16 novembre 2022 par laquelle la ministre du Patrimoine refuse d'initier la procédure visant le classement éventuel de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets sis à Nivelles, entre la rue des Récollets, la rue de Charleroi, la rue des Saintes et le boulevard Charles Van Pee.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 13 juillet 2023, la société anonyme (SA) Lixon et la société anonyme (SA) Groupement immobilier de Mons ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 juillet 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M^me^ Virginie Rolin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mai 2025.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Séverine Hostier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Damien Jans, *loco* M^es^ David Renders et Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Kyann Goossens, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Virginie Rolin, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le couvent des Récollets ou « ancien couvent des Récollets » est un ensemble de bâtiments situé à Nivelles, entre la rue des Récollets, la rue de Charleroi,

la rue des Saintes et le boulevard Charles Van Pee, sur les parcelles cadastrées Nivelles, division 2, section D, n^{os} 797 A2, 797 X, 797 C2, 797 B2 et 797 W.

L'ancien couvent est composé d'une grande chapelle conventuelle, devenue église paroissiale, et, contre le flanc sud de celle-ci, des bâtiments conventuels développés autour d'un cloître. Il est bordé au sud par une esplanade du souvenir, comportant notamment des monuments commémoratifs, une allée de platanes et un chêne.

L'église, l'aile est et le cloître, hors les galeries et façades sud et ouest, sont repris dans la parcelle cadastrée 797 X et appartiennent à la fabrique d'église de Saint-Jean et Nicolas ; les bâtiments conventuels sis sur la parcelle cadastrée 797 B2 et l'esplanade du souvenir située sur la parcelle 797 W sont la propriété de la seconde intervenante ; les terrains cadastrés 797 A2 et 797 C2 appartiennent à la ville de Nivelles.

L'ensemble de l'ancien couvent est inscrit comme monument à l'inventaire du patrimoine immobilier culturel (IPIC). La chapelle des Récollets, devenue église, est classée comme monument par un arrêté royal du 21 décembre 1936. L'allée de platanes et le chêne précités sont reconnus comme arbres remarquables par un arrêté ministériel du 26 janvier 2022 approuvant les listes des arbres, arbustes et haies remarquables (*Mon. b.*, 15 avril 2022, éd. 2, p. 36.162).

4. Aux termes de la fiche patrimoniale établie par l'agence wallonne du Patrimoine (AWaP), l'administration de la Communauté française propose en avril 1986 le classement de toutes les constructions de l'ancien couvent des Récollets comme monument et de toute la zone alentour comme site. Le ministre compétent entame la procédure de classement en février 1990. La direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP), le ministre de l'Agriculture, la députation permanente de la Province du Brabant wallon et la chambre provinciale du Brabant wallon de la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) émettent des avis favorables au classement comme monument et site. En mars 1997, la chambre régionale de la CRMSF remet un avis défavorable sur le classement en tant que monument et favorable sur le classement comme site. En septembre 1997, l'administration propose au ministre compétent de classer l'ancien couvent des Récollets comme site. En novembre 1998, le ministre compétent demande un complément d'enquête. Aucun arrêté de classement n'est alors adopté.

En décembre 2001, le comité de quartier « PPA n° 2 » adresse au ministre une pétition de 971 signatures, sollicitant la sauvegarde et le classement de l'ancien couvent des Récollets. Le 6 mars 2002, la chambre provinciale de la CRMSF réitère

son avis favorable de mars 1997. À la suite d'un avis favorable de son administration, le ministre inscrit le couvent sur la liste de sauvegarde le 10 avril 2003 et entame la procédure de classement le 9 juillet 2003. Le 16 décembre 2004, la chambre régionale de la CRMSF remet un avis favorable au classement comme monument et site. Un projet d'arrêté de classement est présenté au ministre en mai 2006 mais celui-ci n'est pas adopté.

5. En juin 2007, la ville de Nivelles achète le site. Elle met ensuite en vente publique les ailes ouest et sud, le Quartier provincial et l'esplanade du souvenir, que la seconde intervenante acquiert en janvier 2017. En mai 2019, la première requérante présente un projet impliquant la démolition et la reconstruction d'une partie des bâtiments.

6. En juin 2019, le groupe citoyen « Les amis du parc des Récollets » lance une pétition visant à réinscrire d'urgence les bâtiments sur la liste de sauvegarde et demander leur classement. Cette pétition est signée par plus de 3.500 habitants de Nivelles de plus de 18 ans. La demande est adressée à l'AWaP par l'intermédiaire du second requérant le 2 août 2019 et refusée par la ministre du Patrimoine au début de l'année 2020.

Par un courriel du 29 juillet 2021, le second requérant demande à la ministre de réexaminer la demande susvisée à la lumière d'une analyse récemment publiée par la fédération européenne du patrimoine Europa Nostra. Par une lettre du 25 août 2021, la ministre notifie à la première requérante sa décision de ne pas procéder à un réexamen de la demande.

7. Le 19 décembre 2021, la première requérante introduit une demande de classement de l'ancien couvent des Récollets comme monument, comme site, comme ensemble architectural et comme site archéologique. Le 21 décembre 2021, l'AWaP accuse réception de cette demande et informe la première requérante de la recevabilité de sa demande.

Le 10 juin 2022, l'AWaP établit une fiche patrimoniale du bien considéré dont la conclusion est la suivante :

« Considérant l'intérêt historique du bien qui satisfait aux critères d'intégrité, de rareté et de représentativité architecturale et typologique ;
Considérant l'intérêt architectural du bien qui satisfait aux critères d'intégrité, de rareté et de représentativité architecturale et typologique ;
Considérant l'intérêt archéologique du bien qui satisfait aux critères de rareté et de représentativité architecturale et typologique ;

Considérant l'intérêt esthétique du bien qui satisfait aux critères de représentativité architecturale et typologique ;
Considérant l'intérêt urbanistique du bien qui satisfait aux critères d'authenticité, de rareté et de représentativité architecturale et typologique ;
L'Agence wallonne du patrimoine est favorable à l'ouverture d'enquête pour le classement au titre de Monument de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets : extérieurement : façades et toitures, y compris la tourelle d'escalier octogonal de l'aile Est et le quartier du Provincial ; et intérieurement : tout élément de second œuvre et de décor antérieur au 19e siècle (voûte, escaliers, cheminées, stucs et moulures, décors peints, pavement, planchers, encadrements et vantaux de porte…)
Ainsi que toutes les constructions enterrées existantes sur les parcelles reprises du Monument classé et de sa zone de protection.
L'Agence wallonne du patrimoine est favorable à l'ouverture d'enquête pour l'établissement d'une zone de protection autour du bien […].
Liste des parcelles cadastrales du bien à classer […] :
Commune : Nivelles ; division : 2 ; section : D ;
Parcelles n°s : 797 X (déjà partiellement classée), 797 B2.
Liste des parcelles cadastrales de la zone de protection (le cas échéant […]) :
Commune : Nivelles ; division : 2 ; section : D ;
Parcelle n° : 797 W, 797 B2 (partie non bâtie) ; 797 A2 ; 797 C2 ».

Par une lettre du même jour, l'AWaP transmet la fiche patrimoniale à la ministre et lui propose d'entamer la procédure de classement visée aux articles 16 et suivants du Code wallon du Patrimoine.

8. Par une lettre du 16 novembre 2022, la ministre notifie à la première requérante sa décision de refuser de donner suite à la demande d'initier la procédure de classement.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité – intérêt au recours

IV.1. Thèse des parties requérantes

9. La première requérante relève que ni l'administration régionale ni la ministre n'ont contesté sa qualité pour introduire une demande de classement sur la base de l'article D.16 du Code wallon du patrimoine (ancien CoPat). Elle fait valoir qu'en qualité de demanderesse du classement, elle dispose de l'intérêt requis pour attaquer la décision refusant de faire droit à sa demande. Elle précise que la protection du patrimoine fait partie de son objet social et qu'elle s'est spécifiquement intéressée au couvent des Récollets, notamment à l'occasion de la publication d'une étude réalisée en juillet 2021.

Le second requérant indique qu'il est un voisin immédiat du couvent des Récollets et qu'il a personnellement introduit une demande d'inscription de celui-ci sur la liste de sauvegarde et de classement au nom du collectif « Les amis du parc des Récollets ». Il ajoute qu'il devrait prochainement devenir le président de l'association sans but lucratif (ASBL) Les amis des Récollets, en formation. Il conclut qu'il dispose d'un intérêt à contester la décision ministérielle refusant de faire droit à une demande de classement du couvent.

IV.2. Thèse de la partie adverse

10. La partie adverse fait valoir qu'aucun des requérants ne dispose de la qualité requise pour solliciter l'entame d'une procédure de classement, de sorte que l'annulation de l'acte attaqué n'est pas de nature à leur procurer un avantage direct et personnel, puisqu'ils ne peuvent se prévaloir d'un espoir de traitement favorable de la demande, en cas d'annulation de l'acte attaqué.

Après un rappel des articles D.16 et R.16 de l'ancien CoPat, elle expose que le siège social de la première requérante n'est pas établi en Région wallonne mais dans la Région de Bruxelles-Capitale et qu'en outre, il ne ressort pas des statuts de l'association qu'elle a la « sauvegarde du patrimoine » pour objet ou finalité. Elle en infère que la demande d'ouverture de la procédure de classement qu'elle a introduite est irrecevable et qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, elle devra nécessairement être rejetée. Par ailleurs, elle relève que le second requérant ne peut se prévaloir d'aucune des qualités requises par l'ancien CoPat pour pouvoir solliciter l'ouverture d'une procédure de classement. Elle considère que le fait d'être voisin du couvent et d'avoir déposé la pétition d'août 2019 n'est pas de nature à énerver ce constat, d'autant que celle-ci est distincte de la demande sur laquelle porte l'acte attaqué et qu'en tout état de cause, elle a fait l'objet d'un rejet devenu définitif.

IV.3. Le mémoire en réplique

11. Les requérants répliquent que la qualité requise dans le cadre d'une demande d'ouverture d'une procédure de classement est distincte de l'intérêt requis devant le Conseil d'État et qu'il n'est pas exigé d'avoir eu cette qualité pour pouvoir agir en annulation contre une décision de refus. Ils soulignent qu'en vertu de l'article D.1 de l'ancien CoPat, chaque habitant de la Région a un intérêt à la protection du patrimoine, qu'il ressort des travaux parlementaires du décret relatif au Code wallon du patrimoine que le législateur a entendu se conformer à la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro le 27 octobre 2005, et qu'à cet égard, il a souhaité reconnaître l'intérêt de chacun à la protection du patrimoine commun.

En ce qui concerne l'objet social de l'association requérante, ils font valoir que, si les termes « protection du patrimoine » sont absents de ses statuts, ceux-ci intègrent cependant un tel objet par l'utilisation de périphrases, telles que, notamment, « sensibiliser […] à la beauté des monuments et de la nature » ou « veiller à ce que ces bâtiments soient restaurés de manière responsable ». À leur estime, il s'agit bien d'une mise en valeur et de la conservation du patrimoine, cette notion de patrimoine ne pouvant être interprétée de manière restrictive. Ils soulignent que la première requérante dispose d'un intérêt moral évident à obtenir l'annulation de toute décision faisant obstacle au classement du couvent des Récollets, que son objet social concerne la protection du patrimoine, qu'elle s'est montrée très active dans la recherche d'une protection de ce bien et que, partant, le fait que son siège social soit fixé en Région de Bruxelles-Capitale ne la prive pas de l'intérêt à agir en annulation de l'acte attaqué.

S'agissant du second requérant, ils insistent, jurisprudence à l'appui, sur le fait qu'en tant que voisin direct d'un bien dont il a pris une part active à la protection, il a un intérêt certain à agir en l'espèce.

Ils considèrent qu'à supposer que la qualité de la première requérante pour introduire une demande en matière de classement soit contestable, le ministre ne sera pas contraint, en cas de réfection de l'acte annulé, de déclarer la demande irrecevable, dès lors qu'il peut agir d'initiative, ce qui confirme l'existence d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué dans leur chef.

IV.4. Thèse des parties intervenantes

12. Les parties intervenantes développent des arguments analogues à ceux du mémoire en réponse, en tant que, conformément à l'article D.16 de l'ancien CoPat, la première requérante ne pouvait demander à la partie adverse d'entamer une procédure de classement, que la demande du 19 décembre 2021 était donc irrecevable, qu'une annulation éventuelle de l'acte attaqué ne peut procurer aucun avantage aux requérants et qu'il ne peut être question en l'espèce de la perte d'une chance de voir le bâtiment classé.

Elles sont d'avis que considérer que des personnes, qui ne sont pas recevables à demander l'entame d'une procédure de classement, peuvent néanmoins agir devant le Conseil d'État, a pour conséquence de rendre inopérante la limitation des personnes pouvant faire une telle demande, pourtant voulue par le législateur en adoptant l'article D.16 de l'ancien CoPat.

Elles concluent à l'irrecevabilité du recours en annulation.

IV.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire des parties intervenantes

13. Les parties intervenantes font valoir que le fait que le Gouvernement wallon peut se saisir de la demande introduite par une personne non autorisée par l'article D.16, alinéa 2, de l'ancien CoPAT est sans pertinence, dès lors qu'il peut toujours initier une procédure de classement, indépendamment d'une telle demande et donc, en l'espèce, de l'issue de la présente affaire. Elles ajoutent qu'en réalité, il s'agit d'un changement d'attitude très hypothétique puisque la partie adverse continue de défendre le refus d'entamer la procédure de classement dans le cadre de la présente affaire. Elles en infèrent qu'il n'y a pas de lien causal entre l'annulation du refus d'entamer la procédure de classement et une éventuelle demande future en ce sens.

Elles observent qu'il ne ressort pas de l'accusé de réception adressé à la première requérante qu'en déclarant la demande recevable, la partie adverse a voulu appliquer l'article D.16, alinéa 2, 1°, de l'ancien CoPat, pour entamer d'initiative la procédure. Selon elles, l'accusé de réception contient donc une irrégularité et l'annulation de l'acte attaqué ne procurera aucun avantage à la première requérante, puisqu'en cas de nouvel examen, la partie adverse ne manquera pas de relever que sa demande est, en toute hypothèse, irrecevable. Elles considèrent que le fait qu'un intérêt a été reconnu pour le second requérant, dans le cadre du recours en annulation d'un permis d'urbanisme concernant le couvent des Récollets, n'entraîne pas pour autant un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué en l'espèce.

Elles contestent que les enseignements de la jurisprudence en la matière, relative à la réglementation applicable en Région bruxelloise, soient transposables en Région wallonne.

B. Dernier mémoire de la partie adverse

14. La partie adverse estime que si elle peut d'initiative entamer une procédure de classement, cette circonstance est sans lien juridique avec la demande d'ouverture d'une telle procédure émanant de la première requérante, qui est irrecevable. Elle observe que celle-ci et deux autres demandeurs ont, postérieurement au présent recours, déposé de nouvelles demandes similaires, sur lesquelles elle n'a pas encore statué. Elle en infère que l'entame éventuelle d'une procédure de classement du couvent ne découlera pas de l'annulation de l'acte attaqué mais soit d'une initiative de la partie adverse, soit d'une décision de celle-ci de faire droit à l'une des trois nouvelles demandes précitées.

C. Dernier mémoire des parties requérantes

15. Les requérants répondent qu'il n'est pas admissible en droit de préjuger de la décision que la partie adverse prendra en cas d'annulation de l'acte attaqué, qu'elle pourrait en effet décider de se saisir elle-même du dossier de demande de classement lors de la réfection de l'acte, notamment eu égard au rapport de l'AWaP établi à la suite de la demande de la première requérante, et qu'on ne peut non plus préjuger des décisions à intervenir sur la base des autres demandes déposées postérieurement à celle-ci.

IV.2. Examen

16. Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Il reste qu'une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

17. L'article D.1er, alinéas 1er et 2, de l'ancien CoPat, alors applicable, dispose comme il suit :

« Le patrimoine comprend l'ensemble des biens immobiliers qui constituent un reflet et une expression des valeurs, croyances, savoirs, savoir-faire et traditions en continuelle évolution, dont la protection se justifie en raison de leur intérêt notamment archéologique, historique, architectural, scientifique, artistique, social, mémoriel, esthétique, technique, paysager ou urbanistique et en tenant compte de critères de rareté, d'authenticité, d'intégrité ou de représentativité. Cela inclut tous

les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux.

La Région, les communes, les acteurs publics et privés et les habitants contribuent, au titre de la protection du patrimoine, à sa reconnaissance, à sa conservation intégrée, à son développement et à sa gestion, aux fins de le transmettre aux générations futures ».

L'article D.16 du même Code est libellé de la manière suivante :

« Le Gouvernement peut reconnaître le statut de bien classé à tout bien qui relève du patrimoine.

À cette fin, le Gouvernement peut entamer la procédure de classement :

1° soit d'initiative ;
2° soit à la demande du propriétaire ;
3° soit sur la proposition de la Commission ;
4° soit sur la proposition du collège communal ;
5° soit sur la proposition de la commission communale ;
6° soit, selon les dispositions qu'il arrête, à la demande d'un ou plusieurs groupes, associations ou organisations ayant pour finalité ou objet la sauvegarde du patrimoine et ayant leur siège en Région wallonne ;
7° soit à la demande d'au moins trois cents personnes inscrites au registre de la population de la commune où le bien est situé, s'il s'agit d'une commune comptant moins de cinq mille habitants, de six cents personnes pour une commune comptant de cinq mille à trente mille habitants ou de mille personnes pour une commune comptant plus de trente mille habitants ».

À la suite d'une recommandation de la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 62.508/4, donné le 11 janvier 2018 (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2017-2018, n° 1053/1, pp. 30 et 31), les articles D.15 et D.16 en projet de l'ancien CoPat – relatifs respectivement à la liste de sauvegarde et au classement – ont été adaptés pour mieux se conformer aux objectifs et dispositions de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro le 27 octobre 2005, dont, notamment, le préambule énonce que « toute personne a le droit, tout en respectant les droits et libertés d'autrui, de s'impliquer dans le patrimoine culturel de son choix comme un aspect du droit de prendre librement part à la vie culturelle consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948) et garanti par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ».

L'exposé des motifs du projet de décret, devenu le décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du patrimoine, contient les passages suivants à propos des articles D.15 et D.16 précités :

« En particulier, les articles 15 et 16 en projet sont adaptés eu égard à la remarque du Conseil d'État relative à l'application de la Convention-cadre faite à Faro le 27 octobre 2005. Celle-ci élargit à toute personne le droit de s'impliquer dans le patrimoine culturel, donc concrètement à prendre part à toute initiative d'une inscription sur la liste de sauvegarde ou d'un classement. En réponse à l'avis du Conseil d'État, il y a lieu de spécifier que toute personne puisse se manifester auprès de la commune, de l'Administration du patrimoine ou de la Commission royale. Le texte en projet attribue une nouvelle mission à la Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité mise en place sur la base du CoDT en ce qu'elle puisse, elle aussi, prendre une telle initiative, ce qui accroît d'autant les instances auprès desquelles chaque citoyen est susceptible de se manifester.

[…]

Les articles 15, 6° et 16, 6° en projet complètent les dispositions de l'avant-projet de décret sur la base de l'avis du Conseil d'État (avis, p. 31), lequel stigmatise la différence entre ces dispositions et l'article 210, § 2, 2°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire en ce que ce dernier habilite à prendre l'initiative d'un classement tout groupement, association ou organisation "impliqués dans le patrimoine culturel" au sens de la Convention-cadre de Faro » (*Doc. parl.*, Parl. wall., sess. 2017-2018, n° 1053/1, p. 12).

L'article D.16, alinéa 2, de l'ancien CoPat identifie diverses catégories d'instances, personnes ou organisations pouvant solliciter que soit initiée une procédure de classement. Comme l'indique l'exposé des motifs précité, rien ne s'oppose cependant à ce que d'autres personnes se manifestent auprès de l'administration communale, de l'administration du patrimoine ou de la CRMSF, aux fins d'inciter ces instances à prendre une initiative dans ce cadre.

18. En l'espèce, la demande d'entamer la procédure de classement pour l'ancien couvent des Récollets a été introduite par la première requérante auprès de l'AWaP. L'association n'a pas son siège en Région wallonne mais en Région bruxelloise. Elle n'entre donc pas dans l'une des catégories visées à l'article D.16, alinéa 2, 6°, de l'ancien CoPat.

Cette absence de qualité pour demander l'ouverture de la procédure de classement ne signifie pas qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, la demande sera nécessairement déclarée irrecevable et que son auteur ne pourrait obtenir gain de cause lors de la réfection de l'acte. Le Gouvernement conserve en effet son pouvoir d'initiative et d'appréciation et, tirant les enseignements d'un arrêt d'annulation éventuel, peut décider de se saisir d'une telle demande, sur la base de l'article D.16, alinéa 2, 1°, du CoPat, lorsqu'elle n'est pas introduite par une des personnes visées à l'article D.16, alinéa 2, 2° et suivants, de l'ancien CoPat.

Au demeurant, tel a été le cas en l'espèce : l'administration du patrimoine, soit l'AWaP, a considéré la demande litigieuse comme recevable, s'en est saisie, a établi la fiche patrimoniale du bien, définie par l'article D. 3, 6°, du code comme étant « le document élaboré par le Gouvernement ou par le service qu'il désigne à cette fin, pour un bien relevant du patrimoine », et émis un avis favorable à l'ouverture d'enquête pour le classement de l'ancien couvent, au titre de monument, et pour l'établissement d'une zone de protection autour du bien.

Il résulte de ce qui précède qu'il ne peut être exclu qu'une annulation de la décision refusant d'entamer la procédure de classement procure tant à l'association requérante qu'au second requérant un avantage direct et personnel, si minime soit-il. À cet égard, l'article D.16, alinéa 2, de l'ancien CoPat, combiné avec l'article 1er du code, illustre la volonté du législateur d'associer les habitants non seulement de chaque commune mais aussi de l'ensemble de la Région wallonne – en réalité, de la région de langue française – à la protection des biens relevant du patrimoine, tel que défini à l'article D.1, alinéa 1er, « aux fins de le transmettre aux générations futures ».

19. Par ailleurs, les associations de défense de l'environnement peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise. Elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres.

Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique. Sur le plan social, est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général. Sur le plan géographique, lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale sauf si cette association a un objet social spécialisé.

Par ailleurs, une association dont l'objet social s'étend à une vaste étendue territoriale n'est recevable à attaquer un acte administratif que si celui-ci a une incidence sur tout ou une grande partie du territoire visé par les statuts de cette association. Cette vérification se fait par l'analyse de ces statuts, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques.

20. En l'espèce, l'article 3 des statuts de la première requérante lui donne l'objet social suivant (traduction libre) :

« L'association a pour but d'améliorer la qualité de vie, tant en milieu naturel que dans les villages et les villes. Relèvent notamment de ces activités :
- sensibiliser la population belge à son histoire, à la beauté des monuments et à la restauration de la nature ;
- attirer l'attention sur les dangers qui menacent l'environnement, la nature et les bâtiments de valeur, et veiller à ce que ces bâtiments soient restaurés de manière responsable ;
- promouvoir l'échange d'informations, d'expériences et d'idées en organisant des conférences, des voyages d'étude, des publications, des expositions et des films ;
- encourager des plans d'affectation de haute qualité ;
- faire des recommandations aux autorités communales et provinciales, aux parlements régionaux et nationaux, aux gouvernements, au Conseil de l'Europe et à la Communauté européenne ;
- soutenir autant que possible le travail des associations membres.
En outre, l'association peut s'engager dans toutes les activités qui contribuent directement ou indirectement à la réalisation des objectifs idéaux non lucratifs susmentionnés, y compris les activités commerciales et lucratives accessoires dans les limites de ce qui est légalement autorisé et dont les recettes seront à tout moment entièrement consacrées à la réalisation des objectifs idéaux non lucratifs ».

Cette disposition indique que l'association requérante a notamment pour objet social la mise en valeur et la conservation des bâtiments de valeur, ce qui peut être assimilé à un objectif de sauvegarde du patrimoine. Si son champ d'action n'est pas limité au territoire de la Région wallonne, il ressort des éléments qu'elle produit et du dossier administratif qu'elle a porté une attention particulière à l'ancien couvent des Récollets et lui a consacré du temps. À cet égard, elle a réalisé une étude en juillet 2021 portant sur la valeur patrimoniale du couvent et a saisi les autorités compétentes d'une demande d'ouverture de la procédure de classement du bien en décembre 2021. Elle est d'ailleurs la destinataire de l'acte attaqué, lequel lui cause grief.

21. Quant au second requérant, il habite à proximité immédiate du site de l'ancien couvent. Il a consacré du temps et de l'intérêt à la préservation des lieux. Ainsi, il a introduit, au nom des signataires d'une pétition ayant recueilli plus de 4.100 signatures, une demande d'inscription de l'ancien couvent des Récollets à titre de monument sur la liste de sauvegarde et a demandé que soit entamée une procédure de classement. Cette demande a fait l'objet d'une décision de refus au début de l'année 2020. Par un courriel du 29 juillet 2021, il a sollicité un réexamen de sa demande d'inscription sur la liste de sauvegarde. Il a ainsi intérêt à obtenir l'annulation d'une décision ministérielle refusant d'initier la procédure de classement de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets.

22. Il suit de ce qui précède que le recours est recevable dans le chef des deux parties requérantes.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

23. Les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, des articles D.1, D.3, D.16, D.17, D.22, D.23 et D.25 de l'ancien CoPat, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit selon lequel tous les actes administratifs doivent reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit et du devoir de minutie.

A. Première branche

24. Ils critiquent le motif selon lequel l'appartenance de l'ancien couvent des Récollets au courant franciscain « ne transparaît pas de manière péremptoire dans le témoignage architectural de l'ancien couvent » et « son caractère intègre n'est pas convaincant du fait qu'il ne représente plus qu'une partie minimale de son emprise au sol conservée au cours du siècle précédent ».

Ils exposent que, conformément à l'article D.1, alinéas 1er et 2, de l'ancien CoPat, lorsque le Gouvernement wallon examine l'opportunité d'ouvrir une procédure de classement d'un bien immobilier, il doit le faire en prenant en considération l'intérêt patrimonial potentiel de ce bien sur les plans « archéologique, historique, architectural, scientifique, artistique, social, mémoriel, esthétique, technique, paysager ou urbanistique », et ce « en tenant compte de critères de rareté, d'authenticité, d'intégrité ou de représentativité ».

Ils relèvent qu'en l'espèce, l'AWaP détaille, dans la fiche patrimoniale déjà citée, les raisons pour lesquelles l'ancien couvent des Récollets présente un intérêt patrimonial non seulement sur le plan architectural mais également sur les plans historique, archéologique, esthétique et urbanistique. Ils font grief à l'auteur de l'acte attaqué de n'examiner que l'éventuel intérêt architectural du bien, sans examiner les autres intérêts pourtant présents à l'estime de l'AWaP. Ils en infèrent que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme et repose sur des motifs matériels insuffisants et incomplets, au regard des critères énoncés dans l'article D.1 de l'ancien CoPat. Ils considèrent également qu'en cela, la partie adverse n'a pas respecté le devoir de minutie s'imposant à l'autorité.

Par ailleurs, ils considèrent que le motif tendant à dénier au couvent des Récollets un possible intérêt architectural est inadéquat au regard de l'analyse réalisée par l'AWaP. Ils soulignent que celle-ci ne s'est pas fondée uniquement sur les éléments d'architecture datant du XVI^e^ siècle – auxquels renvoie la notion du « courant franciscain » – mais également sur la base d'autres qualités, tels la préservation de l'immeuble franciscain dans son intégralité, dans un état proche de celui de la fin du XVIII^e^ siècle, le caractère indissociable de l'église classée et du couvent franciscain attenant, et la grande valeur patrimoniale de l'ensemble architectural résultant de la valeur de chacune des parties le composant. Ils précisent qu'une telle analyse est constante et rejoint celle que formulait déjà l'administration régionale en 2006, dans sa proposition de classer le bien dans son ensemble.

Ils stigmatisent le caractère sommaire de l'analyse à laquelle s'est livré l'auteur de l'acte attaqué, par rapport à l'examen complet et minutieux effectué par l'administration régionale précitée.

B. Deuxième branche

25. Ils contestent l'exactitude et la pertinence du motif de l'acte attaqué qui affirme que les parties de l'ensemble architectural « jugées les plus intéressantes » seront préservées « au travers de la réhabilitation projetée », pour justifier l'absence de procédure de classement.

Ils font valoir que, s'il s'agit d'ignorer la recommandation de l'AWaP de protéger le couvent des Récollets dans son ensemble, il reste que cette instance d'avis cite expressément, quant à l'intérêt architectural du bien, certains éléments de l'aile sud du couvent parmi les plus intéressants, alors que la première intervenante, désormais propriétaire de cette partie du couvent, en prévoit la destruction pure et simple et son remplacement par un immeuble neuf à appartements, de sorte qu'une des parties jugées les plus intéressantes par l'administration régionale sera effectivement détruite.

Ils relèvent qu'aux termes de l'acte attaqué, son auteur reconnaît que certaines parties du bien sont plus intéressantes, ce qui implique au moins que la question de leur conservation soit examinée, et qu'à cet égard, la simple affirmation que le promoteur n'en prévoit pas actuellement la destruction n'équivaut pas à une mesure de protection de tout ou partie du bien, au sens de l'ancien CoPat. Ils insistent sur l'objectif d'une mesure de protection du patrimoine qui a un effet permanent, au contraire des éventuelles intentions du moment affichées par un propriétaire ou promoteur du projet. Ils estiment que le motif critiqué, à le supposer exact en fait, n'est pas pertinent pour justifier un refus d'entamer la procédure de classement.

C. Troisième branche

26. Ils sont d'avis qu'en percevant le classement comme forçant à un immobilisme, à une « mise sous cloche » d'un bien, l'auteur de l'acte attaqué se méprend sur les objectifs et les effets du classement, tels que voulus par le législateur régional. Ils font valoir que, loin de vouloir figer le bien dans son état au moment du classement, le législateur impose, notamment aux autorités régionales, de contribuer à la reconnaissance du patrimoine, « à sa conservation intégrée, à son développement et à sa gestion, aux fins de le transmettre aux générations futures ». Ils détaillent les actes ou travaux dont un bien, fût-il classé, peut faire l'objet et rappellent qu'une mesure de classement est toujours réversible, si les circonstances le justifient. Ils concluent que le motif en cause est contraire aux dispositions de l'ancien CoPat et à la philosophie ayant présidé à leur adoption.

Ils considèrent en outre que ce motif est contraire à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, dès lors qu'il n'appartient pas à un membre du Gouvernement wallon de substituer son appréciation à celle du législateur en refusant le caractère contraignant des mesures à prendre dans le cadre de la protection du patrimoine et que, même s'il considère que les mesures prévues par le législateur sont trop contraignantes, ce membre se doit de les appliquer.

À titre accessoire, ils soutiennent qu'en tant que le ministre présume qu'une procédure de classement aboutit nécessairement à une décision de protection trop contraignante de la totalité du bien, le motif revient, à tort, à ignorer le but même de la procédure administrative prévue par le législateur, qui est de déterminer l'intérêt patrimonial du bien.

V.2. Thèse de la partie adverse

27. La partie adverse répond qu'aux termes de l'article D.16 de l'ancien CoPat, la décision d'entamer une procédure de classement est une faculté dans le chef de l'autorité et relève de son pouvoir d'appréciation, de sorte que, même si un bien immobilier remplit les conditions légales de classement, l'autorité doit uniquement, si elle décide, en opportunité, de ne pas entamer cette procédure, expliquer pourquoi elle opère ce choix, les motifs de l'acte devant, à cet égard, être exacts. Elle en infère qu'en reprochant à la partie adverse de ne pas entamer la procédure de classement alors qu'à leur estime, le couvent des Récollets présente un intérêt patrimonial et sera mieux protégé s'il est classé, les requérants invitent le Conseil d'État à substituer leur appréciation à celle de l'autorité, ce qui ne se peut.

Elle considère qu'en l'espèce, l'acte attaqué indique les raisons pour lesquelles son auteur estime qu'il n'est pas opportun d'entamer la procédure de classement, malgré l'avis de l'AWaP et la fiche patrimoniale qu'elle a établie. Elle en rappelle chacun des motifs. Elle souligne qu'à cet égard, rien ne l'obligeait à rencontrer tous les arguments de l'AWaP et que, le contrôle du Conseil d'État sur les motifs d'opportunité étant marginal, il ne peut être reproché à l'autorité d'avoir substitué son appréciation à celle du législateur.

Elle affirme que les motifs de l'acte attaqué ne sont pas entachés d'erreur. Elle relève que les requérants ne contestent pas que le bâtiment ne reflète que de façon marginale le courant franciscain, qu'ils soutiennent à tort que la décision devait être motivée au regard de tous les intérêts « historique, archéologique, esthétique et urbanistique », alors qu'il s'agit de décider en opportunité, et qu'ils ne démontrent pas que le projet prévoit de porter atteinte à la façade intérieure du cloître. Puisque le classement d'un bien a notamment pour conséquence que seuls des actes de maintien et de restauration peuvent être autorisés et qu'aucun acte ne peut porter atteinte aux éléments ayant justifié le classement, elle estime qu'il est tout à fait exact d'affirmer que l'entame d'une procédure de classement, telle que proposée en l'espèce, a pour effet de « mettre sous cloche » l'ensemble des constructions précitées. Elle pense que c'est d'ailleurs l'objectif recherché par la première requérante en réaction à la demande de permis d'urbanisme introduite par le propriétaire du bien.

Par ailleurs, elle considère que les requérants ne démontrent pas que la motivation de l'acte attaqué est erronée, en tant que son auteur affirme que la pérennité de l'ancien couvent sera mieux assurée par un développement respectueux de son site que par un classement. Elle y voit l'expression d'une conviction, exempte d'erreur manifeste d'appréciation, que l'autorité décidante est en droit de faire prévaloir sur celles des requérants et de son administration. Elle rappelle que des éléments patrimoniaux du bien considéré font déjà l'objet de plusieurs mesures de protection qui devront être prises en compte dans le cadre d'un permis d'urbanisme.

Elle constate que les requérants n'établissent pas que les motifs critiqués sont inexacts au regard de la définition de la notion de « conservation intégrée », donnée par l'article D.3, 2°, de l'ancien CoPat.

V.3. Mémoire en réplique

28. Sur la première branche, les requérants répliquent que le pouvoir discrétionnaire exercé par le Gouvernement wallon en matière de classement ne l'autorise pas à choisir arbitrairement, parmi les critères imposés par le législateur, un des aspects de l'intérêt patrimonial du bien pour déterminer s'il doit ou non être

protégé, et à ne pas examiner les autres. Par ailleurs, ils soutiennent que le motif de l'acte attaqué contestant très partiellement la position de l'AWaP sur l'aspect architectural du bien ne permet pas de comprendre pourquoi l'avis de cette instance n'est pas suivi quant aux autres intérêts patrimoniaux justifiant également l'ouverture d'une procédure de classement ni pourquoi l'analyse de l'administration est rejetée en tant qu'elle considère que l'ancien couvent mérite d'être protégé dans son ensemble.

29. Sur la deuxième branche, ils rétorquent que c'est au dossier administratif qu'il revient de démontrer l'exactitude des motifs de l'acte attaqué et qu'en l'espèce, il ne permet pas de vérifier le prétendu constat fait par l'autorité que les parties du bien les plus intéressantes seront préservées au vu des intentions du promoteur du projet d'urbanisme. Ils ajoutent que, contrairement à ce que la partie adverse semble soutenir, le classement d'un bien ayant un intérêt patrimonial doit le cas échéant être décidé indépendamment de l'existence d'un éventuel promoteur et de ses intentions, et pas seulement s'il est démontré que le bien est en danger immédiat d'être détruit ou altéré.

30. Sur la troisième branche, ils maintiennent que l'opinion personnelle du ministre quant au but et aux effets du classement aboutit à disqualifier la « protection intégrée » du patrimoine voulue par le législateur et à refuser d'appliquer le décret.

V.4. Thèse des parties intervenantes

31. Les parties intervenantes soutiennent une thèse similaire à celle défendue par la partie adverse.

Plus précisément, à propos des deux premiers motifs de l'acte attaqué, elles observent que les requérants ne remettent pas en cause l'appréciation factuelle de l'autorité selon laquelle l'appartenance des bâtiments au courant franciscain n'apparaît pas d'évidence. Sur le troisième motif, elles sont d'avis qu'on ne peut reprocher à la partie adverse de fonder, en partie, son appréciation sur le projet de réhabilitation actuellement à l'étude en considérant que celui-ci participe à la protection du patrimoine. Concernant le quatrième motif, elles insistent sur les contraintes, notamment en termes de procédure, qu'implique un classement, celui-ci limitant considérablement les actes et travaux pouvant être réalisés, et sur le fait qu'au regard de l'article D.22, § 1er, de l'ancien CoPat, l'entame de la procédure de classement s'apparente bien à une forme de « mise sous cloche » du bien, que l'auteur de l'acte attaqué a pu considérer comme inopportune.

Elles font valoir qu'en tout état de cause, la motivation de l'acte attaqué serait-elle insuffisante, il convient d'avoir égard au caractère irrecevable de la demande d'ouverture de classement litigieuse. Jurisprudence à l'appui, elles en déduisent que l'autorité n'était pas tenue de prendre une décision expresse de refus et qu'ayant néanmoins répondu à la demande, elle a pu se contenter d'une réponse sommaire.

V.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire des parties intervenantes

32. Les parties intervenantes soutiennent que le premier moyen est irrecevable, en application de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors que l'irrégularité éventuelle n'affecte pas la compétence de l'auteur de l'acte, ne prive pas les requérants d'une garantie ni ne peut influer sur le sens de la décision prise. Elles font valoir que le défaut éventuel de motivation n'a aucune conséquence sur la compétence de l'auteur de l'acte et que, la demande d'entamer la procédure de classement étant irrecevable, l'irrégularité alléguée est sans incidence sur le sens de la décision prise et n'est pas susceptible de priver les requérants d'une garantie.

33. Sur le fond, elles contestent que l'acte attaqué devait contenir une motivation suffisante au regard de l'avis de l'AWaP, puisqu'en l'absence d'une demande recevable, son auteur ne devait pas même y répondre expressément. Elles considèrent que le devoir de motivation formelle, s'imposant lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'entame ou non d'une procédure de classement, est nécessairement différent de celui requis pour une décision relative à un permis d'urbanisme et répondant à une demande portant sur un projet précis. Elles affirment qu'il appartient à l'autorité compétente en matière d'urbanisme d'examiner en détail le projet de réhabilitation et les démolitions éventuellement projetées dans ce cadre mais non à l'autorité décidante en l'espèce de motiver sa décision de refus d'ouvrir une procédure de classement en fonction de ceux-ci et de la teneur de l'avis de l'AWaP.

B. Dernier mémoire des parties requérantes

34. Les requérants répliquent que l'argument des parties intervenantes soutenant, pour la première fois, que le premier moyen est irrecevable ne peut être accueilli. À leur estime, il équivaut à nouveau à nier la possibilité pour la partie adverse d'initier personnellement une procédure de classement, notamment compte tenu du rapport établi par son administration.

35. Sur le fond, ils font valoir que la partie adverse n'a pas relevé l'irrecevabilité de la demande d'ouverture de la procédure et que, s'en saisissant comme si elle était recevable – voire « en initiative propre » –, elle a adopté l'acte attaqué, qui devait être adéquatement et suffisamment motivé, *quod non*.

V.6. Examen sur les branches réunies

36. Si elles s'avèrent fondées, les irrégularités, telles que dénoncées dans le premier moyen, sont de nature à avoir influé sur le sens de la décision prise, au sens de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le moyen est recevable. En effet, ces éventuelles irrégularités impliqueraient que l'autorité doive réexaminer la demande d'entamer la procédure de classement et il ne peut être préjugé que sa position en opportunité serait nécessairement la même que celle exposée dans l'acte attaqué.

37. L'article D.3 de l'ancien CoPat comporte notamment les définitions suivantes :

« Pour l'application du présent Code, on entend par :
[…]
2° conservation intégrée : dans le respect des caractéristiques qui ont justifié la protection d'un bien, l'ensemble des mesures juridiques qui ont pour finalité :
a) d'assurer la pérennité du bien ;
b) de veiller au maintien du bien dans le cadre d'un environnement approprié, bâti ou non bâti ;
c) de déterminer une affectation adéquate du bien en vue de l'adapter, de manière durable, aux besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, environnementaux ou de mobilité de la collectivité ;
[…]
6° fiche patrimoniale : le document élaboré par le Gouvernement ou par le service qu'il désigne à cette fin, pour un bien relevant du patrimoine, et qui comprend :
a) l'évaluation patrimoniale du bien effectuée sur la base des intérêts et des critères visés à l'article 1er, en vue de justifier sa protection ;
[…]
7° bien classé : tout bien faisant l'objet d'une protection en raison de sa valeur patrimoniale et qui, en tout ou en partie :
a) soit, au titre de monument, contient toute réalisation architecturale, sculpturale ou végétale isolée et remarquable, en ce compris les éléments immobilisés par incorporation ou destination et les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs ;
b) soit, au titre d'ensemble architectural, contient tout groupement de constructions, en ce compris les éléments qui les relient, remarquable par sa cohérence ou par son intégration dans le paysage ;
c) soit, au titre de site, contient toute œuvre de la nature ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature qui constitue un espace remarquable au regard d'un ou plusieurs critères visés à l'article 1er, suffisamment caractéristique et cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique ;

d) soit, au titre de site archéologique, contient tout terrain, formation géologique ou pédologique, bâtiment, ensemble de bâtiments ou site ayant recelé, recelant ou étant présumé receler des biens archéologiques ».

38. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, une décision relative à une demande de protection d'un bien présentant une valeur patrimoniale, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1er de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de la cause. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

La motivation formelle d'une décision administrative doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, observations et décisions antérieurement intervenus sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus ou à toutes les objections qui ont été émises lors de l'instruction de la demande. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué rencontrent au moins globalement les observations formulées et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et s'écarter, le cas échéant, des avis émis notamment par les instances spécialisées.

39. Il résulte de l'article D.1er, alinéa 1er, de l'ancien CoPat que relève du « patrimoine » l'ensemble des biens immobiliers qui constituent un reflet et une expression des valeurs, croyances, savoirs, savoir-faire et traditions en continuelle évolution, dont la protection se justifie en raison de leur intérêt notamment archéologique, historique, architectural, scientifique, artistique, social, mémoriel, esthétique, technique, paysager ou urbanistique, et en tenant compte de critères de rareté, d'authenticité, d'intégrité ou de représentativité. Selon l'alinéa 2 du même article, la protection du patrimoine repose sur des concepts de reconnaissance, de conservation intégrée, de développement et de gestion.

L'inventaire régional du patrimoine recense les biens présentant en tout ou en partie une valeur patrimoniale et est établi sur la base des critères visés à l'article 1er, alinéa 1er, précité. L'inventaire du patrimoine immobilier culturel (IPIC) constitue l'une des branches de cet inventaire régional et a pour objectifs « la connaissance, la protection et la gestion des biens inscrits, ainsi que la sensibilisation du public ». L'inscription à l'IPIC sans attribution de la pastille ne constitue pas en tant que telle une mesure de protection mais reconnaît au bien concerné une qualité patrimoniale.

Le classement constitue, quant à lui, une telle mesure de protection, laquelle peut être accordée en raison de la valeur patrimoniale du bien combinée avec son caractère remarquable.

Dans l'avis n° 62.508/4 du 11 janvier 2018 précité, la section de législation du Conseil d'État a relevé ce qui suit :

« Il résulte de la combinaison de [la définition de la notion de "bien classé" donnée à l'article 3, 8°, en projet] avec l'article 1er en projet, une distinction fondamentale entre le patrimoine "principal" et le patrimoine dit "secondaire".

Le second inclut les biens qui répondent aux conditions – notamment d'intérêt – et aux critères de l'article 1er, mais non à celles de l'article 3, 8° : ils peuvent être repris dans l'un des inventaires du patrimoine ; les travaux sur ces biens sont soumis à certaines conditions (régime des biens visés au titre VII) ; ils peuvent faire l'objet des mesures de sensibilisation du public à la protection du patrimoine culturel immobilier.

Le patrimoine "principal" comprend uniquement les biens qui répondent à la fois aux conditions et critères de l'article 1er et aux conditions supplémentaires qu'énumère l'article 3, 8°, en projet : seuls ces biens peuvent être classés et, le cas échéant, inscrits sur la liste de sauvegarde ; le classement emporte à l'égard de ces biens des effets qui s'analysent comme des servitudes d'utilité publique (article 22 en projet), les travaux relatifs à ces biens font l'objet d'un régime juridique spécifique (articles 25 à 30 en projet) ; lesdits biens peuvent donner lieu à l'octroi de subventions (article 43 en projet) ou à une assistance au bénéfice de leur propriétaire (article 46 en projet) ; des indemnités sont prévues (article 47 en projet) ; ils peuvent faire l'objet des mesures de sensibilisation du public à la protection du patrimoine culturel immobilier (article 50, 2°, en projet).

Le mécanisme en projet paraît assez logique en ce qui concerne les monuments et les ensembles architecturaux pour lesquels il est requis en outre qu'ils soient "remarquables" pour être classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde » (*Doc. Parl.*, Parl. wall., session 2017-2018, n° 1053/1, p. 42).

40. Si l'article D.16 de l'ancien CoPat liste les personnes et instances ayant qualité pour demander au Gouvernement wallon d'entamer une procédure de classement, lorsque celui-ci ne le fait pas d'initiative, il ne règle pas la procédure applicable à l'examen de semblable demande.

En l'espèce, comme déjà précisé, l'AWaP a délivré à la première requérante un accusé de réception de demande recevable. Elle a ensuite rédigé une fiche patrimoniale du bien, laquelle contient un avis favorable au classement. Cette fiche, qui comprend l'évaluation patrimoniale du bien effectuée sur la base des intérêts et des critères visés à l'article D.1er du code, contient notamment les considérations suivantes :

« Intérêt historique :
Le couvent des Récollets est le seul complexe conventuel urbain à avoir été conservé à Nivelles. Il a été heureusement épargné par les bombardements de 1940.
Il est un des rares exemples de l'architecture des couvents franciscains médiévaux des Anciens Pays-Bas à être conservé dans son intégralité, couvent et église réunis (Belgique et Pays-Bas actuels), et proche de son état de la fin du 18e siècle.
Il est une remarquable illustration de l'établissement des ordres mendiants dans les villes, qui constitue un fait majeur dans l'histoire des villes durant le Moyen-âge et l'ancien régime, tant d'un point de vue historique, qu'urbanistique et socioculturel.
[…]
Intérêt architectural :
Après la Collégiale, le couvent des Récollets est le complexe architectural le plus intéressant et significatif de Nivelles.
Unique ensemble tardo-gothique de cette ampleur et de cette catégorie à Nivelles, il est le témoignage de la présence des frères mineurs dans la ville.
Il est un des seuls couvents franciscains préservés dans son intégralité en Wallonie et même à l'échelle des anciens Pays-Bas, et il est resté dans un état proche de celui de la fin du 18e siècle, lors de la suppression des couvents. Dès lors, la rareté et la représentativité renforcent sa valeur architecturale.
L'église contemporaine de la reconstruction du couvent, classée, est indissociable du couvent qui lui est attenant. Ils forment un ensemble unique et cohérent du couvent franciscain du 16e siècle.
Sa valeur réside autant dans son ensemble que dans ses parties qui chacune possèdent une grande valeur patrimoniale. La perte d'un élément d'une aile altérerait profondément la valeur d'ensemble.
À côté de l'église, quelques éléments d'architecture sont particulièrement exceptionnels, tels l'ensemble des quatre galeries du cloître intégrées dans les bâtiments (typique des couvents urbains), la sacristie, le couloir et l'escalier voûté de l'aile est (1554), la tourelle d'escalier de ce côté, les charpentes et les poutres moulurées du 16e siècle, l'étage de la bibliothèque du 18e siècle, son plafond et sa cage d'escalier ajoutés au-dessus de l'aile sud, les éléments du décor du 18e siècle présents partout et particulièrement dans le Quartier du Provincial.
[…]
Intérêt archéologique :
Des investigations sous les niveaux actuels de circulation (archéologie sédimentaire) et dans les élévations conservées (archéologie du bâti) permettraient de préciser la chronologie des constructions et d'affiner la connaissance de l'histoire de la présence franciscaine à Nivelles.
À proximité à l'est, le long du boulevard van Pee, les vestiges probables du rempart urbain n'ont pas encore livré leurs secrets.
[…]
Intérêt esthétique : l'ensemble présente un caractère harmonieux du point de vue esthétique.
[…]
Intérêt urbanistique :
Le couvent et l'église forment ensemble un complexe qui détermine le paysage urbain de Nivelles.
Par sa situation dégagée mais proche du centre-ville, l'ensemble constitue un repère urbain et caractérise une des entrées les plus marquantes de la ville intra-muros. Sa position et sa localisation dans les faubourgs de la ville, le long des

remparts, participent à la compréhension de la ville médiévale, de son système défensif et de son urbanisation.
Après la collégiale, il constitue le second pôle architectural de grande valeur patrimoniale qui structure le tissu urbain.
La qualité architecturale et patrimoniale du quartier autour des Récollets (rue de Charleroi, rue St-Georges, ...) renforce sa valeur urbanistique ».

L'acte attaqué par lequel la partie adverse refuse d'entamer la procédure de classement sollicitée est motivé ainsi qu'il suit :

« Par la présente, je souhaite donner suite à votre demande de classement introduite auprès de mes services le 19 décembre 2021.

À la suite de la lecture de la fiche patrimoniale qui m'a été envoyée par mon administration, j'observe que l'appartenance au courant franciscain ne transparaît pas de manière péremptoire dans le témoignage architectural de l'ancien couvent. Par ailleurs, son caractère intègre n'est pas convaincant du fait qu'il ne représente plus qu'une partie minimale de son emprise au sol conservée au cours du siècle précédent. En sus, il se vérifie effectivement que les parties jugées les plus intéressantes d'un point de vue patrimonial demeurent préservées au travers de la réhabilitation projetée à l'heure actuelle : les façades intérieures du cloître, l'aile appartenant à la Fabrique et, évidemment, l'église.

Comme exprimé lors de notre échange du 4 février dernier en mon cabinet, je vous réaffirme mon choix de ne pas figer complètement un bien au travers d'un classement dont la portée envisagée forcerait irrémédiablement à un immobilisme que personne ne souhaite. Je suis convaincue que la pérennité de l'ancien couvent des Récollets sera plus assurée au travers du développement respectueux de son site plutôt que d'une mise sous cloche de celui-ci, sans aucune perspective.

Au regard de ce qui précède, vous aurez compris que je ne souhaite pas octroyer un avis favorable en vue d'initier la procédure visant le classement éventuel de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets à Nivelles ».

41. Si l'article D.16 de l'ancien CoPat octroie un pouvoir discrétionnaire au Gouvernement wallon pour décider d'entamer ou non une procédure de classement, la motivation formelle de l'acte doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, il s'écarte de l'avis de l'AWaP, agence spécialisée en la matière, quant à l'intérêt notamment archéologique, historique, architectural, scientifique, artistique, social, mémoriel, esthétique, technique, paysager ou urbanistique, et les éventuels critères de rareté, d'authenticité, d'intégrité ou de représentativité du bien visé par la demande de classement.

En présence d'un avis concret et détaillé émanant d'une instance spécialisée, la réponse de l'autorité décidante doit indiquer pourquoi il n'est pas même envisagé d'initier la procédure de classement, alors que celle-ci n'équivaut pas à un classement mais a pour objectif de recueillir plus d'informations et d'avis sur le bien

en cause, comme l'AWaP le mentionne en son avis lorsqu'elle se dit favorable à l'ouverture d'une enquête pour le classement de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets au titre de monument ainsi que pour l'établissement d'une zone de protection alentour. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité compétente peut ne pas être favorable à la demande ni partager l'avis de son administration quant à l'opportunité d'entamer la procédure, à la condition de motiver sa décision à cet égard de manière suffisante et adéquate. La circonstance que la demande d'ouverture de la procédure de classement n'a pas été valablement introduite par une personne, instance ou organisation habilitée pour ce faire est sans incidence dès lors que tant l'AWaP que le ministre compétent s'en sont saisis et l'ont traitée. En conséquence, il appartenait à l'auteur de l'acte de motiver sa décision de manière suffisante au regard de l'avis de l'AWaP, dont il entendait ne pas suivre les conclusions.

42. En l'espèce, le motif relatif à l'appartenance discutable du bien considéré au courant franciscain, au vu de son « témoignage architectural », apparaît comme particulièrement laconique, au rebours de la fiche patrimoniale qui contient de longs développements illustrant, quant à l'intérêt historique et architectural des bâtiments, l'affirmation selon laquelle le couvent des Récollets – religieux appartenant à une congrégation réformée de l'ordre des franciscains – est l'un des rares couvents franciscains médiévaux à être conservé dans son intégralité, couvent et église réunis, et proche de son état de la fin du XVIII^{e} siècle, époque de la suppression des couvents. Le motif précité permet certes de comprendre que l'autorité décidante ne se rallie pas à l'appréciation de l'AWaP sur la question mais non d'identifier les éléments historiques et architecturaux, quelque peu précis, qui l'ont convaincu de s'en départir. Du reste, une telle affirmation dans l'acte attaqué n'est pas de nature à rencontrer les autres intérêts notamment archéologique et urbanistique identifiés par l'AWaP, ni ne permet de comprendre pourquoi ceux-ci ne peuvent pas eux-mêmes être susceptibles de justifier l'entame d'une procédure de classement. La motivation de l'acte attaqué, muet sur ces points, ne permet pas de vérifier qu'ils ont été dûment examinés par son auteur.

Le motif selon lequel « par ailleurs, son caractère intègre n'est pas convaincant » eu égard au peu d'emprise au sol de l'ancien couvent, telle que conservée au « siècle précédent », soit au XX^{e} siècle, ne permet pas d'éclairer le motif précédent. Par ce motif, la partie adverse remet en cause le critère d'intégrité, considéré comme rencontré par l'AWaP. Cependant, il appert de ce qui précède que celle-ci a analysé la question à l'aune de ce que le couvent était lors de sa suppression, à la fin du XVIII^{e} siècle, et non au regard d'éventuelles modifications ultérieures. En outre, celles-ci, non listées de manière précise dans le dossier administratif, paraissent être liées à des affectations ultérieures qu'ont connues les bâtiments et non à l'ancien

couvent comme tel. Partant, le motif précité ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué remet en cause le critère d'intégrité tel que retenu par l'AWaP.

43. L'acte attaqué est également motivé par le fait que les parties les plus intéressantes du site sur le plan patrimonial seront préservées par le projet d'urbanisme à l'étude.

Le dossier administratif ne permet pas de déterminer précisément la nature des travaux de réhabilitation prévus. La fiche patrimoniale laisse cependant percevoir qu'ils consisteront entre autres en la démolition de l'aile sud, en ce compris la galerie sud du cloître et la bibliothèque, en la construction d'un immeuble à appartements en lieu et place de cette aile et en la transformation de l'aile ouest et du Quartier provincial en immeubles à appartement.

Par le constat que les travaux envisagés ne porteront pas atteinte aux parties du site jugées les plus intéressantes d'un point de vue patrimonial, à savoir les façades intérieures du cloître, l'aile appartenant à la fabrique et l'église, l'auteur de l'acte attaqué émet une appréciation en opportunité. Toutefois, une telle affirmation, non autrement étayée, ne permet pas de justifier pourquoi il n'est pas tenu compte des autres éléments d'architecture pourtant jugés exceptionnels par l'AWaP dans son examen de l'intérêt architectural du bien, tels « l'ensemble des quatre galeries du cloître intégrées dans les bâtiments (typique des couvents urbains)», « les charpentes et les poutres moulurées du 16e siècle », « l'étage de la bibliothèque du 18e siècle, son plafond et sa cage d'escalier ajoutés au-dessus de l'aile sud » ou encore « les éléments du décor du 18e siècle présents partout et particulièrement dans le Quartier du Provincial », alors que les travaux envisagés y porteront atteinte. La conviction de l'auteur de l'acte attaqué que la pérennité de l'ancien couvent sera mieux assurée « au travers du développement respectueux de son site plutôt que d'une mise sous cloche de celui-ci, sans aucune perspective », ne permet pas non plus d'identifier les motifs pour lesquels la partie adverse n'a aucun égard aux éléments précis susvisés, tels qu'identifiés par l'AWaP.

44. Enfin, le devoir de minutie, découlant des principes généraux de bonne administration, oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce. En l'espèce, ni les motifs de l'acte attaqué, sommaires et imprécis, ni le contenu du dossier administratif ne permettent d'établir que l'autorité compétente a respecté son devoir de minutie et s'est prononcée en pleine connaissance de cause sur la demande d'entamer la procédure de classement, dont elle s'était saisie.

45. Le moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres griefs du premier moyen ni le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

46. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du 16 novembre 2022 par laquelle la ministre du Patrimoine refuse d'initier la procédure visant le classement éventuel de l'ensemble de l'ancien couvent des Récollets sis à Nivelles, entre la rue des Récollets, la rue de Charleroi, la rue des Saintes et le boulevard Charles Van Pee.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 septembre 2025, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Dimitri Yernault,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux