

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 209.810 du 16 décembre 2010

A. 197.053/XIII-5629

En cause :

1. **DUTRON** Chantal,
2. **SANGLIER** Willy,
3. **VAN WAYENBERGHE** Catherine,
4. **PIRENNE** Pierre,
5. **NICOLAS** Noëlla,
6. **GILBERT** Catherine,
7. **QUERTON** Claudine,
8. **ANTOINE** Régis,
9. **DENIS** Christine,
10. **DERMUL** Jean-Paul,
11. **BEYLS** Christine,
12. **DUFRASNE** Vincent,
13. **AUVERTIN** Gustave,
14. **VAN LAERE** Lionel,
15. **DEVOS** Marie-France,

ayant tous élu domicile chez
Me Ignace BROUCKAERT, avocat,
rue de la Citadelle 57
7500 Tournai,

contre :

1. **la Ville de Saint-Ghislain,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe CASTIAUX, avocat,
Cour du Curé Letellier 2b
7000 Mons,
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LAMBERT et
Bénédicte HENDRICKX, avocats,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 12 juillet 2010 par Chantal DUTRON, Willy SANGLIER, Catherine VAN WAYENBERGHE, Pierre PIRENNE, Noëlla NICOLAS, Catherine GILBERT, Claudine QUERTON, Régis ANTOINE, Christine DENIS, Jean-Paul DERMUL, Christine BEYLS, Vincent DUFRASNE, Gustave AUVERTIN, Lionel VAN LAERE, Marie-France DEVOS, en ce qu'elle contient une demande de suspension de l'exécution des deux actes décrits comme suit dans la requête :

- " 1. La délibération du Conseil communal de Saint-Ghislain du 21 septembre 2009 adoptant le second rapport urbanistique et environnemental introduit par demande du 23 février 2009, en vue d'affecter la ZACC «Ateliers Bailly» à de l'habitat groupé;
2. L'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité du 7 mai 2010 arrêtant :

Article 1^{er} : Est approuvé le rapport urbanistique et environnemental dit «Ateliers Bailly» de SAINT-GHISLAIN (Saint-Ghislain) moyennant la prise en compte des éléments suivants :

- a) l'urbanisation se fera selon les options d'aménagement prévues à l'alternative 1 du rapport urbanistique et environnemental moyennant la possibilité de construire des services et/ou commerces au sud de la voirie principale débutant au parking de la gare. Dans ce cas, ces bâtiments commerciaux et/ou de services comporteront des étages réservés à la résidence;
- b) l'urbanisation de la zone d'aménagement communal concerté «Ateliers Bailly» sera phasée et se fera d'est (côté gare) en ouest;
- c) l'accès principal au nouveau quartier se fera par l'est (parking de la gare);
- d) l'installation de citernes destinées à récupérer les eaux de pluie sera obligatoire;
- e) l'urbanisation phasée du site sera conditionnée à la réalisation d'une étude d'orientation démontrant la capacité du réseau d'égout existant à réceptionner les eaux usées du nouveau quartier. Au besoin, un bassin d'orage sera créé;
- f) les recommandations du rapport d'étude d'orientation établi par la SPAQUE (2004) pour le site SAE MB133 dit «Ateliers Bailly» seront entièrement prises en considération et suivies, au besoin, d'une étude de caractérisation;
- g) l'urbanisation des parcelles reprises dans le périmètre du présent rapport urbanistique et environnemental et destinées à l'urbanisation mais n'ayant pas

fait de l'étude de la SPAQUE citée ci-dessus, sera conditionnée à la réalisation d'une étude d'orientation et, au besoin, d'une étude de caractérisation des sols, afin de déterminer les mesures à mettre en oeuvre en vue de la concrétisation des options du présent rapport urbanistique et environnemental.

Article 2 : La zone d'aménagement communal dite «Ateliers Bailly» à Saint-Ghislain est mise en oeuvre au sens de l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Article 3 : Notification du présent arrêté est faite à la Ville de Saint-Ghislain".

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs des parties adverses;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 15 octobre 2010 fixant l'affaire à l'audience du 23 novembre 2010 à 10.00 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. PAQUES, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me I. BROUCKAERT, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Ph. CASTIAUX, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, Me G. MELCHIOR, loco Mes P. LAMBERT et B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le 4 avril 2006, la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) J3M introduit auprès de l'administration communale de Saint-Ghislain une demande de rapport urbanistique et environnemental afin de mettre en oeuvre la zone d'aménagement communal concerté en vue d'y construire des logements. La demande

se rapporte à un terrain sis à Saint-Ghislain, rue des Canadiens, cadastré section B, n^{os} 588A5, 588A6, 588B6, 588G6, 588V6, 588Z5, 611D2, 611Y, 612B2 et 612C2 (anciennement Ateliers Bailly).

Le bien est situé en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Mons-Borinage adopté le 9 novembre 1983 par un arrêté de l'Exécutif régional wallon.

2. Le 4 octobre 2006, la S.P.R.L. J3M introduit auprès de l'administration communale de Saint-Ghislain une nouvelle demande de rapport urbanistique et environnemental afin de mettre en œuvre la zone d'aménagement communal concerté en vue d'y construire des logements. La demande se rapporte à un terrain sis à Saint-Ghislain, rue des Canadiens, cadastré section B, n^{os} 588A5, 588A6, 588B6, 588G6, 588V6, 588Z5, 611D2, 611Y, 612B2 et 612C2 (588P5, 588Y5, 588E6).

3. Le 19 mars 2007, le conseil communal de la ville de Saint-Ghislain adopte un rapport urbanistique et environnemental dit "Ateliers Bailly" à Saint-Ghislain.

4. Le 18 mai 2007, le Ministre du Développement territorial annule la délibération du conseil communal de la ville de Saint-Ghislain du 19 mars 2007.

5. En séance du 22 décembre 2008, le conseil communal fixe "le contenu du RUE (...) selon l'article 33 du CWATUP".

6. Le 23 février 2009, la S.P.R.L. J3M introduit une troisième demande de rapport urbanistique et environnemental afin de mettre en œuvre la zone d'aménagement communal concerté en vue d'y construire des logements. La demande se rapporte à un terrain sis à Saint-Ghislain, rue des Canadiens, cadastré section B, n^{os} 588A5, 588A6, 588B6, 588G6, 588V6, 588Z5, 611D2, 611Y, 612B2 et 612C2.

7. Une enquête publique est organisée du 30 mars au 29 avril 2009. Elle suscite de nombreuses lettres de réclamations.

8. Le 27 avril 2009, le Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable émet un avis favorable.

9. Le 13 mai 2009, la Commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité émet un avis favorable.

10. Le 21 septembre 2009, le conseil communal de Saint-Ghislain décide d'adopter le rapport urbanistique et environnemental en vue d'affecter la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) "Ateliers Bailly" à de l'habitat groupé. Il s'agit du premier acte attaqué.

11. Le 30 mars 2010, le collège communal de Saint-Ghislain décide d'adresser un rappel au Gouvernement wallon.

12. Le 7 mai 2010, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité approuve la délibération du 21 septembre 2009 du conseil communal de Saint-Ghislain moyennant la prise en compte de certains éléments. Il s'agit du second acte attaqué.

13. Les requérants précisent, sans être contredits à ce sujet, que l'arrêté précité du 7 mai 2010 du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité a été affiché, sous forme d'avis, à la rue des Canadiens, le 12 mai 2010;

Considérant que les requérants soutiennent que la recevabilité matérielle de leur recours contre un rapport urbanistique et environnemental (RUE) n'est pas contestable; qu'ils estiment que l'arrêt STOLZ et SWINNEN n° 176.181 du 25 octobre 2007 ne peut à lui seul faire jurisprudence et que le RUE devrait pouvoir être attaqué devant le Conseil d'Etat; qu'ils invoquent à l'appui de leur thèse divers arguments analogiques : d'abord, la jurisprudence qui admet le recours contre les circulaires ministérielles qui contiennent des règles obligatoires qui modifient l'ordonnancement juridique et réglementaire, ensuite, la jurisprudence qui reconnaît une force juridique certaine au schéma de développement de l'espace régional, au plan régional de développement, au vu de la force obligatoire que ce plan avait à l'égard des décisions d'octroi d'aides publiques qui ne pouvaient être octroyées que dans son respect, ce qui lui conférait dans cette mesure valeur réglementaire, enfin, la jurisprudence qui a assigné au schéma de structure communal une force juridique indéniable dans le cadre de l'octroi des permis; qu'ils relèvent encore un arrêt récent (l'arrêt MECLOT, n° 204.674 du 3 juin 2010) qui a déclaré recevable un recours introduit contre un arrêté ministériel arrêtant un périmètre de remembrement urbain, soit un instrument d'aménagement opérationnel du territoire dont la valeur à portée réglementaire n'était, selon eux, pas évidente;

Considérant que les requérants prétendent qu'il n'est pas admissible, au regard notamment des principes d'égalité et de non-discrimination, qu'un instrument

aussi important "de conception" de l'aménagement du territoire, que le schéma de structure communal ou le RUE, ne puisse pas faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; que cela est contraire à l'article 9, §§ 2 et 3, de la " Convention d'Aarhus"; qu'ils ajoutent que les "actes" des autorités administratives visés à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne se limitent pas aux règlements mais incluent également les actes des autorités administratives au nombre desquels sont les schémas et le RUE qui ont clairement un effet de droit, dès lors que leur contenu doit en principe être respecté; qu'à leurs yeux, il faut tenir compte en l'espèce de la portée concrète du RUE attaqué; qu'ils notent que c'est en ce sens que le Conseil d'Etat a statué à propos de l'ancien "cahier des charges urbanistique et environnemental" de mise en œuvre des zones d'activité économique; qu'ils relèvent notamment que certaines prescriptions du RUE sont obligatoires et devront être respectées dans le cadre de la délivrance des demandes de permis d'urbanisme subséquentes à peine d'être refusées ou de ne pas franchir le contrôle du fonctionnaire délégué prévu à l'article 108 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine (CWATUP); qu'ils concluent que le RUE produit, en l'espèce, des effets juridiques qui affectent leur situation juridique, qu'ils font preuve de la qualité et de l'intérêt requis, dès lors qu'ils sont directement concernés par les décisions attaquées, et que le recours doit dès lors être déclaré recevable;

Considérant que les requérants ajoutent que si le Conseil d'Etat se déclarait incompétent pour connaître de leur recours en tant que personnes physiques, ils s'autorisent alors de l'article L1242-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui leur permet de se substituer à la commune de Saint-Ghislain qui est restée en défaut d'introduire un recours contre l'arrêté ministériel attaqué qui approuve erronément "l'alternative n° 1" au lieu de "l'alternative n° 2" retenue par la commune dans sa décision d'adoption du RUE;

Considérant que la première partie adverse conteste l'intérêt des requérants à critiquer le deuxième acte attaqué; qu'elle estime qu'à supposer que le Conseil d'Etat annule l'arrêté ministériel du 7 mai 2010 qui approuve le rapport urbanistique et environnemental, la décision communale serait néanmoins approuvée en vertu de l'article 33, § 4, alinéa 4, du CWATUP par l'effet de l'écoulement du délai imparti; qu'elle en infère que le recours est irrecevable;

Considérant, en ce qui concerne le premier acte attaqué, qu'elle soutient qu'il ressort de l'article 33, § 2, alinéa 2, du CWATUP que le RUE constitue un acte à valeur indicative et qu'à l'instar du schéma de structure communal, il n'est pas un acte susceptible de recours; qu'elle ajoute qu'il ne s'agit pas d'un règlement au sens de

l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'elle se réfère en cela à l'arrêt STOLZ et SWINNEN, n° 176.181 du 25 octobre 2007; qu'elle expose que le RUE constitue une étape préalable et obligatoire avant l'introduction d'une demande de permis et qu'il n'est pas un acte exécutoire, à savoir susceptible d'exécution; qu'elle fait valoir que la comparaison avec le régime des circulaires à caractère réglementaire ne peut être suivie dans la mesure où le législateur wallon s'est exprimé très clairement sur le caractère indicatif du RUE; qu'à son sens, la référence à l'arrêt MECLOT, n° 204.674 du 3 juin 2010 est inopérante dans la mesure où le périmètre de remembrement urbain bénéficie d'une valeur réglementaire en vertu de l'article 19 du CWATUP alors que tel n'est pas le cas du RUE; qu'elle conclut que l'analyse du contenu et de la portée des dispositions d'un RUE est sans intérêt; qu'elle ajoute, quant à la référence à l'article 108 du CWATUP, que ce n'est pas une non-conformité aux options du schéma de structure communal ou du RUE qui est visée dans ce texte, mais seulement l'absence de motivation formelle et adéquate de l'éventuel non-respect de ces instruments lors de la délivrance d'un permis et que le Conseil d'Etat est bien évidemment compétent pour contrôler la légalité d'un permis d'urbanisme - ou unique - qui s'écarterait des options d'un tel instrument à valeur indicative et que l'article 108 du CWATUP n'a donc pas pour effet de porter atteinte à la valeur indicative de ces instruments ni à l'absence de caractère réglementaire de ceux-ci;

Considérant que la seconde partie adverse se réfère, elle aussi, à l'arrêt STOLZ et SWINNEN, n° 176.181 du 25 octobre 2007; qu'elle expose que les requérants poursuivent l'annulation d'un acte dépourvu de toute force obligatoire dont la valeur est seulement indicative, que cet acte est dépourvu de tout caractère réglementaire au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qu'il s'agit d'un document d'orientation qui ne peut dès lors leur causer grief; qu'elle explique que le rapport urbanistique et environnemental fixe les lignes directrices d'une urbanisation rendue possible par un autre document planologique qui ne sera réellement défini que par les autorisations postérieures et qui n'engage dès lors aucunement l'aménagement de la zone de manière irréversible; qu'elle conclut que le recours doit dès lors être déclaré irrecevable;

Considérant, en ce qui concerne la recevabilité des recours dirigés contre le premier acte attaqué, qu'aux termes de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci connaît des recours dirigés contre les actes et règlements des autorités administratives; que, en vertu de l'article 17 des mêmes lois coordonnées, le Conseil d'Etat connaît, en référé, des demandes de suspension d'exécution dirigées contre les mêmes actes;

Considérant qu'afin de déterminer si le Conseil d'Etat peut connaître du présent recours en suspension, il y a lieu de vérifier d'abord si le RUE visé aux articles 18ter et 33 du CWATUP est un règlement au sens de l'article 14, précité; qu'un acte est réglementaire soit par nature, soit par détermination de la loi; qu'un acte réglementaire par nature est une norme obligatoire; qu'est une norme, l'acte abstrait, impersonnel, général; que le rapport urbanistique et environnemental est un acte abstrait et impersonnel; qu'est abstrait, l'acte qui est susceptible d'application future nouvelle dans un nombre illimité d'espèces; que le rapport urbanistique et environnemental est un acte abstrait; qu'en effet, il n'épuise pas ses effets par sa première application et qu'il est destiné à produire ses effets dans un nombre illimité de cas d'actes et travaux situés dans une partie du territoire communal couverte par le rapport urbanistique et environnemental; que le rapport urbanistique et environnemental est un acte impersonnel; qu'il est applicable sans distinction de personne; qu'il est moins sûr que le RUE soit un acte à portée générale; qu'est général, en effet, l'acte qui désigne une catégorie à laquelle il s'applique; que le rapport urbanistique et environnemental ne procède pas par catégories quand il vise des biens désignés spécialement dans un découpage cartographique fort précis correspondant à une partie du territoire communal (art. 18ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUP); qu'il exprime toutefois aussi des lignes directrices et des options (art. 18ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et art. 33, § 2, 1/, du CWATUP) qui peuvent présenter le caractère de la généralité dans leur champ d'application;

Considérant que la qualification réglementaire d'une norme peut être exclue par la volonté du législateur de ne pas conférer à cette norme la valeur réglementaire; que le législateur a fait le choix d'attribuer aux plans d'aménagement, la "valeur réglementaire" à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du CWATUP; qu'en revanche, il ne vise pas le RUE à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2; qu'il décide d'en faire un document rangé dans la catégorie des instruments de conception de l'aménagement du territoire (Titre II du livre 1^{er} du CWATUP), distincte de celle des plans auxquels est réservée une subdivision différente du Code (Titre III du livre 1^{er} du CWATUP); que le législateur en a fait un "document d'orientation"; qu'il a réaffirmé à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques", qui a généralisé le recours au RUE en toute partie du territoire communal, que le RUE n'est pas un document à valeur réglementaire (Projet de décret, Doc. Parl. Wall., 972 (2008-2009)/1, Commentaire des articles, pp. 7, 8, 12), mais un document à valeur indicative; qu'à l'article 92 du même Code, introduit par le même décret du 30 avril 2009, le législateur distingue nettement la valeur réglementaire de celle qu'il attribue au RUE; que ces éléments constituent une

détermination législative qui empêche de considérer le RUE comme un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que si le RUE n'est pas un règlement, il reste à examiner s'il est un acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'il n'est pas douteux que le RUE est l'œuvre d'une autorité administrative; qu'il est en effet adopté par le conseil communal et approuvé par le Gouvernement (art. 18ter, § 1^{er}, al. 2, et art. 33 du CWATUP);

Considérant que le Conseil d'Etat ne connaît toutefois des actes d'autorités administratives que si ceux-ci font grief; que l'acte dont le Conseil d'Etat peut connaître est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine; que le RUE est défini par le législateur comme un document d'orientation qui exprime des lignes directrices et des options d'aménagement et de développement durable (art. 18ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du CWATUP); que, contrairement aux circulaires administratives dont la première partie adverse fait état, le RUE est un document que le législateur a formalisé de manière très attentive; qu'il y voit un instrument de la cohérence de l'urbanisme communal (Projet de décret, Doc. Parl. Wall., 972 (2008-2009)/1, Commentaire des articles, p. 8); que tant son contenu, que l'initiative d'y recourir, la procédure, y compris une enquête et diverses consultations, son adoption, une tutelle d'approbation, sa publication, sa révision, son abrogation et l'évaluation de ses incidences sur l'environnement sont précisément réglés aux articles 18ter et 33 du CWATUP; que le législateur exprime ainsi, et encore à l'article 92, précité, que le RUE a des effets juridiques; que la force juridique du RUE est caractérisée par la valeur indicative (Projet de décret, Doc. Parl. Wall., 972 (2008-2009)/1, Commentaire des articles, p. 8); que l'autorité peut s'écarter du document à valeur indicative à la condition de le justifier dans une motivation pertinente au regard du bon aménagement du territoire sur la base des circonstances particulières de la cause; que le RUE exprime donc le sens que doit avoir en principe la décision ultérieure qui s'inscrit dans son champ d'application; que si ce principe ne s'imposait pas de manière effective, on ne comprendrait pas que le législateur ait consacré tant de soins à l'élaboration et à la modification du RUE ainsi qu'à l'évaluation de ses effets;

Considérant que, s'agissant particulièrement de la zone d'aménagement communal concerté, visée en l'espèce, le législateur fait du RUE l'instrument nécessaire de la mise en œuvre normale de cette zone quand "la mise en œuvre d'une zone ou d'une partie de zone d'aménagement communal concerté porte sur une ou plusieurs affectations visées à l'article 25, alinéa 2" du CWATUP (art. 33, § 1^{er}, 2^{ème} alinéa), c'est-à-dire les affectations dites d'urbanisation, sauf le recours aux mécanismes

dérogatoires au plan de secteur (art. 33, § 8, du CWATUP) et le régime transitoire de la mise en œuvre antérieure, réglé à l'article 12bis du décret du 27 novembre 1997 "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine"; qu'en l'absence de RUE, la mise en œuvre de la ZACC qui porte sur des affectations d'urbanisation est impossible; que l'adoption du RUE permet cette mise en œuvre; que, dans ces conditions, il y a lieu de considérer, au stade provisoire qui est celui du référé administratif, que le RUE adopté par la ville de Saint-Ghislain "en vue d'affecter la ZACC «Ateliers Bailly» à de l'habitat groupé", est un acte d'une autorité administrative qui modifie l'ordonnancement juridique et que, une fois approuvé, il est de nature à faire grief par lui-même;

Considérant, quant aux recours dirigées contre l'arrêté ministériel du 7 mai 2010 qui approuve le rapport urbanistique et environnemental, second acte attaqué, qu'un arrêt du Conseil d'Etat annulant cet arrêté aurait, par lui-même et sans que le constat doive en être plus amplement fait, pour effet de rétablir la situation existante à la veille de l'acte annulé; que le Gouvernement pourrait ainsi procéder à la réfection de l'acte administratif annulé par le Conseil d'Etat, en reprenant la procédure interrompue et pour autant que la nouvelle décision soit purgée des vices constatés par le juge administratif; que, s'agissant de l'exercice d'une compétence de tutelle obligatoire, l'autorité retrouverait un nouveau délai de décision pour remplir l'obligation réactivée; que la décision communale ne serait donc pas réputée approuvée en vertu de l'article 33, § 4, alinéa 4, du CWATUP par l'effet de l'écoulement du délai imparti; que l'exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'intérêt des requérants au recours en suspension de l'exécution de la décision d'approbation est rejetée;

Considérant que les requérants se présentent comme des propriétaires de biens situés dans le périmètre du RUE ou à proximité immédiate de celui-ci; que cette qualité des requérants ne fait l'objet d'aucune contestation des parties adverses; que, au stade provisoire qui est celui du référé administratif, les recours sont recevables contre les deux actes attaqués;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de bonne administration, en ce compris l'obligation de prise de décision avec soin, de l'erreur de fait et de droit dans l'exercice de la tutelle administrative, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction manifeste entre la motivation et le dispositif rendant l'acte de tutelle d'approbation sans réel objet, de la violation des formalités de procédure administrative substantielles ou prescrites à peine de nullité comme l'approbation de tutelle de l'acte administratif adéquat, de l'article 33 du CWATUP en général et plus spécialement de l'article 33, § 2, et § 4,

al. 1^{er}, du non-respect du droit de propriété consacré par les articles 544 du Code Civil, 16 de la Constitution et 8 de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales; que les requérants observent que le conseil communal de Saint-Ghislain a décidé d'adopter "l'alternative n° 2" du RUE alors que le Gouvernement wallon a en revanche approuvé ce dernier à la condition expresse que l'urbanisation se fasse selon les options d'aménagement prévues à "l'alternative n° 1" du RUE; qu'ils voient là une méconnaissance du droit de propriété des riverains de la zone d'aménagement communal concerté à mettre en œuvre; qu'ils dénoncent une contradiction entre la décision de tutelle et l'acte soumis à approbation; qu'ils observent aussi que les motifs de l'arrêté de tutelle "font explicitement référence aux options d'aménagement de l'alternative numéro deux"; qu'ils critiquent en conséquence une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte de tutelle lui-même;

Considérant que la première partie adverse répond que les requérants n'ont pas intérêt au moyen dirigé contre le second acte attaqué puisqu'à supposer que le Conseil d'Etat annule celui-ci, la décision communale n'en sera pas moins approuvée en vertu de l'article 33, § 4, alinéa 4, du CWATUP, par l'effet de l'écoulement du délai imparti; qu'elle soutient que, en toute hypothèse, la référence, dans le dispositif du second acte attaqué, à "l'alternative numéro 1" du RUE, constitue une simple erreur matérielle et non de fait, les motifs de cet acte étant clairs et démontrant une volonté certaine de la seconde partie adverse d'approuver "l'alternative numéro 2" du RUE; qu'elle conclut que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'exception tirée de l'absence d'intérêt des requérants au moyen dirigé contre le second acte attaqué doit être rejetée pour les motifs exposés à l'occasion de l'examen de la recevabilité de la requête;

Considérant qu'en l'espèce, le conseil communal de la ville de Saint-Ghislain a adopté un RUE dit "Ateliers Bailly" le 19 mars 2007; qu'il s'agit de la deuxième version du RUE, une première version ayant été réalisée en 2004 et abandonnée par la suite; que la délibération du 19 mars 2007 a été annulée le 18 mai 2007 par le Ministre du Développement territorial; que "l'alternative n° 1" à laquelle se réfèrent les actes attaqués correspond aux options d'aménagement présentées dans cette deuxième version du RUE;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mai 2007, précité, considère notamment :

- que la déclaration environnementale accompagnant la délibération du conseil communal du 19 mars 2007 répond de façon insuffisamment motivée aux remarques des riverains, plus particulièrement en ce qui concerne le gabarit des constructions admises et l'adéquation du projet au regard des constructions existantes; qu'il convient de revoir le RUE en produisant les coupes de terrain reprenant les constructions existantes et projetées qui sont indispensables pour juger de l'adéquation du projet au regard du quartier d'habitations existant,
- que cela ne remet pas en cause le souci communal de densification d'habitat à proximité du centre et de la gare de la commune, ce qui rencontre les prescriptions du schéma de développement de l'espace régional, mais que la façon d'y parvenir pourrait être différente de l'unique proposition d'urbanisation figurant dans le RUE,
- que le RUE ne comporte pas les coûts induits à court, moyen et long termes par l'urbanisation de la ZACC, en sorte telle que l'article 33, § 1^{er}, du Code n'est pas respecté,
- que le RUE est également incomplet "en ce qu'il ne comporte pas la présentation d'alternatives possibles" ce qui constitue la violation de l'article 33, § 2,
- que les options d'aménagement relatives à l'urbanisme sont insuffisamment précises et ne sont pas pertinentes en ce qu'elles prévoient des aires de parcage-rebroussement qui ne constituent en aucun cas des placettes de qualité; qu'il convient de revoir le projet et la structuration des voiries et du bâti en conséquence,
- que la réalisation de l'important accès depuis la rue des Canadiens entre deux parcelles bâties ne paraît pas complètement acquise, des doutes étant exprimés par la commune sur la manière de faire et sa légalité, ce qui conduit le ministre à déplorer que le RUE ne comporte pas "d'alternative" en cas de non réalisation de cet accès, et à considérer plus généralement que le projet n'apparaît pas suffisamment clair quant au rôle des voiries existantes et à créer au regard du tissu urbain périphérique, qu'il convient en effet de définir les options claires quant à la hiérarchisation des voiries (notamment au regard du rôle que doivent jouer la rue des Canadiens et la nouvelle voirie traversant la zone d'aménagement communal concerté), qu'il convient également de définir le phasage de l'urbanisation projetée et que ceci peut avoir des conséquences non négligeables en terme de mobilité et de qualité de vie des quartiers,
- que de manière générale, il faut déplorer l'absence "d'alternative" au projet développé;

Considérant que la délibération du conseil communal du 21 septembre 2009, premier acte attaqué, adopte une troisième version du RUE; que l'arrêté ministériel du 7 mai 2010, second acte attaqué, approuve celui-ci; que cette troisième version du RUE est qualifiée "d'alternative «n° 2»";

Considérant qu'il n'est pas contesté qu'en décidant "d'adopter le rapport urbanistique et environnemental en vue d'affecter la ZACC «Ateliers Bailly» à de l'habitat groupé", le conseil communal de la commune Saint-Ghislain a décidé d'adopter "l'alternative n° 2" du RUE;

Considérant que l'arrêté ministériel du 7 mai 2010 décide quant à lui d'approuver "le rapport urbanistique et environnemental dit «Ateliers Bailly»" moyennant, notamment, la prise en compte des éléments suivants :

- " a) l'urbanisation se fera selon les options d'aménagement prévues à l'alternative 1 du RUE moyennant la possibilité de construire des services et/ou commerces au sud de la voirie principale débutant au parking de la gare. Dans ce cas, ces bâtiments commerciaux et/ou de services comporteront des étages réservés à la résidence;
 - b) l'urbanisation de la zone d'aménagement communal concerté «Atelier Bailly» sera phasée et se fera d'est (côté gare) en ouest;
 - c) l'accès principal au nouveau quartier se fera par l'est (parking de la gare)
- [...]"

que cet arrêté contient notamment la motivation suivante :

- " qu'un phasage de l'urbanisation de la zone sera nécessaire et devra tenir compte de l'accessibilité au site plus aisée par le parking de la gare; considérant que l'accessibilité au nouveau quartier peut avoir des conséquences non négligeables en termes de mobilité et de qualité de vie des quartiers et qu'elle devra se faire, par conséquent, prioritairement par le parking de la gare";

Considérant que le simple fait que la motivation du second acte attaqué fasse état d'options d'aménagement visées dans "l'alternative 2" du RUE et non dans "l'alternative 1", notamment d'une possibilité de mixité de fonctions au sud de la voirie principale partant du parking du chemin de fer, de commerces et de services susceptibles de s'implanter au sud de cette voirie, ainsi que d'un phasage de l'urbanisation de la zone, ne suffit pas à établir que le Ministre aurait en réalité voulu approuver "l'alternative n° 2"; qu'on se demande en effet, pourquoi le Ministre aurait décidé d'imposer, à titre d'éléments à prendre en considération, "la possibilité de construire des services et/ou des commerces au sud de la voirie principale débutant au parking de la gare" et la réalisation d'un phasage, si ces éléments sont déjà prévus dans "l'alternative" approuvée; que, en revanche, cette décision prend son sens, si le Ministre choisit d'approuver "l'alternative n° 1" moyennant le respect d'éléments non prévus dans celle-ci; que, dans ces conditions, il ne paraît pas possible d'admettre, avec la première partie adverse, qu'il s'agirait d'une simple erreur matérielle;

Considérant que les articles 18ter, § 1^{er}, alinéa 2 et 33, § 2, alinéa 1^{er}, et § 4, alinéa 3, du CWATUP attribuent au Gouvernement une compétence de tutelle d'approbation du RUE; que l'article 33, § 4, alinéa 2, du CWATUP dispose que le Gouvernement vérifie la conformité du RUE aux dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2; que l'article 33, § 4, alinéa 3, du CWATUP, porte que le Gouvernement "approuve ou refuse" le RUE;

Considérant qu'en approuvant le RUE adopté par la ville de Saint-Ghislain moyennant la prise en compte d'une série d'éléments présentés comme impératifs, dont une autre "alternative" que celle présentée par la commune, le Ministre semble excéder la compétence d'approbation pure et simple qui est attribuée au Gouvernement par la loi; que le moyen est sérieux;

Considérant que ce moyen ne porte toutefois que sur le second acte attaqué, le premier n'étant pas atteint dans sa légalité par les vices propres à l'arrêté qui l'approuve;

Considérant que les requérants soutiennent que l'exécution immédiate des actes attaqués risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'ils exposent d'abord que le risque de préjudice grave difficilement réparable se concrétise dans le chef de Chantal DUTRON, quelle que soit "l'alternative" adoptée; que Chantal DUTRON précise être propriétaire de l'immeuble et du terrain sur lequel une servitude de passage a été concédée au profit des ateliers Bailly, que cette servitude n'est plus utilisée depuis 1992, année au cours de laquelle elle s'est installée dans les lieux, et que l'assiette de celle-ci sert actuellement d'accès à son immeuble privé, à son cabinet de médecin généraliste et au parcage des véhicules des patients; qu'elle fait valoir que la création d'une des deux voiries d'accès à la ZACC s'accompagnera des nuisances suivantes : bruit, pollution, dangerosité, suppression de parcage des véhicules hautement préjudiciable aux consultations médicales, insécurité générale; qu'elle prétend que ce risque de préjudice est grave en raison de son ampleur et du changement radical du cadre de vie de la requérante compte de tenu de l'importance de l'habitat appelé à se développer dans la ZACC quelle que soit "l'alternative" arrêtée; qu'elle ajoute que ce préjudice sera ressenti d'autant plus que la fenêtre du bureau médical, les portes d'entrée professionnelle et privée, et les fenêtres des deux chambres situées à l'étage donnent directement sur la servitude de passage; qu'elle conclut que ces dommages sont difficilement quantifiables et donc jamais indemnisables à suffisance; qu'ils exposent ensuite que le risque de préjudice grave difficilement réparable se concrétise dans le chef de Willy SANGLIER et Catherine VAN WAYENBERGHE si la première "alternative" est adoptée; qu'ils expliquent que la première "alternative"

retenue par le Gouvernement wallon reprend trois accès à la ZACC, à savoir celui de la gare, celui de la servitude précitée et un passage à travers la propriété privée des époux SANGLIER; que ceux-ci précisent qu'ils sont propriétaires d'un terrain sur lequel sont bâtis leur habitation et leur garage ainsi que divers garages donnés en location, que l'accès à ces divers bâtiments se fait par un accès perpendiculaire à la rue des Canadiens et qui longe immédiatement la façade latérale droite de leur habitation et que ce préjudice est difficilement réparable, aucune indemnisation ne pouvant jamais être suffisante pour le réparer complètement et intégralement;

qu'ils exposent enfin que le risque de préjudice grave difficilement réparable se concrétise dans le chef de tous les requérants; qu'ils observent que le RUE est un instrument préalable indispensable à certains aménagements et affectations planologiques nouvelles du territoire, plus spécialement lors de la mise en œuvre d'une ZACC, en prévoyant notamment le type et l'emplacement des infrastructures, notamment des voiries, lesquelles doivent être suffisamment équipées afin de permettre la délivrance ultérieure des différents permis d'urbanisme; qu'ils se réfèrent aux articles 18ter, 33 et 128 du CWATUP; qu'ils font valoir qu'ils ont dès lors tout intérêt à se pourvoir en suspension et en annulation directement à l'encontre du RUE, plutôt que contre chacun des permis d'urbanisme successifs en invoquant l'application de l'article 159 de la Constitution à l'encontre du RUE; qu'ils précisent que les procédures engagées contre chacun des permis délivrés sur la base du RUE seraient extrêmement coûteuses et de nature à occasionner des tracasseries administratives et procédurales ainsi qu'un dommage moral grave; qu'ils concluent que de tels préjudices sont difficilement réparables;

Considérant que la première partie adverse répond que le RUE n'a pas de caractère réglementaire au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat puisqu'il ne consiste qu'en des options d'aménagement ayant une valeur indicative; qu'elle soutient que, de la sorte, le préjudice grave difficilement réparable invoqué par les requérants est purement hypothétique et doit être rejeté; qu'elle ajoute que les requérants - à l'exception de Chantal DUTRON et des époux SANGLIER -, se bornent à faire état d'une atteinte à leur qualité de vie, sans exposer de manière concrète et étayée en quoi le RUE leur ferait grief;

Considérant que la première partie adverse soutient qu'aucun risque de préjudice grave ne se concrétise dans le chef de la première requérante, Chantal DUTRON; qu'elle relève que le second acte attaqué contient la précision selon laquelle "l'accessibilité au nouveau quartier peut avoir des conséquences non négligeables en terme de mobilité et de qualité de vie des quartiers et qu'elle devra se faire, par conséquent, prioritairement par le parking de la gare", et qu'il prévoit, en son article 1b,

que "l'accès principal au nouveau quartier se fera par l'est (parking de la gare)"; qu'elle observe qu'il n'est donc pas question d'un accès principal, via la parcelle de la première requérante et expose que le préjudice vanté par celle-ci est donc hypothétique; qu'elle ajoute que, en toute hypothèse, la requérante est à l'origine du préjudice qu'elle invoque dans la mesure où elle savait, en achetant son bien, que celui-ci était grevé d'une servitude de passage comme en atteste l'acte de vente du 11 janvier 1990; qu'elle note que cet acte, annexé au RUE attaqué, se réfère au précédent acte de propriété du 29 mai 1978 stipulant qu'une servitude de passage avait été créée "pour aboutir à la Rue de Boussu"; qu'à ses yeux, la première requérante n'est donc pas fondée à faire état d'un préjudice qui trouverait son origine dans un usage privé de l'assiette et ne démontre pas davantage que l'usage de la servitude, lorsque les Ateliers Bailly étaient en activité, engendrait des nuisances moindres que celles qui en résulteront lors de la mise en œuvre de la ZACC;

Considérant que la première partie adverse soutient qu'aucun risque de préjudice grave ne se concrétise dans le chef des époux SANGLIER; qu'elle relève qu'il est précisé, à l'article 1b du second acte attaqué, que "l'accès principal au nouveau quartier se fera par l'est (parking de la gare)"; qu'elle ajoute que, comme le reconnaissent eux-mêmes les requérants à la page 20 de leur requête, "[l]'accès via la parcelle 612C2 a également été abandonné étant donné que le propriétaire de la parcelle a émis un avis défavorable quant à la mise en œuvre de sa parcelle dans la mise en œuvre globale de la ZACC, [...]"; qu'elle observe que le RUE mentionne par ailleurs uniquement "un accès possible via la parcelle cadastrale n° 612C2"; qu'elle conclut que le préjudice vanté par les consorts SANGLIER est purement hypothétique;

Considérant que la première partie adverse soutient enfin que, dans aucun cas, le caractère difficilement réparable n'est davantage établi;

Considérant que, en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; que l'article 8, alinéa 2, 5° de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 dispose que la demande de suspension doit contenir un exposé des faits de nature à établir que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement attaqué risque de causer au demandeur un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les effets de l'adoption du RUE ont été établis lors de l'examen de la recevabilité de la demande de suspension; que l'adoption du RUE permet de commencer la mise en œuvre de la ZACC par la délivrance de permis pour des projets d'urbanisation; que les options contenues dans le RUE doivent en principe être suivies lors de l'instruction et la délivrance des autorisations, si bien que le risque de préjudice allégué par les requérants trouve sa source dans le RUE lui-même indépendamment des permis d'urbanisme et d'environnement ou des permis uniques qui seront ultérieurement délivrés, ou d'autres actes administratifs obligatoires préalables à la délivrance de ces permis; que la première partie adverse semble d'ailleurs partager cette analyse quand elle invoque le contenu du RUE, et en particulier le fait que, dans le dispositif du second acte attaqué (article 1b), il est précisé que "l'accès principal au nouveau quartier se fera par l'est (parking de la gare)", pour écarter le risque de préjudice allégué par Chantal DUTRON et par les époux SANGLIER en ce qui concerne l'accès au site par leurs parcelles;

Considérant que, dès lors que l'auteur du second acte précise lui-même "que l'accessibilité au nouveau quartier peut avoir des conséquences non négligeables en terme de mobilité et de qualité de vie des quartiers", le fait que l'accès doive se faire prioritairement par le parking de la gare, ce qui n'exclut pas un accès par la parcelle de la première requérante ou par les autres accès envisagés dans la première alternative, ne suffit pas à écarter tout risque de préjudice découlant de la modification du cadre de vie, non seulement dans le chef de Chantal DUTRON et des époux SANGLIER, mais également des autres requérants qui sont propriétaires d'immeubles faisant partie de la ZACC ou de biens situés dans le voisinage de celle-ci; qu'en particulier, s'agissant de Chantal DUTRON, il y a lieu d'observer que les parcelles accessibles par la servitude constituent un "site d'affectation économique désaffecté" (RUE, p. 13), les Ateliers Bailly qui ont cessé leurs activités en 1978, vraisemblablement libres de toute occupation depuis plus de 30 ans et que la servitude de passage qui existait sur la parcelle de la première requérante n'a vraisemblablement plus été "utilisée" depuis cette époque, ou à tout le moins depuis l'acquisition de son bien, en 1990; que la connaissance qu'avait la première requérante de l'existence d'une servitude de passage sur sa parcelle ne suffit pas à écarter le risque de préjudice découlant de la modification de son cadre de vie; que la mise en œuvre de la ZACC permise par l'adoption du RUE et dans les termes qu'il prévoit emporte par elle-même un risque de préjudice grave; que les conséquences de la mise en œuvre de ce nouvel aménagement seraient difficilement réparables; que le risque de préjudice grave difficilement réparable doit être considéré comme établi dans le chef de tous les requérants;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit ordonnée la suspension de l'exécution du second acte attaqué sont réunies;

Considérant que les effets d'un acte soumis à une approbation de tutelle sont suspendus dans l'attente de l'approbation; que, en l'espèce, le second acte attaqué est l'acte d'approbation du premier; que la suspension de l'exécution du second acte attaqué prive celui-ci de ses effets; qu'il s'ensuit que le premier acte attaqué ne bénéficie plus des effets d'une approbation; qu'à défaut d'approbation effective du premier acte attaqué, l'exécution de celui-ci est suspendue; qu'il en résulte que la demande de suspension de l'exécution est sans objet à l'égard du premier acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 7 mai 2010 pris par Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne "approuvant la rapport urbanistique et environnemental «Ateliers Bailly» à Saint-Ghislain (Saint-Ghislain)".

Article 2.

Le recours est sans objet en ce qu'il est dirigé contre la délibération du conseil communal de Saint-Ghislain du 21 septembre 2009 adoptant "le rapport urbanistique et environnemental en vue d'affecter la ZACC «Ateliers Bailly» à de l'habitat groupé".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le seize décembre deux mille dix par :

M. PAQUES, conseiller d'Etat, président f.f.,

M^{me} MOREL, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

M. PAQUES.