CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 254.051 du 21 juin 2022

A 230.311/XV-4383

En cause : **la société nationale des chemins de fer belges (SNCB)**,
ayant élu domicile chez
M^es Thomas EYSKENS et
Lotfi BOUHYAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,
galerie du Roi, 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 février 2020, la société nationale des chemins de fer belges (SNCB) demande, d'une part, l'annulation et, d'autre part, la suspension de l'exécution de :

« l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la S.A. SNCB contre la décision du fonctionnaire délégué de refuser le permis d'urbanisme tendant à utiliser un terrain comme décharge de terres et de cendrées sur le site Schaerbeek-Formation situé avenue de Vilvorde, Bruxelles (Haren)□ adopté le 19 décembre 2019 et notifié à la partie requérante le 24 décembre 2019 par lequel :

- "Article 1^er – le recours au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale introduit par la S.A. SNCB contre la décision du fonctionnaire délégué de refuser le permis qui tend à utiliser un terrain comme décharge de terres et cendrées sur le site de Schaerbeek Formation situé avenue de Vilvorde à Bruxelles (Haren), est déclaré recevable mais non fondé.

- Article 2. – Le permis d'urbanisme tendant à régulariser l'utilisation et à utiliser un terrain comme dépôt de terres et cendrées sur le site de Schaerbeek Formation est refusé.

En application de l'article 192, al. 4 du CoBAT, les travaux d'évacuation des terres et cendrées doivent être entamés dans les 12 mois et aboutir à une remise totale des lieux en l'état du terrain dans les 24 mois à dater de la notification de l'arrêté□ ».

II. Procédure

L'arrêt n° 248.065 du 17 juillet 2020 a ordonné la suspension de l'exécution de l'acte attaqué et a réservé les dépens. L'arrêt a été notifié aux parties.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Yves Delval, premier 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 14 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2022.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Lotfi Bouhyaoui, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Frédéric De Muynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 248.065, préci

IV. Deuxième moyen, seconde branche

IV.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 174, 192, alinéa 3, du CoBAT, des principes des droits de la défense, du principe *audi alteram partem*, de l'excès de pouvoir et du principe général de bonne administration, dont le devoir de minutie.

Dans une seconde branche du moyen, la requérante critique l'acte attaqué qui lui impose d'entamer les travaux d'évacuation des terres et des cendrées dans un délai de douze mois et d'aboutir à une remise des lieux en l'état dans un délai de vingt-quatre mois à compter de sa notification, en se fondant sur l'article 192, alinéa 4, du CoBAT, alors que cette disposition ne peut s'appliquer qu'en cas de délivrance d'un permis. Elle se réfère à cet égard aux travaux préparatoires de l'ordonnance du 3 avril 2014 modifiant le CoBAT pour insérer cette disposition et à l'avis de la section de législation n° 54.383/4 du 27 novembre 2013 rendu sur le projet qui a abouti à cette ordonnance. Elle considère, d'une part, que cette disposition n'est applicable que dans l'hypothèse de la délivrance d'un permis, hypothèse que la partie adverse a elle-même exclue en refusant le permis sollicité et, d'autre part, que le permis sollicité n'avait pas pour objet de faire cesser une infraction par la réalisation de travaux pour lesquels la partie adverse aurait pu imposer des délais de mise en œuvre et d'achèvement.

À titre principal, la partie adverse répond que l'obligation d'évacuer les terres présentes sur le terrain, et de remettre celui-ci dans son *pristin* état, ne découle pas de l'acte attaqué, mais bien de l'article 102 du CoBAT qui impose au bénéficiaire d'un permis d'urbanisme à durée limitée, venu à échéance, de remettre les lieux en l'état où ils se trouvaient avant la mise en œuvre du permis. Elle estime que l'acte attaqué, en fixant des délais dans lesquels l'évacuation des terres et la remise en état du site doivent avoir lieu, ne prononce pas une sanction administrative à l'encontre de la requérante mais, au contraire, lui accorde un délai pour exécuter des obligations légales qui s'imposent déjà à elle, et qui auraient déjà dû être exécutées depuis plusieurs années. Elle en conclut que la requérante n'a pas intérêt à critiquer ce délai qui lui a été accordé.

À titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait estimer que le deuxième moyen est fondé en l'une de ses branches, elle souligne que l'acte attaqué comporte deux objets distincts. Se référant à l'arrêt n° 242.345 du 14 septembre 2018, elle fait valoir que le Conseil d'État peut annuler partiellement un acte administratif pour

autant que, ce faisant, il ne procède pas à la réformation de l'acte attaqué. Ajoutant une référence à l'arrêt n° 223.192 du 17 avril 2013, elle précise que le Conseil d'État n'annule partiellement un acte administratif que lorsqu'il n'existe pas une indivisibilité de droit ou de fait entre les différentes parties de cet acte.

Selon elle, l'acte attaqué comporte, en l'espèce, deux objets distincts et divisibles : d'une part, il refuse le permis d'urbanisme qui était sollicité et, d'autre part, il fixe les délais dans lesquels la remise en état doit avoir lieu. Elle souligne que la requérante elle-même considère qu'il s'agit de deux décisions distinctes puisqu'elle fait valoir que la décision de refus du 19 décembre 2019 « est pleine et entière et a épuisé la compétence du gouvernement » qui, dès ce moment « n'était plus fondé à prendre une autre décision ».

Ces deux décisions sont, selon elle, objectivement divisibles puisque la première aurait pu être prise sans la seconde. Elle ajoute qu'elles n'ont pas non plus été pensées comme un tout indivisible et que la motivation montre clairement que l'objet principal était de statuer sur la demande de permis et de le refuser et que ce n'est qu'en conséquence et accessoirement que des délais de remise en état ont été fixés.

Revenant sur l'arrêt de suspension, elle admet qu'un lien existe entre les deux décisions, mais affirme que ce lien n'est pas indissociable. Selon elle, l'annulation de la décision d'imposer des délais de remise en *pristin* état ne modifie pas la portée de la partie qui survit. Elle indique que le lien entre les deux décisions réside dans le fait que les délais de remise en état ont été imposés en raison du refus de permis de régularisation, et non l'inverse. Elle rappelle les raisons, soulignées dans la motivation de l'acte, pour lesquelles le permis de régularisation a été refusé : d'une part le fait que le risque pour l'environnement n'était pas écarté en cas de maintien du dépôt de terres et cendrées sur le site, d'autre part le fait que la délivrance d'un permis, même pour une durée plus courte que celle sollicitée compromettrait le déroulement à temps des opérations d'évacuation préalables à la reconversion du site. Elle estime que ces motifs se suffisent à eux-mêmes et que rien ne permet de soutenir qu'elle n'aurait peut-être pas refusé le permis de régularisation si elle n'avait pas simultanément imposé des délais de remise en état. Elle reconnaît que la nécessité de remettre les lieux en l'état découle directement de l'expiration du permis et de l'article 102, alinéa 6, du CoBAT, si bien qu'elle n'avait pas à fixer de tels délais. Elle conclut qu'il est certain qu'elle aurait pris la décision de refuser le permis de régularisation sollicité, même en l'absence de décision fixant des délais de remise en état.

Dans son mémoire en réplique, la requérante répond qu'elle a bien intérêt à l'annulation de l'intégralité de l'acte attaqué. Elle ajoute que, comme l'a indiqué le Conseil d'État dans l'arrêt de suspension, le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public et est donc recevable sans être subordonné à la démonstration d'un intérêt au moyen.

Sur le fondement du moyen, elle se réfère à l'arrêt de suspension.

Quant au caractère divisible de l'acte attaqué, elle rappelle les termes des arrêts n^{os} 237.917 du 10 avril 2017 et 242.345 du 14 septembre 2018. Elle estime qu'en l'espèce les deux alinéas de l'article 2 de l'acte attaqué sont indissociables, comme l'a constaté l'arrêt de suspension. Elle ajoute qu'en cas de doute il y a lieu d'annuler intégralement l'acte.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle la jurisprudence relative à l'annulation partielle d'un acte administratif et en déduit qu'il convient de répondre à deux questions pour déterminer si les deux objets de l'acte attaqué peuvent être considérés comme dissociables : existe-t-il une indivisibilité objective entre les deux décisions et l'auteur de l'acte attaqué a-t-il pensé ces deux objets comme un tout indissociable ?

Sur la première question, elle répond que les deux objets sont objectivement dissociables puisque, comme le confirme l'arrêt de suspension, l'article 192, alinéa 4, du CoBAT n'autorise pas l'autorité qui refuse un permis de régularisation à assortir ce refus de délais de remise en état. Elle estime que, ni les principes, ni l'examen de la décision litigieuse ne démentent que la décision attaquée reste cohérente, même amputée de la phrase qui traite des délais de remise en état du site.

Sur la seconde question, relative à l'intention de l'auteur de l'acte, elle se penche sur la motivation formelle de la décision. Elle reconnaît le lien qui existe entre le refus de permis et les délais de remise en état et qui réside dans le fait que la partie adverse a eu à l'esprit le calendrier prévisionnel de réurbanisation du site pour, d'abord, refuser le permis de régularisation et, ensuite, imposer des délais de remise en état. Mais selon elle, il n'y a aucun doute quant à l'autonomie de la première décision, qui est adéquatement motivée, notamment par le constat que la réurbanisation du site prévue à moyen terme implique que celui-ci soit débarrassé de l'énorme volume de terres et de cendrées que la requérante y a entreposé au fil des années. Elle explique que l'imposition des délais de remise en état apparaît ensuite dans l'acte attaqué, sans faire l'objet d'explications complémentaires. Elle en déduit

que, dans l'esprit de l'auteur de l'acte, la décision de refuser le permis est totalement autonome et se suffit à elle-même, que l'imposition des délais de remise en état dépend de cette décision de refus de permis, mais que l'inverse n'est pas vrai. Elle en conclut qu'il est établi au-delà de tout doute raisonnable que la partie adverse a considéré devoir adopter une décision de refus du permis, notamment parce que la régularisation demandée est incompatible avec le redéveloppement futur du site prévu à l'horizon 2025 et qu'elle a ensuite « cru bon de poursuivre son raisonnement une étape plus loin » en ajoutant une seconde décision qui découle de la première mais qui n'influence en rien le contenu de celle-ci, par laquelle elle impose des délais de remise en état du site.

En conséquence, elle demande, si le Conseil d'État juge la deuxième branche du deuxième moyen fondée, de reconnaître le caractère dissociable des décisions de refus de permis et d'imposition de délais de remise en état et de ne prononcer l'annulation que de l'article 2, alinéa 2, de l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante rappelle qu'un permis d'urbanisme est en principe indissociable. Elle rappelle le sens de l'arrêt de suspension et du rapport de l'auditeur et en déduit que le caractère dissociable de l'acte attaqué est loin d'être « indiscutable ».

Selon elle, « le seul fait que la partie adverse se soit arrogée un pouvoir dont elle ne disposait pas en vertu de l'article 192, alinéa 4 du CoBAT ne suffit pas pour conclure que les différents aspects de l'acte attaqué seraient objectivement dissociables », parce que cela reviendrait à soutenir que les différents éléments d'une décision illégale sont toujours dissociables, ce qui ne peut être admis. Elle indique que l'illégalité de l'acte touche le fond de la discussion en droit, alors que la question du caractère dissociable d'un acte administratif a trait à l'étendue de la décision juridictionnelle que prend le Conseil d'État, après avoir constaté l'illégalité. Elle rappelle les termes des arrêts n^{os} 242.345 du 14 septembre 2018 et 240.362 du 9 janvier 2018 et en déduit qu'une annulation partielle n'est possible que pour autant que la disposition annulée peut être dissociée du reste de l'acte attaqué sans que cette annulation ne modifie la portée de la partie qui survit. En l'espèce, elle considère qu' « il n'est pas sérieusement contestable qu'une annulation des délais fixés pour les travaux d'évacuation des terres et cendrées [...] impliquerait nécessairement que la portée de l'acte attaqué serait modifiée ». Elle estime que la motivation formelle de l'acte attaqué témoigne du fait que la décision de refus du permis de régularisation a été prise en tenant compte des contraintes temporelles liées aux objectifs fixés pour le site concerné. Elle avance que la décision de refus ne pourrait avoir la même portée sans les délais imposés et résume le raisonnement de

la partie adverse en ces termes : « en raison des projets [...] censés débuter à l'horizon 2025, le permis de régularisation n'a pas pu être octroyé et, pour permettre le bon déroulement de ces projets et leur mise en œuvre à une date utile, des délais stricts ont été imposés s'agissant de la remise en état du terrain concerné ».

Quant aux développements relatifs à la recherche de l'intention de l'auteur de l'acte, elle les juge sans pertinence en l'espèce, parce que « cette prétendue intention [...] n'est pas conciliable avec les termes clairs figurant dans la motivation de l'acte attaqué et ne peut s'y substituer ». Se référant à l'arrêt n° 237.917 du 10 avril 2017, elle affirme que, même si l'intention de la partie adverse était avérée, il suffit que l'acte apparaisse comme objectivement indivisible pour que l'annulation partielle ne soit pas possible. Selon elle, cette indivisibilité objective est établie en l'espèce.

Enfin, elle se réfère à l'arrêt de suspension pour conclure qu'en cas de doute, il y a lieu d'annuler intégralement l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité

En ce qui concerne l'exception déduite de l'absence d'intérêt au moyen, l'arrêt de suspension constate que « le moyen dénonçant l'incompétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public et que son accueil ne saurait donc être subordonné à la démonstration d'un intérêt particulier ».

La partie adverse ne revient pas sur ce constat.

Il n'y a pas lieu de se départir de cette appréciation portée par l'arrêt de suspension. Le moyen est recevable.

IV.2.2. Fond

En ce qui concerne l'appréciation de la deuxième branche du deuxième moyen, l'arrêt de suspension se lit comme il suit :

« L'article 192 du CoBAT dispose comme suit :

> " Le permis peut être accompagné d'un planning imposant l'ordre dans lequel les actes ou les travaux autorisés ainsi que les éventuelles charges d'urbanisme doivent être exécutés et le délai dans lequel les conditions du permis et les charges d'urbanisme doivent être réalisées.

Le respect du planning peut être assuré par la fourniture de garanties financières.
En cas de non-respect du planning, les garanties financières sont acquises à l'autorité qui a délivré le permis. Dans ce cas, le montant de cette garantie sera utilisé par priorité sur le site du projet délaissé en concertation avec la commune concernée.

Le planning peut, en cas d'imprévision et sur demande motivée du titulaire du permis, être revu par l'autorité qui a délivré le permis.

Lorsque le permis est délivré afin de faire cesser une des infractions visées à l'article 300, il fixe le délai endéans lequel les travaux nécessaires à la cessation de l'infraction doivent être entamés ainsi que le délai endéans lequel ces travaux doivent être achevés".

Les travaux auxquels fait référence l'article 192, alinéa 4, du CoBAT sont nécessairement des travaux autorisés par un permis d'urbanisme "délivré".

Lorsque l'autorité refuse un permis de régularisation, elle ne peut assortir ce refus des délais prévus par cette disposition. En l'absence d'un permis d'urbanisme, la remise en état des lieux relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire en application de l'article 307, § 1er, 1°, du CoBAT et l'acte attaqué ne pouvait fixer de délais pour les travaux nécessaires à cette remise en état.

La seconde branche du deuxième moyen est sérieuse ».

La partie adverse n'aborde pas le fondement du moyen.

Il n'y a pas lieu de revenir sur l'appréciation ainsi portée par l'arrêt de suspension. La deuxième branche du deuxième moyen est fondée.

IV.2.3. Annulation partielle de l'acte attaqué

La deuxième branche du deuxième moyen porte exclusivement sur le second alinéa de l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué, qui se lit comme il suit :

« En application de l'article 192, al. 4, du CoBAT, les travaux d'évacuation des terres et cendrées doivent être entamés dans les 12 mois et aboutir à une remise totale des lieux en l'état du terrain dans les 24 mois à dater de la notification de l'arrêté ».

Le Conseil d'État ne peut prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif que lorsque celle-ci n'équivaut pas à sa réformation, parce que l'illégalité censurée par l'annulation ne concerne qu'un ou des éléments dissociables du reste de l'acte attaqué.

Il résulte de l'examen de la deuxième branche du second moyen que l'autorité qui refuse un permis de régularisation n'a pas la compétence d'imposer de délais pour la réalisation des actes ou travaux, comme elle peut le faire, en

application de l'article 192, alinéa 4, du CoBAT, lorsqu'elle délivre un permis d'urbanisme. L'autorité qui refuse le permis de régularisation doit donc, en principe, s'en tenir à cette décision, sans l'assortir de délais de remise en état. Il s'en déduit qu'un refus de permis de régularisation est, en principe, une décision indépendante et dissociable de l'imposition de délais.

En l'espèce, il n'apparaît pas que l'intention de la partie adverse – qui sollicite du Conseil d'État une annulation partielle, sans prétendre que ce faisant il se substituerait à elle – aurait entendu lier de manière indissociable le refus de permis de régularisation et l'imposition de délais pour les travaux d'évacuation des terres et cendrées et la remise en état des lieux. La remise en état des lieux apparaît plutôt comme étant, dans l'intention de l'auteur de l'acte, la conséquence du refus de permis de régularisation, comme l'exprime le considérant selon lequel « il revient à la requérante de se conformer à la présente décision et de remettre les lieux dans leur *pristin* état en évacuant les terres et cendrées dans les délais prescrits par la présente décision ».

Le refus de permis repose sur des motifs propres. Il ressort de la motivation formelle de l'acte attaqué que la partie adverse a décidé de refuser le permis de régularisation pour des motifs tenant au bon aménagement des lieux en considérant, d'une part, que tout risque important pour l'environnement n'était pas écarté en cas de maintien du dépôt de terres et cendrées sur le site et, d'autre part, qu'en cas de délivrance d'un permis de régularisation, il ne serait pas garanti que le site puisse être remis en état à temps pour respecter le phasage proposé dans le schéma-directeur « Schaerbeek- Formation ».

Le fait que le motif lié au calendrier de reconversion stratégique du site justifie aussi, dans l'intention de l'auteur de l'acte, la décision d'imposer des délais pour la remise en état des lieux, ne suffit pas à lier les deux objets de manière indissociable.

Le premier alinéa de l'article 2 du dispositif de l'acte attaqué peut être lu indépendamment du second, sans que son sens ni sa portée ne soit modifiés. Il peut de même être exécuté, indépendamment de l'alinéa suivant.

Il résulte de ce qui précède que l'annulation partielle de l'acte attaqué n'équivaut pas à sa réformation.

L'examen de la deuxième branche du deuxième moyen conduit uniquement à l'annulation du second alinéa de l'article 2 de l'acte attaqué.

V. Autres moyens

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur qui sera désigné par M. l'auditeur général adjoint d'examiner les autres branches du deuxième moyen et les autres moyens de la requête.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2019 « relatif au recours introduit par la société nationale des chemins de fer belge (SNCB) contre la décision du fonctionnaire délégué de refuser le permis d'urbanisme tendant à utiliser un terrain comme décharge de terres et cendrées sur le site de Schaerbeek-Formation situé avenue de Vilvoorde à Bruxelles (Haren) » est annulé.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le 21 juin 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht