

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 219.698 du 11 juin 2012

A. 196.763/XV-1290

En cause : **la s.a. Island Ice Cream,**
 ayant élu domicile chez
 Me A. VAN VEERDEGEM, avocat,
 avenue du Vert Chasseur 42
 1180 Bruxelles,

 contre :

 la commune d'Ixelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 juin 2010 par la s.a. Island Ice Cream, en ce qu'elle tend à l'annulation de la décision du 13 avril 2010 «de (lui) retirer (...) l'autorisation qui lui avait été octroyée régulièrement et sans interruption depuis 2003, de placer une terrasse composée de 6 tables et 12 fauteuils ainsi que d'une vitrine à pâtisserie au n° 20 de l'Avenue de la Toison d'Or à Ixelles»;

Vu l'arrêt n° 207.281 du 9 septembre 2010 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu l'arrêt n° 217.912 du 13 février 2012 rouvrant les débats;

Vu le rapport complémentaire de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties;

Vu la note de Mme N. VAN LAER, auditeur, par laquelle il est demandé que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14^{quinquies} du règlement général de procédure;

Vu la lettre notifiée à la partie adverse le 7 mai 2012, l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins que, dans un délai de quinze jours, la partie adverse ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 14 mars 2012, la partie adverse a reçu le rapport complémentaire de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants :

« [...]

II - Sur les moyens

A. Exposé de la requête unique

Il est renvoyé au rapport déposé dans le cadre de la demande de suspension.

B. Exposé du mémoire en réponse

La partie adverse renvoie à la note d'observations déposée dans le cadre de la demande de suspension et reproduite dans le rapport établi dans le cadre de cette procédure. Elle apporte les précisions suivantes concernant le plan d'évacuation de la galerie Toison d'Or :

"Dans son rapport sur une demande de suspension rédigé le 24 août 2010, l'auditeur du Conseil d'État Madame Nathalie VAN LAER, dans le cadre de son premier examen en référé, demandait à la partie adverse de s'expliquer plus avant à propos du plan d'évacuation des Galeries Toison d'Or déposé au dossier. Elle trouvait en effet celui-ci ambigu en ce qui concerne le nombre de personnes devant être évacuées par le couloir dont question dans le dossier.

Pour répondre à cette interrogation, la partie adverse souhaite apporter les éléments suivants:

– Le plan d'évacuation est conforme au permis de bâtir, celui-ci ayant autorisé cette configuration. Il a été approuvé par les pompiers et est adapté à la configuration des lieux.

– Les flux de personnes (500 + 405 + 192) ne doivent pas être additionnés. En effet, la très grande majorité des clients du cinéma U.G.C. viennent dans la Galerie en soirée, à un moment où la plupart des commerces sont fermés. Même si des séances de cinéma sont organisées en journée, le nombre de spectateurs est si faible qu'il n'entre pas réellement en ligne de compte dans le calcul.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la Galerie Toison d'Or est une Galerie privée. La limite de la propriété est à front de rue. La sortie du bâtiment n'est dès lors effective qu'une fois que les personnes évacuées se trouvent sur le trottoir et qu'elles ont effectivement dépassé le commerce de la requérante. L'interprétation selon laquelle la sortie du bâtiment s'effectue à hauteur des portes vitrées dans le prolongement de laquelle se situe la terrasse litigieuse ne peut être retenue.

Il est à noter enfin que la requérante n'a jamais reçu l'autorisation du propriétaire de la Galerie, à savoir la S.A. TOISON d'OR, d'exploiter une terrasse à cet endroit. Un litige est d'ailleurs pendant entre eux devant un tribunal civil."

C. Exposé du mémoire en réplique

La requérante renvoie à sa requête unique et ajoute les précisions suivantes :

"La partie adverse affirme sans apporter d'élément de preuve à l'appui

que les flux de personnes (500 + 405 + 192) ne doivent pas être additionnés;

Elle semble justifier cette affirmation par une autre tout aussi peu établie selon laquelle “le nombre de spectateurs du cinéma UGC est si faible qu'il n'entre pas en ligne de compte pour le calcul” phrase qui ne signifie rien de concret;

Que par cette réponse sibylline, force est de constater que la partie adverse ne rencontre pas la demande formulée par Mme l'auditeur Nathalie VAN LAER dans son rapport pris à l'occasion de l'examen de l'affaire en vue d'une éventuelle suspension de la décision litigieuse du 13 avril 2010;

Il est en effet évident qu'une sortie de secours est destinée à évacuer l'ensemble des personnes se trouvant dans la galerie et pas seulement les spectateurs du cinéma UGC ...

Il est tout aussi évident que les exigences de sécurité s'imposent en permanence et que le nombre de personnes fréquentant la galerie est largement supérieur, en permanence, à un millier de personnes, sauf peut-être effectivement en soirée, où souvent seuls les spectateurs du cinéma fréquentent la galerie et sont susceptibles d'être évacués;

Ce cas de figure n'a cependant aucun impact sur la situation de la terrasse de la requérante, qui n'est pas de service en soirée! ...;

Dans la journée, lorsque la fréquentation est forte, par contre, la terrasse est ouverte;

L'invocation de la violation d'une règle inadéquate n'est pas un motif justifiant le retrait de l'autorisation d'exploitation;

La partie adverse pose également comme une pétition de principe que la galerie est “une galerie privée” alors qu'elle est reprise dans les espaces publics pour lesquels l'utilisation d'une terrasse est sanctionnée par une taxe au profit de la Commune, dans le cadre de l'autorisation d'exploitation;

C'est d'ailleurs le retrait arbitraire de cette autorisation qui a justifié la présente procédure, en sorte que l'affirmation de la partie adverse selon laquelle la galerie constituerait un espace privé est en contradiction formelle avec la délivrance par elle-même d'une autorisation communale d'exploitation d'une partie de cet espace et la perception depuis 2003 d'une taxe corrélative.

La partie adverse pose cette affirmation dans le seul but de justifier a posteriori une décision arbitraire et non fondée au regard même du plan d'évacuation sécuritaire qu'elle invoque puisque les portes n'offrent pas la largeur nécessaire à l'application dudit plan”.

D. Examen

Dans son rapport déposé dans le cadre de la demande de suspension, l'auteur du présent rapport indiquait que :

“On peut considérer, d'une manière générale, que la requérante invoque les moyens suivants :

– une erreur dans les motifs au motif que l'entrée des Galeries au coin de laquelle se trouve le commerce qu'elle exploite ne constitue nullement la sortie de secours du site;

– une erreur dans les motifs dès lors que le couloir d'évacuation prendrait fin à la double porte vitrée fixe située avant sa terrasse, celle-ci prenant place dans son prolongement;

– la violation du principe du contradictoire, la décision ayant été prise sans l'entendre et sans que ne lui soit communiqué le rapport du SIAMU;

– une absence de motifs dès lors qu'elle a toujours respecté ses conditions d'exploitation et qu'elle n'a pas modifié celles-ci;

– une violation du principe de bonne administration et une discrimination car d'autres commerces ont obtenu l'autorisation de placer une terrasse qui empiète encore plus sur le passage.

Il convient, toutefois, de rappeler que l'autorisation domaniale dont a bénéficié la requérante était, par définition et ainsi que cela était très

clairement rappelé dans la décision du 2 janvier 2008, précaire et révocable. Le pouvoir de l'autorité administrative de mettre fin à l'autorisation ainsi octroyée n'est pas lié à la seule existence de manquements imputables à son titulaire, mais peut également trouver à s'appliquer pour d'autres motifs relevant de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation. En l'espèce, le fait que le permis du 6 mai 2008 ait prévu que le couloir dans lequel est situé la terrasse litigieuse constitue un chemin d'évacuation d'urgence peut donc bien constituer un motif suffisant.

Le moyen relatif au fait que le couloir litigieux ne constituerait pas une sortie de secours n'est en ce sens pas sérieux dès lors qu'il ressort clairement du plan d'évacuation des Galeries de la Toison d'Or entériné par le permis d'urbanisme du 6 mai 2008 que ce couloir constitue bien un chemin d'évacuation d'urgence tant pour le cinéma (ligne bleue) que pour le centre commercial (ligne rouge).

Il convient, toutefois, de s'interroger sur la pertinence de ce motif justifiant l'acte attaqué.

L'article 52.5.4, alinéa 1^{er}, du R.G.P.T. prévoit, en effet, que "Les dégagements, sorties, portes et voies qui y conduisent doivent avoir une largeur totale au moins égale, en centimètres, au nombre de personnes appelées à les emprunter pour gagner les sorties du bâtiment".

L'exigence de largeur minimale s'impose donc jusqu'à la sortie du bâtiment. Ainsi, s'il convient d'évacuer 500 personnes, les dégagements, sorties, portes et voies qui y conduisent doivent avoir une largeur minimum de 5 mètres et ce jusqu'à la sortie du bâtiment.

Cette exigence emporte, en l'espèce, deux constatations :

1. Le plan d'évacuation déposé par la partie adverse est ambigu en ce qui concerne le nombre de personnes devant être évacuées par ce couloir : il prévoit, en effet, 500 personnes en cas d'évacuation du cinéma, 405 personnes en cas d'évacuation du hall et 192 personnes en cas d'évacuation de la moyenne surface du 4^{ème} étage.

La partie adverse ne semble prendre en considération que le chiffre le plus important pour en conclure qu'il convient que le passage soit d'une largeur minimale de 5 mètres. On peut, toutefois, se demander s'il ne fallait pas envisager une évacuation de l'ensemble du complexe, ce qui impliquerait que 1.097 (500+405+192) personnes doivent être évacuées par un couloir de 5 mètres. La partie adverse est invitée à s'expliquer plus avant sur cette question. En effet, si le plan d'évacuation n'était pas adapté à la configuration des lieux, on pourrait s'interroger sur sa pertinence pour fonder l'acte attaqué.

2. S'il fallait considérer que le couloir d'évacuation doit bien être emprunté par un maximum de 500 personnes et qu'il ne doit donc avoir qu'une largeur minimale de 5 mètres, force serait alors de constater que les deux dispositions du R.G.P.T. sur lesquelles se fonde la décision attaquée ne maintiennent cette exigence de largeur que jusqu'à la sortie du bâtiment. La question qui se poserait alors serait de déterminer si la sortie du bâtiment s'effectue à hauteur des portes vitrées figurant avant la terrasse litigieuse ou si elle ne s'effectue qu'après que le commerce exploité par la requérante ait été dépassé.

Si on estime que la sortie du bâtiment s'effectue à hauteur des portes vitrées dans le prolongement de laquelle se situe la terrasse litigieuse, l'exigence de largeur minimale imposée par l'article 52.5.4 du R.G.P.T. ne s'applique plus au-delà de ces portes et ne s'applique, plus particulièrement, pas à la partie accueillant la terrasse litigieuse, située entre les portes et le trottoir extérieur.

Si, par contre, on estime que la sortie du bâtiment n'est effective qu'une fois que la personne évacuée se retrouve sur le trottoir et qu'elle a donc dépassé le commerce de la requérante, la largeur de 5 mètres est applicable

jusqu'à ce point de sortie et donc jusqu'au trottoir. Dans cette hypothèse, on ne pourrait, toutefois, une fois encore, que s'interroger sur l'applicabilité du plan d'évacuation puisque le couloir est entravé par des portes dont une partie est apparemment fixe et qui réduisent donc le couloir d'évacuation. Sauf si ces parties fixes des portes se replient en cas d'évacuation d'urgence, les portes n'offrent pas une largeur de 5m nécessaire à l'évacuation prévue par le plan.

Quelle que soit, toutefois, l'hypothèse retenue, on ne peut que constater que la requérante n'a pas eu l'occasion de faire valoir son point de vue auprès de la partie adverse avant l'adoption de l'acte attaqué.

Il ressort pourtant de l'arrêt n° 82.611 du 1^{er} octobre 1999 que lorsque la décision de révocation n'est pas prise à la suite d'un manquement reproché au titulaire de l'autorisation, il ne s'impose pas de respecter les droits de la défense, mais il appartient à l'autorité administrative, s'agissant d'un acte qui porte atteinte à la situation du requérant et que l'autorité ne pouvait adopter qu'en étant pleinement informée de la situation de fait et de droit, de donner au titulaire de l'autorisation la possibilité de faire valoir son point de vue. Il ne peut en aller autrement que s'il ressort des circonstances particulières de la cause que l'autorité était pleinement informée de la situation.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la partie adverse n'a pas invité la requérante à faire valoir son point de vue. On ne peut, par ailleurs, à l'issue d'un premier examen en référé et en l'état actuel du dossier, considérer, au regard notamment des hypothèses envisagées ci-dessus, que la partie adverse était pleinement informée des circonstances de l'affaire et qu'elle pouvait raisonnablement se passer d'inviter la requérante à faire valoir ses observations. Il n'est, en tout cas, pas établi que l'audition de la requérante n'aurait pu apporter aucun éclairage utile nouveau. Ce moyen apparaît, à ce stade, comme sérieux.

Par contre, c'est à tort que la requérante se plaint, d'une part, que le rapport du SIAMU ne lui a pas été notifié dès lors que le contenu de celui-ci est reproduit dans la décision attaquée ce qui suffit du point de vue de la motivation formelle et, d'autre part, que d'autres autorisations ont été délivrées permettant un empiètement plus important sur le passage puisque les terrasses ainsi concernées ne sont pas situées dans le même couloir servant de chemin d'évacuation."

Après réexamen, l'auteur du présent rapport est d'avis que seul le troisième moyen est partiellement fondé.

Ainsi qu'il a, en effet, été exposé, l'autorisation domaniale dont a bénéficié la requérante était, par définition, précaire et révocable de telle sorte que l'autorité pouvait y mettre un terme même en l'absence de tout manquement par la requérante à ses conditions d'exploitation. Le quatrième moyen n'est, dès lors, pas fondé.

Le couloir litigieux constitue bien une sortie de secours selon le plan d'évacuation des Galeries entériné par le permis d'urbanisme du 6 mai 2008 devenu définitif à la suite de l'arrêt n° 214.334 du 30 juin 2011 ayant décrété le désistement de la requérante. Il convient, par ailleurs, de constater que ce couloir doit permettre l'évacuation d'un minimum de 500 personnes. Si l'interprétation du plan d'évacuation et les explications de la partie adverse sur le nombre de personnes à évacuer selon le moment de l'évacuation (journée ou soirée) n'emporte pas une pleine conviction, il n'est pas contestable que l'évacuation d'au moins 500 personnes devra s'effectuer par ce couloir, ce qui exige donc une largeur minimale de 5 mètres. Or, il n'est pas davantage contestable que la terrasse de la requérante empiète sur cette largeur minimale et constitue donc bien un obstacle à l'évacuation de ce nombre minimal de 500 personnes.

Par ailleurs, on peut considérer, dès lors que le but d'un couloir d'évacuation est d'amener les personnes à un endroit où elles ne courent plus

aucun danger, que le couloir d'évacuation litigieux prend fin à la sortie effective du bâtiment et ne s'achève donc qu'une fois que la personne évacuée a dépassé le commerce de la requérante et se retrouve sur le trottoir. Le fait que deux portes vitrées dont une partie est apparemment fixe constituent, le cas échéant, une forme de goulet d'étranglement, n'énervé en rien le fait que la terrasse de la requérante puisse constituer un deuxième obstacle sur le chemin d'évacuation et que ce motif, indépendamment du premier obstacle le cas échéant constitué par les portes vitrées, puisse justifier l'acte attaqué. Les premier et deuxième moyens ne sont, dès lors, pas fondés.

Le troisième moyen est, par contre, partiellement fondé. En effet, si c'est à tort que la requérante se plaint que le rapport du SIAMU ne lui a pas été notifié puisque le contenu de celui-ci est reproduit dans la décision attaquée ce qui suffit du point de vue de la motivation formelle, il n'en reste pas moins qu'il appartenait à la partie adverse de permettre à la requérante de faire valoir son point de vue avant d'adopter la décision attaquée. Le troisième moyen est, dès lors, partiellement fondé.

Enfin, il importe peut, en l'espèce, que d'autres commerces aient obtenu l'autorisation d'exploiter une terrasse. Si la requérante invoque ainsi une violation des principes d'égalité et de non discrimination, il suffit de constater, d'une part, que ces commerces ne sont pas situés au même endroit, ni dans le même couloir et, d'autre part, qu'à supposer même que tel soit le cas, il n'y a *"pas d'égalité dans l'illégalité"*. En effet, le principe d'égalité *"se rapporte uniquement à l'application adéquate de la loi, non à l'infraction à celle-ci, avec cette conséquence que ce principe ne saurait être invoqué pour revendiquer une décision illégale de l'autorité"*. Comme l'a déjà souligné le Conseil d'État, *"la règle de l'égalité des Belges devant la loi ne signifie pas que le bénéfice d'irrégularités, d'atermoiements ou de la faiblesse de l'autorité responsable puisse être réclamé par ceux auxquels la loi a justement été appliquée"*. Le cinquième moyen n'est, dès lors, pas fondé.

III - Conclusion Annulation.»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion de l'auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 13 avril 2010 retirant à la s.a. Island Ice Cream l'autorisation de placer une terrasse composée de 6 tables et 12 fauteuils ainsi qu'une vitrine à pâtisserie au n° 20 de l'avenue de la Toison d'Or à Ixelles.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le onze juin deux mille douze par:

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

R. GHODS

M. LEROY