

VD_OMNI AC.2018.0303 vom 27. August 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-08-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0303

FR: VD_OMNI AC.2018.0303 du 27 août 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0303 del 27 agosto 2019

Regeste

A. _____ et B. _____ /Municipalité de Payerne, Service des communes et du logement, Service de la promotion de l'économie et de l'innovation | Confirmation de la décision de la Municipalité refusant le changement d'affectation d'un immeuble d'habitations en salons de massage (mise en conformité). Selon le règlement communal, sont considérés notamment comme des endroits où la prostitution de salon est prohibée en permanence les bâtiments situés dans des zones à prépondérance d'habitat. Tel est bien le cas du bâtiment en cause, situé au centre-ville, compte tenu notamment du rapport numérique entre commerces au rez et appartements aux étages. De surcroît, le bâtiment se situe à moins de 100 m d'une église et d'un centre médical, ainsi que sur un lieu de passage pour certains écoliers. Les nuisances mentionnées par les opposants sont des éléments de plus, témoignant de l'ampleur des désagréments causés (c. 6a). Pas de violation du principe de la proportionnalité, les mesures proposées par les recourants ne suffisant pas à juguler ces nuisances (c. 6b). Pas d'inégalité de traitement au regard de la situation, différente, des salons autorisés (c. 6c).

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif au sens des art. 92ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est ouverte contre les décisions prises de manière coordonnée par la municipalité et les autorités cantonales en vertu des art. 103ss et 120ss de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), qui refusent en l'occurrence de délivrer aux recourants l'autorisation d'utiliser leur bâtiment à d'autres fins que l'habitation. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Les propriétaires de l'immeuble en cause, destinataires des décisions attaquées, ont manifestement la qualité pour recourir (cf. art. 75 let. a LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

a) La décision attaquée du SCL du 19 juin 2018 refusait de régulariser l'affectation en salons de prostitution des cinq logements sis dans l'immeuble dont les recourants sont propriétaires, en application de la LPPPL. Dans ses déterminations du 1^{er} mars 2019, le service cantonal a toutefois constaté que la Commune de Payerne n'était plus considérée comme un lieu à pénurie de logements depuis l'arrêté du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019 et qu'elle n'était donc plus soumise aux restrictions de cette loi, raison pour laquelle il a annulé sa précédente décision. Le recours est ainsi devenu sans objet en ce qui concerne la décision du SCL du 19 juin 2018. b) Reste néanmoins litigieuse la décision municipale du

12 juillet 2018 de refus de permis de construire, en tant qu'elle se fonde sur le règlement communal régissant l'exercice de la prostitution.

E. 3

La municipalité requiert la tenue d'une inspection locale ainsi que l'audition de deux voisins et opposants au projet d'exploitation des recourants. a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Toutefois, il est possible de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsque le juge parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; TF 8C_124/2019 du 23 avril 2019 consid. 6.2 et les références citées). b) En l'espèce, vu les pièces du dossier, incluant notamment plusieurs images, plans et descriptifs des lieux, la tenue d'une audience sur place n'apparaît pas nécessaire à établir les faits pertinents pour l'issue du litige. Il n'en va pas différemment des auditions de témoins requises, puisque le point de vue des opposants résulte déjà de plusieurs transcriptions (oppositions, procès-verbal de réunion, lettres adressées à la municipalité) également en mains du tribunal, qui s'estime ainsi suffisamment renseigné pour statuer en toute connaissance de cause. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite aux mesures d'instruction requises par la municipalité, sans qu'il n'en résulte de violation du droit d'être entendu des parties.

E. 4

Les recourants soutiennent que la municipalité n'aurait pas suffisamment motivé son refus de permis de construire. a) Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. aussi art. 42 let. c LPA-VD). Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de cette dernière et l'attaquer à bon escient. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; TF 2D_8/2018 du 11 septembre 2018 consid. 4.1 et les références citées). b) En l'occurrence, la décision attaquée expose clairement les motifs principaux qui ont conduit la municipalité à refuser l'octroi du permis de construire, à savoir la synthèse CAMAC négative, le nombre d'oppositions déposées durant l'enquête publique et, surtout, le règlement communal sur l'exercice de la prostitution, dont elle cite la disposition topique. Cette motivation apparaît suffisante, au regard des exigences légales et jurisprudentielles précitées, pour sauvegarder les droits des recourants, ce d'autant plus que ces derniers, assistés d'une avocate, ont pu recourir à bon escient et faire valoir leurs moyens à réitérées reprises, de manière spontanée ou sur invitation du tribunal, au cours de divers échanges d'écritures. Partant, le grief se révèle

infondé.

E. 5

La municipalité considère que les salons de massage exploités par les recourants contreviennent à l'art. 7 du règlement communal sur l'exercice de la prostitution. a) Adopté le 11 décembre 2014 par le Conseil communal de la Commune de Payerne et approuvé le 26 janvier 2015 par le département compétent, ce règlement a fait l'objet de deux arrêts de la Cour constitutionnelle et du Tribunal fédéral (CCST.2015.0001 du 24 août 2015 et TF 2C_862/2015 du 7 juin 2016), qui en ont successivement confirmé la légalité. Il s'inscrit dans le prolongement de la loi vaudoise du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution (LPros; BLV 943.05), laquelle a notamment pour but de réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les manifestations secondaires de la prostitution de nature à troubler l'ordre public (art. 2 let. c LPros), et laisse aux municipalités, dans les limites de ladite loi, la compétence d'édicter des restrictions à l'exercice de la prostitution de salon (art. 14 LPros). b) Selon l'art. 2 du règlement communal, l'exercice de la prostitution, quelles qu'en soient les modalités, peut être interdit dans les endroits où il est de nature à troubler l'ordre et la tranquillité publics, à engendrer des nuisances ou à blesser la décence (al. 1). Les affectations prévues par le règlement sur le plan général d'affectation peuvent être restreintes, en ce qui concerne l'exercice de la prostitution, dans toutes les zones aux conditions du présent règlement (al. 2). Aux termes de l'art. 7 du règlement communal, sont considérés notamment comme des endroits où la prostitution de salon est prohibée en permanence (al. 1): les bâtiments principalement affectés à l'habitation ou situés dans des zones à prépondérance d'habitat (let. a); les bâtiments de toute nature aux abords immédiats des lieux de culte, cimetières, bâtiments préscolaires, scolaires, de formation professionnelle, homes, hôpitaux (let. b). La Municipalité peut préciser, par voie d'arrêté, la liste des lieux où la prostitution de salon est prohibée. Elle peut également établir une carte des lieux concernés (al. 2). D'après l'art. 8 du règlement communal, certains endroits peuvent ne pas convenir à l'exercice de la prostitution non en permanence mais à des horaires déterminés (al. 1). Sont notamment considérés comme inappropriés à l'exercice de la prostitution de salon les bâtiments du centre-ville et des hameaux de la Commune, lorsque cette activité constitue une gêne pour les habitants, durant les jours de repos public entre 22h00 et 07h00 (al. 2). L'art. 9 précise que tout local accueillant une activité de prostitution de salon doit être conforme à l'affectation (commerciale) de l'immeuble ou de la partie concernée de celui-ci (al. 1). Conformément à l'art. 93 LATC, la Municipalité peut procéder à des inspections périodiques pour vérifier la conformité des locaux et de leur affectation; d'office ou à la requête de la Police cantonale du commerce (al. 2). Selon l'art. 10 du règlement enfin, dans la même mesure que le prévoit l'art. 85 LATC, la Municipalité peut accorder des dérogations, pour autant que des circonstances objectives le justifient. L'octroi de dérogations ne doit pas porter atteinte à un autre intérêt public prépondérant ou à des intérêts prépondérants de tiers (al. 1). Ces dérogations peuvent être accordées à titre temporaire ou définitif et être assorties de conditions et charges particulières. Elles peuvent être limitées à la personne de l'exploitant et retirées en cas de changement d'exploitant (al. 2). c) Les art. 7ss du règlement payernois sur l'exercice de la prostitution constituent des mesures de police qui tendent à assurer la tranquillité des habitants, à préserver de toute confrontation ou voisinage gênant les lieux de recueillement, les bâtiments fréquentés par des enfants et des jeunes, ou encore les établissements abritant des patients ou des personnes âgées. Il s'agit également de veiller au repos nocturne durant les jours chômés.

Pour assurer ces objectifs, les locaux de prostitution ne peuvent, sous réserve de dérogations, occuper que des immeubles ou portions d'immeuble affectés au commerce et ne sont pas tolérés dans les immeubles d'habitation et dans les zones vouées principalement à l'habitat, le contrôle étant assuré au moyen des instruments prévus par la législation sur l'aménagement du territoire. Ces buts s'inscrivent dans la défense d'intérêts publics, tels que la qualité de l'habitat, le repos et la tranquillité publics, ou encore la limitation des émissions immatérielles excessives de la prostitution (cf. CCST.2015.0001 du 24 août 2015 consid. 3a, 3a/aa et 3b). Selon le Tribunal fédéral en effet, les "émissions de nature immatérielle" qui blessent le sens moral, respectivement qui provoquent des impressions psychiques désagréables, peuvent importuner directement les voisins ou avoir des effets indirects en ce sens qu'elles peuvent rendre plus difficile la mise en location d'un appartement ou éloigner les clients des commerces (cf. ATF 108 Ia 140 consid. 5c/aa et bb). Le voisinage immédiat de salons de prostitution ou le partage des locaux communs ou des abords d'un même immeuble sont susceptibles de générer ce type d'émissions ressenties comme gênantes ou déplaisantes, par exemple en cas de confrontation avec l'affichage de prestations ou de photos d'hôtesse vulgairement aguichantes sur les portes de salons, plus spécialement si ces bâtiments sont fréquentés par des enfants. A l'instar d'une discothèque ou d'un night-club, un salon de prostitution est un établissement gênant pour les habitants du voisinage, dans la mesure où son activité s'exerce à des heures tardives dans la nuit et est par conséquent incompatible avec une zone destinée essentiellement à l'habitation, où le repos nocturne présente une importance prépondérante. Il faut également tenir compte du phénomène de concentration des salons, l'implantation d'un salon ayant souvent pour effet de faire fuir les autres locataires, et de la démultiplication des nuisances sonores que cette particularité entraîne (cf. CCST.2015.0001 du 24 août 2015 consid. 3a/aa et les arrêts cités). Dans le cas de la Commune de Payerne, où le nombre de salons de massage a précisément augmenté ces dernières années au point que des immeubles entiers sont maintenant occupés par ce genre d'établissements (cf. CCST.2015.0001 du 24 août 2015 consid. 3a/aa), le Tribunal fédéral a considéré que les habitants qui résident dans des zones où l'habitat est prépondérant doivent pouvoir prétendre à une certaine tranquillité, notamment nocturne. Or, la prostitution de salon provoque inévitablement certains désagréments. Par exemple, les habitants, et en particulier les enfants des quartiers d'habitations, peuvent se trouver confrontés à la publicité ainsi qu'aux clients des personnes pratiquant la prostitution qui arrivent en véhicules, cherchent une place de stationnement, claquent leurs portières, peuvent se méprendre et frapper à la mauvaise porte, faire du bruit dans les couloirs des immeubles ou discuter directement avec de telles personnes aux fenêtres, cela de nuit comme de jour. Tous ces éléments, dont la liste n'est aucunement exhaustive, perturbent l'ordre public et sont donc incompatibles avec une zone vouée principalement à l'habitation (cf. TF 2C_862/2015 du 7 juin 2016 consid. 6; voir aussi CCST.2015.0001 du 24 août 2015 consid. 3a et 3b).

E. 6

du bordereau du 13 septembre 2018 et pièce 24 du bordereau du 28 juin 2019). De surcroît, le dossier révèle que ces salons se trouvent à moins de 100m d'une église et d'un centre médical, ainsi que sur un lieu de passage pour certains écoliers. Les nuisances mentionnées par les opposants (en particulier les bruits de comportements, spécialement la nuit, les incivilités, notamment les mictions contre les murs, les déchets et poubelles, le trafic des voitures des clients, le parking sauvage, la porte d'entrée laissée ouverte permettant l'accès aux photographies érotiques affichées, les hôtesse dénudées à la fenêtre) sont des éléments

supplémentaires témoignant de l'ampleur des désagréments causés par cet établissement dans le quartier et, conséquemment, du trouble à l'ordre public provoqué dans le voisinage, que les recourants tentent en vain de minimiser. Que la rue soit une impasse routière et donc empruntée surtout par des piétons n'y change rien, puisque c'est précisément l'intérêt de ces derniers qu'il convient de préserver. Quant au fait qu'un degré de sensibilité au bruit III ait été attribué au périmètre, il n'est pas insolite dans un centre-ville à caractère urbain. Il s'ensuit que la municipalité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation dans l'interprétation du règlement communal.

b) Les recourants estiment qu'un refus pur et simple d'autoriser l'exploitation des salons de massage litigieux viole le principe de la proportionnalité. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; ce principe interdit également toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; TF 1C_298/2017 du 30 avril 2018 consid. 3.1.2). Dans le cas présent, les mesures proposées par les recourants n'apparaissent pas suffisantes pour pallier les nuisances et la gêne causées par les salons de prostitution décriés. Une limitation des horaires, par exemple, permettrait certes aux voisins de passer des nuits plus calmes, mais n'éviterait pas à leurs enfants d'être confrontés à la prostitution durant la journée. Une restriction de l'usage des places de stationnement paraît vaine, puisqu'à l'heure actuelle, des parcages sauvages sur les places privées des riverains sont déjà dénoncés. Quant à une insonorisation des locaux, elle est souvent onéreuse et difficilement applicable, et ne réglerait d'ailleurs pas les problèmes relatifs aux nombreux passages des clients, souvent bruyants (cf. TF 2C_862/2015 du 7 juin 2016 consid. 7.1.1). Toutes ces mesures n'empêcheraient du reste aucune autre incivilité et ne préviendraient pas la saleté, l'insécurité, ni les autres désagréments nuisant aux voisins. Enfin, la simple fermeture de la porte de l'immeuble paraît bien trop aléatoire pour être d'une quelconque efficacité. C'est donc à tort que les recourants se plaignent d'une mesure disproportionnée.

c) Les recourants dénoncent enfin une inégalité de traitement résultant du fait qu'un autre salon de massage a été autorisé à quelque 200m seulement des locaux qui nous occupent, de même qu'un "salon de bien-être érotique" en zone d'habitation. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 et la référence; TF 2D_11/2018 du 12 juin 2018 consid. 3.1). En l'occurrence, il est vrai que l'un des recourants s'est vu délivrer un permis de construire en novembre 2017 (versé au dossier) pour réaffecter un logement sis à la rue *****, sur la parcelle 256, en salon de prostitution. Ce bien-fonds est également colloqué en zone urbaine par le plan général d'affectation, dans un quartier affecté en priorité à l'habitation, à l'artisanat et au commerce, dont les relations avec la grand-rue, principale artère commerçante de la ville, sont toutefois privilégiées (ch. 1 du plan de quartier "Vieille ville – secteur nord"). Cela étant, cet établissement se distingue du cas présent tant par son emplacement que par son envergure, puisqu'au dire de la municipalité, non contesté par les recourants, il ne s'agit pas là de cinq salons de massage pouvant accueillir une dizaine d'occupants, mais d'un seul salon isolé, qui plus est dans une petite ruelle peu fréquentée, peu visible et sans aucun vis-à-vis. Il

s'avère en particulier que l'entrée du supermarché signalé par les recourants (pièce 27 du bordereau du 28 juin 2019) ne donne pas sur cette rue, mais sur la route principale perpendiculaire. Il s'ensuit que les deux situations sont suffisamment dissemblables pour être traitées différemment, sans que le principe de l'égalité de traitement n'en soit affecté. Quant au troisième établissement, qui contiendrait selon les recourants un donjon sadomasochiste, il se situe sur la parcelle 498 régie par le plan de quartier "Rue du Jura", qui tend à affirmer le caractère urbain de la rue (ch. 1) et la destine aux constructions, installations et aménagements affectés à l'habitation et à des activités ou usages compatibles avec l'habitation tels que l'artisanat, le commerce, les services et les équipements collectifs (ch. 2.2), soit à une affectation peu éloignée de celle du quartier de *****. Quoi qu'il en soit, même en admettant que ce salon aurait bénéficié d'un traitement plus favorable dans des circonstances analogues, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en règle générale sur celui de l'égalité de traitement, ce qui signifie que le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle l'aurait été faussement, voire pas du tout, dans d'autres cas (cf. ATF 139 II 49 consid. 7.1). Les recourants ne prétendent d'ailleurs pas que les conditions pour une exception au principe "pas d'égalité dans l'illégalité" seraient réunies (voir notamment à ce sujet TF 1C_154/2018 du 4 juillet 2018 consid. 6 et les arrêts cités). d) Compte tenu de l'ensemble des développements qui précèdent, la décision municipale, en tant qu'elle refuse le permis de construire sur la base du règlement communal sur l'exercice de la prostitution, n'est pas critiquable.

E. 7

En définitive, le recours doit être déclaré sans objet en tant qu'il conteste la décision du SCL du 19 juin 2018. Il doit être rejeté en tant qu'il conteste la décision de la municipalité du 12 juillet 2018, laquelle doit être confirmée. Les frais judiciaires sont fixés à 1'500 fr. (cf. art. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]) et mis à la charge des recourants, partiellement déboutés (cf. art. 49 LPA-VD). Ceux-ci doivent assumer des dépens en faveur de la Commune de Payerne, dont il convient d'arrêter le montant à 2'000 fr. (cf. art. 55 LPA-VD). Ils ne sauraient toutefois prétendre eux-mêmes à une telle indemnité, dès lors que l'annulation de la décision attaquée du SCL du 19 juin 2018 résulte essentiellement de faits nouveaux, intervenus en cours de procédure (cf. art. 55 et 56 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.