

VD_OMNI GE.2007.0030 vom 20. November 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-11-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0030

FR: VD_OMNI GE.2007.0030 du 20 novembre 2007

IT: VD_OMNI GE.2007.0030 del 20 novembre 2007

Regeste

X. _____ SA/Police cantonale du commerce Service de l'économie, du logement, A. _____, B. _____ S.A., C. _____, D. _____ | Lorsque, comme en l'occurrence, un salon de prostitution est exploité dans une zone vouée exclusivement aux activités économiques, à l'écart de toute habitation, il n'existe pas d'intérêt public pertinent à subordonner l'exploitation au consentement de l'ensemble des copropriétaires du bâtiment où se trouve un tel salon. Le litige qui pourrait survenir à ce propos entre copropriétaires est de nature essentiellement civile (consid. 3).

Erwägungen

E. 1

a) La PCC, le Service de la santé publique, la police cantonale et les services sociaux cantonaux sont les autorités compétentes au sens de la LPros (art. 23 al. 1 LPros). Pour ce qui est de la fermeture des salons, la loi en distingue deux formes, l'immédiate (art. 15 LPros) et la définitive (art. 16 LPros). La fermeture immédiate relève de la police cantonale, selon l'art. 15 al. 1 LPros, soit parce que le salon en question n'a pas fait l'objet d'une déclaration (let. a) ou que celle-ci est inexacte (let. b), que les conditions d'exploitation ne sont pas respectées (let. c), ou encore que l'accord écrit du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble fait défaut (let. d). L'affaire est ensuite immédiatement transmise à la PCC, comme objet de sa compétence (art. 15 al. 2 LPros). La fermeture définitive incombe à la PCC, selon l'art. 16 LPros, en cas d'atteinte majeure à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publics, de commission d'un crime, de délits ou des contraventions répétés, de violations réitérées à la législation, ou de présence d'un mineur dans le salon (let. a), ou lorsque les conditions d'exercice de la prostitution ne sont pas respectées (let. b). b) La décision attaquée repose sur une pluralité de motifs: l'accord écrit de la totalité des copropriétaires de l'immeuble ferait défaut; les conditions d'exercice de la prostitution ne seraient pas respectées; l'exploitation du salon aurait troublé l'ordre public. Le premier motif se fonde sur l'art. 15 al. 1 let. d LPros, le second sur l'art. 16 let. b LPros, le troisième sur l'art. 16 let. a LPros, mis en relation avec l'art. 2 al. 1 let. c, à teneur duquel l'un des buts de la loi est 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. La recourante soutient que seule la police cantonale, à l'exclusion de la PCC, disposerait de la compétence de prononcer la fermeture d'un salon au regard de l'art. 15 al. 1 let. d LPros. Dans la mesure où la décision attaquée se réfère expressément à cette disposition, cet argument est bien fondé. Au regard du texte légal en effet, les motifs mentionnés à l'art. 15 LPros ne sont invocables que par la police cantonale. Cette conclusion découle également de la systématique de loi, qui distingue clairement deux types de fermeture d'un salon et confère à deux autorités différentes et séparées la

compétence pour en décider. Dans sa réponse du 3 avril 2007, la PCC allègue toutefois que le motif visé à l'art. 15 al. 1 let. d LPros entrerait également dans les prévisions de l'art. 16 let. a LPros, en tant que cette disposition indique, comme motif de fermeture définitive d'un salon, les «violations réitérées de la législation». Cette notion, comprise au sens large, engloberait, selon la PCC, le défaut d'accord des copropriétaires à l'exploitation du salon. Cette argumentation n'est guère convaincante, pas davantage que la thèse défendue par A. _____ et consorts dans leur réponse du 15 mai 2007, qui soulignent le lien unissant l'art. 15 al. 2 LPros aux art. 15 et 16 de cette même loi. La fermeture immédiate se concevrait ainsi comme une mesure provisoire, destinée à mettre aussitôt fin au trouble à l'ordre public que représente l'exploitation d'un salon qui ne serait pas autorisé ou dont l'exploitation ne serait pas conforme à la loi. Limitée dans le temps, cette mesure devrait être confirmée ou infirmée par une décision définitive, prononcée par la PCC, laquelle, statuant sous l'angle de l'art. 16 LPros, serait autorisée à considérer les motifs de fermeture immédiate mentionnés aussi bien à l'art. 15 qu'à l'art. 16 LPros. Il n'en demeure pas moins que ces deux dispositions ne font pas de renvois entre elles quant aux motifs, bien distincts, qui commandent leur mise en œuvre. Toute la difficulté tient à la conception de la LPros. Alors que le Conseil d'Etat avait envisagé de soumettre l'ouverture des salons de prostitution à un régime d'autorisation préalable dépendant de conditions énumérées dans la loi (dont celle de l'accord du propriétaire et des copropriétaires de l'immeuble), le Grand Conseil a opté en faveur de la simple obligation d'annoncer l'ouverture d'un tel salon (art. 9 LPros); le défaut d'accord du propriétaire ou des copropriétaires a été repris dans la loi comme motif de fermeture du salon (sur la genèse de ces dispositions, cf. l'arrêt incident RE.2004.0047 du 15 avril 2005). C'est sans doute à cause de cette technique législative que le motif lié à l'accord du propriétaire ou des copropriétaires a été mentionné uniquement à l'art. 15 LPros, et non point également à l'art. 16 LPros, alors qu'il n'y a pas de distinction à faire à cet égard: le défaut d'accord du propriétaire ou des copropriétaires constitue un motif de fermeture du salon; peu importe que celle-ci soit immédiate ou définitive, prononcée par la police cantonale ou la PCC. A y regarder de plus près, c'est au demeurant bien là le système retenu par la LPros, mis en relation avec le RLPros. Aux termes de l'art. 11 LPros en effet, l'ouverture d'un salon peut être interdite d'emblée s'il existe un motif de fermeture au sens des art. 15 et 16 LPros. Cette disposition énonce ainsi l'essentiel, sous la forme d'un truisme: si les conditions d'ouverture font défaut, le salon n'est pas ouvert; s'il l'est déjà, il est fermé. Or, la compétence pour statuer en application de l'art. 11 LPros appartient exclusivement à la PCC, selon l'art. 6 al. 1 RLPros. Si l'on retient que la condition d'accord du propriétaire (ou des copropriétaires) des locaux est une condition d'annonce de l'ouverture du salon, la PCC peut, au regard de l'art. 11 LPros, se fonder sur ce motif évoqué à l'art. 15 pour en ordonner la fermeture définitive selon l'art. 16 de la même loi. Pour le surplus, il n'est pas contesté que la PCC peut ordonner la fermeture d'un salon pour des motifs d'ordre public ou pour la violation de la législation, visés à l'art. 16 let. a LPros.

E. 2

La recourante se plaint de la violation de son droit d'être entendue. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371; 129 I 85 consid. 4.1 p. 88/89, et les arrêts cités). L'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une

partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). b) Dans un premier moyen, la recourante reproche à l'autorité intimée de ne pas lui avoir soumis le rapport de l'inspecteur J. _____ avant de statuer. Le motif retenu pour ordonner la fermeture du salon qu'exploite la recourante repose directement, quant aux faits, sur le rapport du 12 décembre 2006. Or, l'autorité intimée n'a pas communiqué cette pièce à la recourante, ni ne l'a invitée à se prononcer à ce sujet, avant de rendre la décision attaquée. En cela, elle a violé le droit d'être entendue de la recourante. Un tel vice peut toutefois être guéri si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 132 V 387 consid. 5.1 p. 390; 130 II 530 consid. 7.3 p. 562; 124 V 180 consid. 4a p. 183, 389 consid. 5a p. 392 et les arrêts cités). Tel est bien le cas en l'espèce: le Tribunal établit d'office les faits et revoit librement l'application du droit par l'autorité intimée (art. 53 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives – LJPA; RSV 173.36 ; cf. arrêt AC.2005.0155 du 23 octobre 2006, consid. 1b). La recourante a eu l'occasion de faire valoir ses moyens à propos du rapport du 12 décembre 2006, dans ses écritures, ainsi que lors de l'audience du 2 juillet 2007. Il en a été de même pour C. _____, qui a eu l'occasion de consulter le dossier, de participer à l'audience et de produire des déterminations écrites. c) Le 6 juin 2007, la recourante a demandé que huit témoins soient entendus lors de l'audience du 2 juillet 2007. Dans cette liste figuraient notamment les noms de MM. V. _____, membre de la direction de l'Hôtel H. _____, et W. _____, ancien exploitant du X. _____. Ces personnes pourraient, selon la recourante, éclairer le Tribunal sur les rapports entre copropriétaires. Le 7 juin 2007, le juge instructeur a admis cette demande. Cités à l'audience, W. _____ et V. _____ ont demandé leur dispense, les 9 et 13 juin 2007, pour cause d'absence à l'étranger. Le 14 juin 2007, le juge a renoncé à entendre ces témoins, tout en réservant le complètement de l'instruction (y compris l'éventuelle audition de témoins) que le Tribunal pourrait ordonner après l'audience; il a réitéré cette position le 21 juin 2007. Le 15 juin 2007, le juge instructeur a pris acte du désistement de V. _____ et cité à l'audience l'adjointe du témoin, Mme O. _____. Lors de l'audience du 2 juillet 2007, la recourante a réitéré sa requête de faire entendre W. _____ et V. _____. Le Tribunal a suspendu l'audience pour délibérer sur les compléments d'instruction demandés; il les a rejetés séance tenante, dans le cadre d'une appréciation anticipée des moyens de preuve. Dans ses déterminations finales du 31 octobre 2007, la recourante est revenue à la charge sur ce point. Tout au long de la procédure, et lors de l'audience du 2 juillet 2007 - qui a duré plus de six heures -, les parties ont eu l'occasion de s'exprimer en détail sur l'historique des démêlés qui ont divisé les copropriétaires au sujet de l'utilisation des locaux du X. _____ et de leur transformation. Les témoins O. _____ et S. _____, ancien administrateur de la copropriétaire, ont été longuement interrogés à ce sujet. L'audition de W. _____ et de V. _____ n'était dès lors pas de nature à éclaircir d'autres éléments, nécessaires pour le jugement. Cet aspect du litige a de surcroît perdu beaucoup de l'importance que leur accordent les parties, dès lors que l'accord des copropriétaires à la transformation du X. _____ en salon de prostitution n'était de toute manière pas nécessaire (consid. 3 ci-dessous). Le Tribunal peut partant se dispenser d'ordonner de nouvelles mesures d'instruction qui ne sont pas de nature à influencer sur sa décision.

E. 3

L'exploitation d'un salon requiert «l'accord écrit du propriétaire ou des copropriétaires de l'immeuble» (art. 15 let. d LPros). Pour le cas où, comme en l'espèce, les locaux où se tient le salon de prostitution relèvent de la propriété par étages, deux conceptions s'affrontent: selon la PCC, soutenue par A. _____ et consorts, l'accord de tous les copropriétaires serait indispensable; selon la recourante et C. _____, l'accord du copropriétaire de la part afférente aux locaux effectivement utilisés suffirait. Alléguant que la solution retenue dans la décision attaquée violerait la primauté du droit fédéral, la recourante demande le contrôle concret de la conformité de l'art. 15 let. d LPros du droit supérieur (en l'occurrence, la Constitution fédérale), ce que le Tribunal est tenu de faire (ATF 127 I 185 consid. 2 p. 187-188; arrêts FI.1998.0093 du 24 juillet 2001, consid. 4a et GE.2000.0126 du 5 avril 2001, consid. 1a). a) Le droit fédéral prime le droit cantonal contraire (art. 49 al. 1 Cst.). Les règles cantonales qui contrediraient le droit fédéral, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, doivent ainsi céder le pas devant le droit fédéral. Ce principe n'exclut cependant toute réglementation cantonale que dans les matières que le législateur fédéral a réglé de façon exhaustive, les cantons restant au surplus compétents pour édicter, quand tel n'est pas le cas, des dispositions de droit public dont les buts et les moyens envisagés convergent avec ceux prévus par le droit fédéral (ATF 131 I 223 consid. 3.2 p. 228, 333 consid. 2.1 p. 335/336; 130 I 82 consid. 2.2 p. 87, 169 consid. 2.1 p. 170, 279 consid. 2.2 p. 283, et les arrêts cités). Si donc, dans les domaines régis en principe par le droit civil fédéral, les cantons conservent la compétence d'édicter des règles de droit public en vertu de l'art. 6 CC, c'est à condition que le législateur fédéral n'ait pas entendu régler la matière de façon exhaustive, que les règles cantonales soient motivées par un intérêt public pertinent et qu'elles n'éludent pas le droit civil, ni n'en contredisent le sens ou l'esprit (ATF 132 III 6 consid. 3.2 p. 7/8; 131 I 333 consid. 2.1 p. 335/336, 394 consid. 3.2 p. 396, et les arrêts cités). La question litigieuse est de savoir si en interprétant l'art. 15 al. 1 let. d LPros en ce sens que l'exploitation d'un salon de prostitution dans les locaux loués par la recourante requiert l'accord de l'unanimité des copropriétaires de la PPE A. _____, la PCC a violé les dispositions du droit fédéral régissant la propriété par étages. b) Aux termes de l'art. 712a CC, les parts de copropriété d'un immeuble peuvent être constituées en propriété par étages, de manière que chaque copropriétaire a le droit exclusif d'utiliser et d'aménager intérieurement des parties déterminées d'un bâtiment (al. 1); le copropriétaire a le pouvoir d'administrer, d'utiliser et d'aménager ses locaux dans la mesure où il ne restreint pas l'exercice du droit des autres copropriétaires, n'endommage pas les parties, ouvrages et installations communs du bâtiment, n'entrave pas leur utilisation ou n'en modifie pas l'aspect extérieur (al. 2). Le copropriétaire dispose d'un droit exclusif quant à l'utilisation de son unité d'étages (ATF 132 III 9 consid. 3.1 p. 11; Amedeo Wermelinger, La propriété par étages, Fribourg, 2002, ch. 24-27 p. 54-55). Ce droit est restreint notamment par l'obligation d'agir dans le respect des intérêts des autres copropriétaires (art. 712a al. 2 CC; Wermelinger, op. cit., ch. 46-49 p. 60-61). Cela implique de s'abstenir de tout comportement de nature à troubler la jouissance paisible de leurs locaux par les autres copropriétaires, y compris l'exploitation de leur commerce (ATF 132 III 9 consid. 3.1.1 p. 11; Wermelinger, op. cit., ch. 51 p. 61). Il convient en outre d'éviter l'utilisation excessive, au détriment des autres copropriétaires, des parties communes (Wermelinger, op. cit., ch. 56 p. 62), lesquelles sont soumises aux règles ordinaires de la copropriété au sens des art. 647ss CC (Wermelinger, op. cit., ch. 95 p. 73). Le copropriétaire peut opposer ses droits de voisin aux autres copropriétaires, afin de contrecarrer toute utilisation nuisible qu'ils entendraient faire de leurs parts d'étage (ATF 132 III 9 consid. 3.6 p. 14; Wermelinger, op.

cit., ch. 198 p. 98). Tel est le cas notamment lorsqu'un copropriétaire loue ses locaux à un tiers y exploitant un commerce de nature érotique (ATF du 1^{er} juillet 1999, reproduit in: RNRNF 2001 p. 56, consid. 3a; René Bösch, Commentaire bâlois, n. 7 ad art. 712a CC, et les références citées). c) Ainsi, le droit exclusif du copropriétaire à l'utilisation de sa part d'étage, garanti par le droit fédéral, ne l'affranchit pas de l'obligation de respecter les droits des autres copropriétaires; ceux-ci sont libres de ne pas tolérer des activités portant atteinte à leur propre situation, notamment celle consistant à louer sa part d'étage pour l'exercice de la prostitution. Pour le surplus, le droit fédéral ne contient pas de dispositions régissant l'accord à donner par les copropriétaires pour l'utilisation d'une part d'étages, s'agissant notamment des modalités de ce consentement et de la forme, simple ou qualifiée, de celui-ci. Sous ce rapport, le canton est habilité à adopter des règles de droit public fixant les conditions de l'ouverture d'un salon de prostitution dans les locaux d'une copropriété par étages. d) Encore faut-il que les mesures édictées par le canton poursuivent un intérêt public pertinent, ce que conteste la recourante. aa) La LPros poursuit un triple but: protéger les prostituées, dans leur liberté, leur dignité et leur intégrité (cf. art. 2 let. a LPros et l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) à l'origine de la LPros, BGC septembre 2003, p. 2822ss, 2823); prévenir la propagation de maladies transmissibles (cf. art. 2 let. b LPros, BGC septembre 2003, p. 2824); lutter contre les manifestations secondaires de la prostitution, de nature à troubler l'ordre public (cf. art. 2 let. c LPros, dont la formulation reprend celle de l'art. 199 CP, réprimant l'exercice illicite de la prostitution, BGC septembre 2003, p. 2824). Ces objectifs relèvent de l'intérêt public et les mesures que prévoit la loi doivent s'inscrire dans le cadre défini par l'art. 2 LPros. C'est à l'aune de cette disposition qu'il convient de vérifier si l'exigence de l'accord préalable et unanime des copropriétaires à l'exploitation d'un salon de prostitution répond à l'intérêt public. bb) A l'origine, cette condition figurait parmi celles que le tenancier devait réunir pour demander l'autorisation d'ouvrir le salon (art. 10 de l'EMPL, BGC septembre 2003 p. 2838). Or, comme on l'a vu, le Grand Conseil n'a pas voulu retenir une formule aussi contraignante, préférant celle de la simple annonce de l'ouverture du salon, assortie de motifs de fermeture, parmi lesquels celui lié au défaut d'accord des copropriétaires (art. 15 let. d LPros). Pour le surplus, les débats parlementaires n'ont pas porté sur cet aspect de la loi. Dans sa réponse au recours, du 3 avril 2007 (ch. 57, p. 11), la PCC s'est bornée à rappeler que la loi tend à protéger la population contre les nuisances qu'engendre l'exercice de la prostitution. Le rapport entre cet objectif et l'obligation de recueillir l'unanimité des copropriétaires reste cependant indiscernable. cc) Le droit du propriétaire d'étage est de nature particulière; il comporte deux éléments indissolublement liés: un droit de copropriété sur l'immeuble tout entier, d'une part; un droit exclusif d'utilisation et d'administration sur des parties déterminées de l'immeuble, d'autre part (ATF 132 III 9 consid. 3.1 p. 11, et les références citées). Ce double aspect est source de tensions, tant il est difficile de ménager les intérêts, parfois divergents, des copropriétaires. L'exploitation d'un salon de prostitution peut, selon les circonstances, porter atteinte aux droits des copropriétaires de l'immeuble où il est installé. On peut distinguer à cet égard entre un trouble objectif, découlant par exemple des allées et venues des clients, du ballet des véhicules automobiles et de leur stationnement désordonné, des attroupements, des éclats de voix, d'un éventuel trafic de stupéfiants, et un trouble subjectif, lié à la gêne, de nature morale ou éthique, que peut provoquer la présence dans le voisinage d'un lieu destiné à l'exercice de la prostitution, en particulier lorsque celui-ci se trouve dans un bâtiment d'habitation où vivent des enfants (cf. en ce sens l'opinion concurrente du Juge Eric Brandt à l'appui de la solution retenue dans l'arrêt incident RE.2004.0047, précité).

Enfin, d'un point de vue économique, un copropriétaire peut redouter le discrédit qu'entraîne pour lui le fait d'exercer son activité lucrative à proximité immédiate d'un salon de prostitution. Ce point a été confirmé lors de l'audience du 2 juillet 2007 par L. _____ et T. _____. Le premier a fait valoir l'atteinte à l'image du groupe G. _____, résultant de la présence, au rez-de-chaussée inférieur des locaux qu'il occupe, d'un salon de prostitution visible depuis les fenêtres des chambres de l'Hôtel H. _____. Le second, directeur d'une société informatique donnant souvent des cours de formation dans ses locaux, a expliqué n'avoir pas voulu prolonger son bail à cause des réactions négatives de sa clientèle, en particulier à raison de la vue, depuis les fenêtres des salles de cours, de femmes en petite tenue dans la cour intérieure du bâtiment, ainsi que de la gêne liée au bruit que ces personnes causaient lorsqu'elles téléphonaient. Dans cette optique, compte tenu du fait que le droit civil fédéral confère aux copropriétaires le droit de s'opposer à l'utilisation aux fins de prostitution d'une partie de l'immeuble, l'intérêt public invoqué à l'appui de l'art. 15 let. d LPros serait lié à la prévention de conflits qui pourraient surgir entre copropriétaires à raison des nuisances de bruit et de l'atteinte à la respectabilité que provoque l'exercice de la prostitution. Iraient dans le sens de sauvegarder l'harmonie qui doit minimalement régner pour que la copropriété puisse être exercée conformément aux buts qu'elle poursuit, toutes les mesures propres à désamorcer les conflits potentiels que pourrait provoquer l'utilisation d'une part d'immeuble dans un sens contraire aux intérêts des autres copropriétaires. Tel serait le cas de l'exigence d'accord préalable des copropriétaires à l'ouverture du salon, selon l'art. 15 let. d LPros. dd) Le bâtiment en question est sis dans une zone dévolue exclusivement à l'activité économique. Il se trouve à l'écart de tout lieu d'habitation; ses locaux, ainsi que ses alentours, sont voués au commerce, à l'administration et à l'artisanat. L'intérêt qui exigerait l'acquiescement unanime des copropriétaires à l'exploitation du salon de prostitution, apparaît comme d'ordre exclusivement privé. Que les intérêts des copropriétaires divergent, comme en l'occurrence, ne concerne pas l'Etat en tant que protecteur des biens de police visés à l'art. 2 LPros. Il ne lui appartient pas, au surplus, de s'ériger en pacificateur général de la vie civile, en instaurant des prescriptions de droit public à la seule fin de prévenir, autant que faire se peut, les litiges propres à surgir entre les particuliers, notamment pour ce qui concerne les rapports entre propriétaires d'étage. Ceux-ci ne sont au demeurant pas démunis de protection: s'ils estiment que l'un d'entre eux fait un usage de son droit contrairement à ceux de la communauté, ils disposent des moyens que leur confère le droit privé fédéral pour s'y opposer, y compris le recours au juge civil. Souffre dès lors de rester indécise la question de savoir si, dans une zone vouée uniquement ou principalement à l'habitation, il existerait un intérêt public, lié à la protection des familles, imposant de requérir l'accord de tous les copropriétaires d'une maison dont une partie serait affectée à un salon de prostitution. ee) L'audience du 2 juillet 2007 a mis en lumière le caractère primordialement privé du litige opposant les copropriétaires. L'exploitation du bâtiment, construit au début des années 1990, s'est heurtée à des difficultés liées à une conjoncture économique défavorable. A l'origine, les locaux du X. _____ abritaient un bar lié à une salle de sport, des saunas et bains turcs. Ces annexes ont été progressivement utilisées comme centre de rencontres, certains athlètes ayant pris l'habitude de prolonger leurs efforts par des exercices gymniques à caractère sexuel. Ces échanges n'étant pas rémunérés, il n'était pas question de prostitution, jusqu'au moment où il a fallu répondre à la demande de clients davantage portés sur la bagatelle que le levage de la fonte. Une controverse divise la recourante de A. _____ et consorts, quant à l'époque précise à laquelle la transformation

du X. _____ en salon de prostitution est devenue notoire. Quoi qu'il en soit, lorsque les actuels tenanciers ont, en 2002, repris les locaux, ceux-ci servaient principalement, si ce n'est exclusivement, à la prostitution. Les tenanciers ont désaffecté la salle de sport proprement dite et rénové les chambrettes dans lesquelles les prostituées se retirent avec leurs clients. Selon les déclarations concordantes de O. _____, de S. _____, de T. _____ et de U. _____, des femmes en tenue légère avaient pris l'habitude de téléphoner depuis la cour intérieure, aux yeux de tous. On savait ainsi que le X. _____ hébergeait des hôtes, sans en déduire nécessairement que celles-ci y faisaient le commerce de leurs charmes. Pour les représentants de A. _____ et consorts, ainsi que pour S. _____, ce n'est qu'après les travaux d'agrandissement du X. _____, en 2004, qu'ils ont conçu des soupçons à ce propos, ce qui a conduit à l'engagement de Q. _____ et à l'établissement de son rapport du 23 février 2005, qui confirme que le X. _____ sert à la prostitution. La remise de ce rapport a déclenché à la fois le procès civil et la procédure administrative, à la suite de l'intervention de la A. _____ et consorts auprès de la PCC et du refus de la copropriété de donner son accord à l'exploitation d'un salon de prostitution dans les locaux du X. _____. L'audience du 2 juillet 2007 a permis de constater à quel point les relations entre A. _____ et consorts, d'une part, C. _____, d'autre part, sont envenimées. Il s'agit là toutefois d'un conflit d'ordre privé entre copropriétaires, qui ne met pas en jeu l'intérêt public. Il est dès lors superflu d'ordonner des mesures d'instruction supplémentaires, comportant notamment l'audition d'autres témoins ou l'apport des pièces de la procédure civile en cours, comme l'ont demandé les parties à l'issue de l'audience du 2 juillet 2007, afin de déterminer l'époque exacte à laquelle les copropriétaires savaient (ou devaient savoir) que la prostitution s'exerçait dans les locaux du X. _____, car il s'agit là d'éléments qui ne sont pas déterminants pour le sort de la procédure administrative. En effet, l'activité des salons de prostitution est régie par la LPros depuis son entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2004. Cette loi ne vise pas des faits de prostitution antérieurs à cette date. Il suffit ainsi de constater qu'en l'occurrence, la procédure trouve son origine dans la déclaration d'annonce du 16 août 2004 et dans les contrôles effectués par la PCC à la suite de la communication qui lui a été faite par B. _____ le 28 février 2005. e) En conclusion sur ce point, il n'existe pas d'intérêt public pertinent à ce que le droit cantonal impose le consentement de l'ensemble des copropriétaires à l'exploitation d'un salon de prostitution, du moins lorsque l'immeuble est, comme en l'espèce, éloigné de tout lieu d'habitation. En pareil cas, la mesure prévue par l'art. 15 let. d LPros ne concourt pas à la réalisation des buts de la loi, tels que définis à l'art. 2 LPros, mais tout au plus à la protection d'intérêts privés. Le grief tiré de la primauté du droit fédéral est ainsi bien fondé.

E. 4

La recourante invoque également la liberté économique. a) Garantie par les art. 27 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst./VD, celle-ci comprend notamment le libre accès à une activité lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst./VD; cf. ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 99/100; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29/30, 92 consid. 2a p. 94/95, et les arrêts cités). La liberté économique n'est toutefois pas absolue. Les restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst. et 38 al. 1 à 3 Cst./VD; ATF 131 I 223 consid. 4.1 p. 230/231; 130 I 26 consid. 4.5 p. 42/43; 128 I 3 consid. 3a p. 9/10, et les arrêts cités). Les mesures restreignant l'activité économique peuvent viser à protéger l'ordre, la santé, la moralité et la sécurité publics, ainsi que la bonne

foi en affaires (ATF 131 I 223 consid. 4.2 p. 231; 125 I 322 consid. 3a p. 326, 335 consid. 2a p. 337, et les arrêts cités). b) L'exigence de l'accord du propriétaire ou des copropriétaires repose sur l'art. 15 al. 1 let. d LPros (cf. consid. 1 ci-dessus). Cette disposition constituant une base légale formelle, il est superflu d'approfondir le point de savoir si la restriction contestée emporte une restriction grave ou non à la liberté économique, au sens que donne à cette notion la jurisprudence (cf. ATF 125 I 322 consid. 3b p. 326; 122 I 130 consid. 3b/bb p. 134, et les arrêts cités). c) La condition de l'intérêt public n'est pas remplie (cf. consid. 3 ci-dessus). Dans les zones qui ne sont pas affectées à l'habitation, il n'existe pas de motif justifié de soumettre l'exploitation d'un salon de prostitution à la condition restrictive particulière de l'accord de la totalité des copropriétaires de l'immeuble concerné. Comme activité économique, la prostitution n'est pas interdite, pas davantage que celle consistant à mettre des locaux à disposition des prostituées et de leurs clients. La LPros vise tout au plus à contenir et réglementer la prostitution, à contrôler les lieux où elle s'exerce, à protéger les prostituées et à prévenir les troubles à l'ordre public (cf. art. 2 LPros). La condition du consentement des autres copropriétaires à l'exploitation d'un salon de prostitution n'entre pas dans le cadre des mesures de protection de l'ordre, de la santé, de la moralité et de la sécurité publics qui pourraient justifier, au regard de l'art. 2 LPros, la restriction à la liberté économique qu'elle implique (cf. également dans ce sens l'arrêt incident RE.2004.0047, précité). Elle vise tout au plus à protéger l'intérêt privé opposé du copropriétaire qui entendrait défendre la réputation de son commerce, compromise selon lui par la présence dans le même bâtiment d'un salon de prostitution. d) L'intérêt public fait défaut et la restriction contestée est disproportionnée (cf. consid. 8 ci-dessous). Le grief tiré de la liberté économique est ainsi également bien fondé.

E. 5

Selon la décision attaquée, l'activité de la recourante aurait donné lieu à des plaintes de la part des copropriétaires, au point de troubler l'ordre public. L'autorité intimée y a vu un motif de fermeture au sens de l'art. 16 let. a LPros, mis en relation avec l'art. 2 let. c de la même loi. A ce propos, sont évoqués les désordres liés au bruit, au stationnement des véhicules et à l'utilisation des sorties de secours. Depuis 2002, des personnes travaillant dans les locaux de la PPE A._____, ainsi que la direction de l'hôtel, se sont plaintes auprès de S._____ et de U._____ (dès l'entrée en fonction de celui-ci, en 2003), du bruit que causait l'utilisation par les prostituées du téléphone portable dans la cour intérieure du bâtiment. Ce trouble a toutefois considérablement diminué depuis un an environ. La recourante met à disposition de ses clients, sur une parcelle adjacente, six places de stationnement pour les véhicules; aucun autre espace n'est disponible, sur l'aire intérieure ou extérieure du bâtiment. Cela a pour conséquence que les clients abandonnent leurs véhicules sur des places réservées à des tiers, suscitant l'ire de ceux-ci. U._____, chargé de cette tâche, appose chaque semaine sur les pare-brises de plusieurs véhicules en stationnement irrégulier des fiches de dénonciation, ce qui lui a valu d'être houspillé et menacé. Quelques bagarres isolées ont également éclaté dans le parking souterrain. Il semble également que la recourante ne fait pas respecter la décision des copropriétaires de ne pas tolérer l'utilisation de la porte de secours, donnant sur la cour intérieure, pour l'accès aux locaux du X._____. Lors de l'inspection locale du 2 juillet 2007, le Tribunal a pu constater par lui-même que cette porte était ouverte, ce qui facilite une entrée un peu plus discrète des prostituées et des visiteurs du X._____. Pour le surplus, une chaîne empêche les véhicules d'accéder à la cour intérieure; l'adoption de cette mesure préventive n'a pas

été aisée, puisque C. _____ a, de son propre aveu, sectionné cette chaîne à deux reprises. Même s'il ne s'agit pas pour le Tribunal de minimiser ces nuisances, il n'en demeure pas moins qu'elles ne sont pas graves à ce point que, prises isolément, elles puissent justifier la fermeture définitive du X. _____.

E. 6

Un salon de prostitution peut être fermé définitivement notamment lorsque la législation est violée de manière réitérée (art. 16 let. a LPros). Cela vise en particulier le cas où des personnes en séjour illégal s'adonnent à la prostitution dans un salon au sens de l'art. 8 LPros (arrêts GE.2005.0079 du 29 juin 2006, consid. 4b, et GE.2005.0121 du 10 mars 2006, consid. 2b/aa). Dans tout salon doit être tenu un registre, constamment à jour, portant tous renseignements sur l'identité des personnes y exerçant la prostitution (art. 13 al. 1 LPros). Ce registre doit contenir les rubriques suivantes: nom; prénom; date et lieu de naissance; nationalité; domicile; type, numéro, date, lieu de délivrance et durée de validité d'une pièce d'identité; date de début et de fin d'activité dans le salon (art. 7 al. 2 RLPros). Statuant sous l'angle de l'art. 17 al. 1 LPros, qui permet de prononcer une interdiction de fréquenter les salons aux personnes ayant violé les art. 15 et 16 LPros, le Tribunal a laissé indécise la question de savoir si une telle sanction pouvait être infligée au tenancier d'un salon pour avoir toléré que des personnes en séjour illégal s'y adonnent à la prostitution; il a considéré que l'obligation de vérifier la régularité du statut des prostituées au regard de la LSEE ne découle ni des dispositions relatives à la tenue du registre (art. 13 LPros et 7 RLPros), ni de celles de la LSEE s'appliquant aux employeurs (arrêt GE.2005.0079, précité). a) Lors du contrôle effectué le 29 novembre 2006, la police a constaté que dix des douze prostituées présentes dans les locaux de la recourante ce jour-là ne détenaient pas d'autorisation de séjour. Deux d'entre elles n'avaient pas été inscrites sur le registre que l'art. 13 LPros impose de tenir (cf. également l'art. 7 RLPros). Entendu à ce sujet, Y. _____ a expliqué ignorer que les personnes en séjour clandestin n'étaient pas autorisées à exercer une activité lucrative; il a admis quelques manquements dans la tenue du registre. Lors de l'audience du 2 juillet 2007, l'inspecteur J. _____ a ajouté que six autres personnes inscrites au registre étaient en situation irrégulière au regard de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20), comme cela ressort également du rapport du 12 décembre 2006. Y. _____ a confirmé avoir fait l'objet de trois procédures pénales pour infraction à la LSEE à raison de la présence de prostituées sans autorisation de séjour dans le salon, antérieurement au contrôle du 29 novembre 2006; il avait été libéré à chaque fois de toute accusation. En outre, il avait pris depuis lors les mesures nécessaires pour que les personnes offrant leurs services sexuels dans le salon disposent d'une autorisation de séjour. b) Sur le vu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée, Y. _____ ne peut faire lui-même l'objet des sanctions prévues à l'art. 17 LPros. Cela ne constitue au demeurant pas l'objet de la décision attaquée, laquelle porte uniquement sur la fermeture du salon. En d'autres termes, il convient de trancher la question de savoir si, indépendamment de tout devoir de contrôle imposé au tenancier relativement à la tenue du registre, un salon peut être fermé parce que des prostituées y ont exercé leur activité alors qu'elles ne disposaient pas d'une autorisation de séjour au sens de la LSEE. Le point est délicat. D'un côté, il paraît difficile de concevoir qu'un tel motif puisse être retenu à l'appui d'une décision de fermeture du salon, alors même que la loi n'impose pas au tenancier de vérifier la conformité de la situation de la prostituée aux prescriptions de la LSEE, au moment de procéder à l'inscription dans le registre conformément aux art. 13 LPros et 7 RLPros. Cette difficulté pourrait être surmontée si l'art. 7 RLPros était complété dans le sens d'ajouter au

registre une rubrique spécifique relative à l'autorisation de séjour en Suisse, la date de son octroi et la durée de sa validité. On peut en effet soutenir qu'un renseignement de cette nature porte sur l'identité de la personne, au sens de l'art. 13 al. 1 LPros. D'un autre côté, dès lors que la présence de personnes en situation irrégulière du point de vue de la LSEE constitue un motif de fermeture du salon, cet élément peut être retenu à l'encontre du tenancier, même s'il n'encourt pas lui-même de sanction. On peut lui imposer de s'assurer que les prostituées présentes dans le salon disposent d'une autorisation de séjour, indépendamment de l'obligation de tenir le registre de manière exacte et complète. En cas d'inobservation de cette obligation, la sanction ne s'adresse plus à lui en tant que personne responsable de la tenue du registre, mais comme exploitant du salon et garant, à l'intérieur et aux abords de celui-ci, de l'ordre public (cf. art. 16 let. a LPros). Une autre conception aurait pour conséquence absurde que faute d'obligation, partant de responsable, le motif allégué de fermeture des salons de prostitution ne pourrait jamais être retenu. Or, c'est l'un des buts essentiels de la loi que de contenir les effets dommageables de la prostitution et, parmi ceux-ci, l'exploitation sexuelle des personnes dont le séjour en Suisse n'est pas autorisé (art. 2 let. a LPros). c) La recourante soutient que les violations à la LSEE qu'on lui reproche ne seraient pas réitérées, comme l'exige l'art. 16 let. a LPros. Cette affirmation est démentie par le rapport du 12 décembre 2006, dont il ressort qu'outre les dix prostituées présentes dans le salon le 29 novembre 2006, au moins six autres, présentes à d'autres occasions et inscrites sur le registre, étaient connues de la police comme des clandestines. Entendu à l'audience du 2 juillet 2007, l'inspecteur J. _____ a confirmé que les six personnes évoquées dans son rapport du 12 décembre 2006 (p. 2), étaient des clandestines travaillant au X. _____, mais qui ne se trouvaient pas sur place le 29 novembre 2006. Enfin, Y. _____ a reconnu lui-même avoir été l'objet de procédures pénales antérieures, à raison de faits similaires. La condition de réitération visée à l'art. 16 let. a LPros est ainsi remplie. d) En conclusion sur ce point, la PCC n'a pas violé la loi en considérant que le motif de fermeture du salon visé par l'art. 16 let. a LPros était réalisé à raison de la présence de prostituées en situation irrégulière au regard de la LSEE. Cela dispense le Tribunal d'examiner de surcroît si la tenue défectueuse du registre justifiait également une sanction. De toute manière, les fautes dénoncées à cet égard étaient peu nombreuses et mineures.

E. 7

La recourante expose que dans d'autres cas similaires qu'elle connaît, la PCC n'aurait pas ordonné la fermeture du salon. Elle se plaint sous cet aspect d'une inégalité de traitement. a) Il y a inégalité de traitement prohibée par les art. 8 al. 1 Cst. et 10 al. 1 Cst./VD lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 132 I 68 consid. 4.1 p. 74; 131 I 1 consid. 4.2 p. 6/7, 313 consid. 3.2 p. 316/317, 377 consid. 2.1 p. 380, 394 consid. 4.2 p. 399, et les arrêts cités). Selon la jurisprudence toutefois, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, 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 aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (ATF 126 V 390 consid. 6a p. 392; 117 Ib 266 consid. 3f p. 270; 116 Ib 228 consid. 4 p. 234/235; 108 Ia 212 et les arrêts cités). Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut

prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a p. 2/3; 126 V 390 consid. 6a p. 392; 115 Ia 81 consid. 2 p. 82/83, et les arrêts cités). b) En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'investiguer plus avant sur les allégués de la recourante. En effet, même à supposer que les situations dont elle parle, concernant des tiers, présenteraient des traits identiques à la sienne – ce que les représentants de la PCC ont au demeurant contesté lors de l'audience du 2 juillet 2007 – l'autorité intimée a décidé d'appliquer désormais la loi dans toute sa rigueur et de ne plus tolérer dorénavant que des prostituées en situation irrégulière du point de vue de la LSEE fréquentent les salons de prostitution. Elle en veut pour preuve les sanctions prononcées récemment à l'égard d'au moins huit autres salons de prostitution. Ce durcissement est rendu nécessaire par le fait que, comme l'ont indiqué les inspecteurs J. _____ et K. _____ lors de l'audience du 2 juillet 2007, ce type d'infraction à la LPros est généralisé.

E. 8

La recourante tient la fermeture définitive du salon pour excessive. a) Le principe de la proportionnalité, ancré aux art. 36 al. 3 Cst. et 38 al. 3 Cst./VD, veut qu'une restriction des droits fondamentaux soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi, adéquate à ce but et supportable pour la personne visée par la mesure; celle-ci est disproportionnée s'il est possible d'atteindre le résultat escompté par un moyen moins incisif (ATF 133 I 77 consid. 4.1 p. 81; 132 I 49 consid. 7.2 p. 62, 229 consid. 11.3 p. 246, et les arrêts cités). b) L'art. 16 LPros ne prévoit pas d'autre mesure que la fermeture définitive du salon. Il se distingue en cela de l'art. 17 LPros, lequel prévoit une échelle des sanctions infligées au tenancier. De toute manière, même si le texte légal est muet sur ce point, l'exigence de la gradation de la sanction découle directement du principe constitutionnel de la proportionnalité (arrêts GE.2003.0026 du 18 août 2003; GE.2006.0183 du 4 janvier 2007). En outre, comme l'ont expliqué ses représentants lors de l'audience du 2 juillet 2007, la PCC considère que, selon l'adage «qui peut le plus, peut le moins», elle est libre de prendre des sanctions moins graves que la fermeture définitive, lorsque les circonstances le commandent. Elle peut ainsi, comme elle l'a déjà fait au demeurant dans d'autres cas, prononcer un avertissement ou ordonner la fermeture temporaire d'un salon. c) La fermeture immédiate du salon aura pour effet d'empêcher que des personnes ne détenant pas d'autorisation de séjour s'y adonnent à la prostitution. En ce sens, la mesure critiquée est adéquate pour atteindre le but recherché. Selon les déclarations faites par les inspecteurs J. _____ et K. _____ lors de l'audience du 2 juillet 2007, le salon en question est bien tenu; son exploitation n'a pas donné lieu à des problèmes particuliers; les conditions d'hygiène y sont bonnes; les prostituées n'ont de conflit ni entre elles, ni avec le tenancier; il n'y a pas de trafic de stupéfiants dans le salon ou aux alentours. La seule difficulté provient de ce que les prostituées se trouvent en situation irrégulière du point de vue de la LSEE, comme c'est au demeurant le cas dans la plupart des salons du même genre. A cet égard, hormis les procédures pénales dirigées contre Y. _____, la PCC n'a pris aucune sanction en application de l'art. 16 LPros. Eu égard à l'ensemble des circonstances du cas, et notamment de ce que deux des trois motifs invoqués à l'appui de la décision attaquée ne peuvent être maintenus, la sanction maximale de la fermeture définitive est disproportionnée. Cela étant, la violation répétée de la LSEE, telle qu'elle résulte du rapport du 12 décembre 2006, justifie le prononcé d'une sanction. Un simple avertissement n'apparaît pas suffisant pour dissuader les responsables de la recourante de tolérer la présence de prostituées sans permis de séjour dans leur salon. S'impose dès lors une

fermeture temporaire. Afin de ne pas substituer son pouvoir d'appréciation à celui de la PCC, le Tribunal renoncera à fixer lui-même la durée de cette fermeture, ni ne donnera de directives sur ce point à l'autorité intimée, qui statuera à nouveau au regard de la pratique qu'elle a développée en la matière. La PCC saisira l'occasion de ce réexamen pour vérifier que les conditions de la LADB sont également respectées, s'agissant notamment de la situation ambiguë de R. _____ comme titulaire de l'autorisation d'exercer au sens de cette loi.

E. 9

Le recours doit ainsi être admis partiellement. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée à la PCC pour nouvelle décision au sens du considérant 8c. Le recours est rejeté pour le surplus. Aucune partie n'obtenant entièrement gain de cause, les frais sont répartis également entre elles; les dépens sont compensés (cf. art. 55 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives – LJPA; RSV 173.36).

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