

VD_OMNI GE.2007.0179 vom 26. März 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0179

FR: VD_OMNI GE.2007.0179 du 26 mars 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0179 del 26 marzo 2008

Regeste

X. _____ SA/Direction de la sécurité publique et des sports, Service de l'économie, du logement et du tourisme | L'utilisation d'une buvette d'un cinéma en relation avec l'organisation d'un défilé de mode et d'une "soirée" ne fait pas partie de l'exploitation traditionnelle de cette buvette au sens de l'art. 43 LADB et est par conséquent soumise à autorisation préalable de la municipalité en application de cette disposition. Refus de délivrer l'autorisation confirmé dès lors que les organisateurs n'ont pas fourni les renseignements nécessaires en temps utile à l'autorité compétente.

Erwägungen

E. 1

Les polices communale et cantonale du commerce mettent en cause la qualité pour recourir d'Alliance Atlantic SA au motif que celle-ci n'aurait plus d'intérêt actuel et pratique à faire constater l'illégalité de la décision litigieuse. a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le critère retenu à l'art. 37 al. 1 LJPA correspond à celui des art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire et 48 let. a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) et est interprété conformément à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de ces dispositions (RDAF 2001 I 487 consid. 2 p. 489). Il s'ensuit que le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage pratique et non seulement théorique, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 1 P. 70/2005 du 22 avril 2005 et références). b) aa) En tant que destinataire de la décision attaquée, Alliance Atlantic SA a a priori la qualité pour recourir. En l'occurrence, on relève toutefois que la décision attaquée concernait le refus d'autoriser l'organisation d'un défilé de mode le 15 septembre 2007, défilé qui a malgré tout eu lieu, ce qui implique que la recourante n'a plus d'intérêt actuel et pratique à l'annulation de la décision attaquée. On rappelle à cet égard que l'intérêt au recours doit encore exister au moment où le tribunal statue, sous peine d'irrecevabilité, puisque ce dernier ne se prononce que sur des questions concrètes et non sur des questions purement théorique fussent-elles de principe (cf. TA arrêt GE.2004.0142 du 10 juin 2005 et références). Cette exigence tombe toutefois si la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues et si sa nature ne permet pas de la soumettre aux autorités de recours avant qu'elle ne perde son actualité

(ATF 125 II 497; Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000 p. 485). bb) En l'espèce, s'il est vrai que la décision attaquée concerne une manifestation qui a déjà eu lieu, le recours soulève certaines questions de principe, plus particulièrement le principe de la soumission à autorisation d'autres manifestations que des projections cinématographiques dans la salle du cinéma Atlantic. La décision attaquée mentionne à cet égard que la police communale du commerce n'entrera pas en matière en ce qui concerne ce genre de soirées tant qu'elle n'aura pas pu se déterminer sur un concept global. Une nouvelle décision de refus pourrait par conséquent se présenter à nouveau sans que le tribunal puisse se prononcer à temps, la période entre la décision de refus et la manifestation étant trop courte pour qu'un arrêt puisse être rendu en temps utile. Partant, la qualité pour recourir doit être admise dans le cas d'espèce.

E. 2

L'autorité qui a rendu la décision attaquée est la Direction de la sécurité publique et des sports de la Commune de Lausanne, par l'intermédiaire de la cheffe du service de la Police du commerce. A l'appui de cette décision, est invoquée principalement la nécessité d'obtenir une autorisation en application de l'art. 43 LADB et, subsidiairement, de l'art. 41 du règlement général de police de la Commune de Lausanne du 27 novembre 2001 (ci-après: RGP) relatif à l'autorisation préalable de la Direction de la sécurité publique et des sports pour les manifestations publiques ou privées organisées dans des lieux ouverts au public. S'agissant des décisions de la Direction de la sécurité publique et des sports prises en application de l'art. 43 LADB, le règlement municipal du 10 avril 2003 sur les établissements est applicable. L'art. 23 de ce règlement prévoit que les décisions de la Direction de la sécurité publique peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la municipalité. L'art. 17 RGP prévoit pour sa part que toute décision administrative d'une direction est susceptible de recours à la municipalité. Vu ce qui précède, il apparaît que c'est la municipalité qui serait compétente pour statuer sur le recours formé contre la décision de la Direction de la sécurité publique et des sports du 11 septembre 2007 et non pas la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Le recours déposé devant la Cour de droit administratif et public devrait par conséquent être déclaré irrecevable, ceci en application de la règle dite de l'épuisement des voies de droit préalables à la saisine de l'autorité de recours supérieure (cf. Benoît Bovay, op.cit, p. 322-323). On relèvera à cet égard que les règles de procédures administratives sont en principe impératives et que l'on ne peut par conséquent y déroger - même par accord entre l'autorité et les parties (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} édition, Berne 2002 p. 227). En l'occurrence, la situation est toutefois particulière dès lors que c'est la municipalité qui, par l'intermédiaire de son service juridique, s'est déterminée dans le cadre de la procédure de recours et non pas la Direction de la sécurité publique et des sports. Or, d'une part, la municipalité n'a pas contesté la compétence du Tribunal cantonal et, d'autre part, elle s'est prononcée sur le fond en défendant la décision prise par la Direction. Dans ces circonstances, le fait de retourner à la municipalité le dossier afin qu'elle statue dans un premier temps sur le recours formé par Alliance Atlantic SA contre la décision litigieuse n'aurait aucun sens et se heurterait au principe de l'économie de procédure, qui postule notamment d'éviter dans le traitement des procédures administratives des pertes de temps inutiles et des actes sans portée réelle (cf. Moor, op. cit. p. 333). Vu ce qui précède, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal entrera en matière sur le recours.

E. 3

Le litige concerne le refus d'autoriser un défilé de mode dans les locaux du cinéma Atlantic le 15 septembre 2007. L'autorité intimée fonde sa décision sur l'art. 43 LADB, subsidiairement sur l'art. 41 RGP, qui tous deux impliquent la délivrance d'une autorisation. L'autorité communale relève que l'autorisation aurait probablement pu être octroyée mais qu'il ne lui a pas été possible de la délivrer en temps utile, faute par la recourante de lui avoir transmis les éléments nécessaires pour statuer. La recourante soutient pour sa part que, s'agissant d'un évènement qui s'est déroulé dans la salle du cinéma Atlantic et non pas dans la buvette, on ne se trouve pas dans le champ d'application de la LADB et qu'aucune autorisation n'était par conséquent requise. a) Selon l'art. 27 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Conformément à l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de dangers sérieux, directs et imminents sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit en outre être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics. Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entrave la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (sur ce qui précède, voir ATF 2P.69/2006 du 5 juillet 2006 consid. 3.1 publié in SJ 2007 p. 63). b) aa) Pour ce qui est de la base légale fondant sa décision, l'autorité communale invoque principalement l'art. 43 al. 1 LADB qui prévoit que les activités qui ne font pas partie de l'exploitation traditionnelle de la catégorie de l'établissement concerné sont soumises à l'autorisation préalable de la municipalité qui en fixe les conditions et peut en limiter le nombre. Elle relève à cet égard que la recourante est au bénéfice d'une licence de buvette délivrée en application de l'art. 15 LADB, soit une licence liée à une activité culturelle ou sportive permettant de servir des boissons avec et sans alcool à consommer sur place aux personnes qui ont participé à l'activité ainsi qu'à leurs accompagnants une heure avant son début, pendant son déroulement et deux heures après. Elle soutient que la buvette est par définition liée au local attenant, en l'occurrence une salle de cinéma, et que l'autorité compétente (soit la police cantonale du commerce) a délivré la licence de buvette en considérant qu'on était en présence d'un établissement dont le but était la projection de films. Elle en déduit que, dès le moment où la salle de cinéma est affectée à une autre utilisation, telle qu'un défilé de mode, on se trouve en présence d'une activité ne faisant pas partie de l'exploitation traditionnelle de la catégorie de l'établissement concerné au sens de l'art. 43 LADB soumise à autorisation préalable. A titre subsidiaire, l'autorité communale relève que, si l'on devait considérer que l'on ne se trouve pas dans le champ d'application de la LADB, une autorisation devait de toute manière être requise en application de l'art. 41 RGP, disposition qui prévoit que toutes les manifestations publiques ou privées organisées dans des lieux ouverts ou publics, notamment les rassemblements, les cortèges, les spectacles, les conférences, les soirées (dansantes ou autres) ou les expositions, sont soumises à une autorisation préalable de la Direction de la sécurité publique et des sports. La recourante soutient pour sa part qu'il y a lieu de distinguer la buvette et la salle de cinéma attenante. Elle relève à cet égard que, à l'origine, l'exploitation de la salle de cinéma avait fait l'objet

d'une patente spécifique, fondée sur un arrêté sur les cinémas du 16 décembre 1949, aujourd'hui abrogé. Selon elle, l'élément décisif est que l'exploitation ordinaire de la buvette consiste dans le service de boissons aux personnes ayant participé à une manifestation culturelle ou sportive et à leurs accompagnants et non pas dans la projection de films. Elle soutient que, quelle que soit l'utilisation de la salle de cinéma, la buvette continuera à servir les personnes ayant participé à un événement prévu dans la salle (projection de films, conférences, pièces de théâtre etc) une heure avant, pendant et deux heures après la manifestation, conformément à ce qui est prévu par l'art. 15 LADB. Elle soutient par conséquent que, dès le moment où, comme c'était le cas pour le défilé de mode prévu le 15 septembre 2007, il n'y a pas d'utilisation particulière de la buvette, aucune autorisation spéciale n'est requise, quelle que soit l'utilisation faite de la salle de cinéma. Pour le surplus, la recourante relève que, en cas de modification de l'utilisation de la salle, seule la législation en matière d'aménagement du territoire et de constructions pourrait nécessiter l'octroi d'une autorisation et que, en l'occurrence, on ne serait pas en présence d'un changement d'affectation justifiant une procédure d'autorisation en application des art. 103 et suivants de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11). La recourante soutient ainsi, en tous les cas implicitement, que la décision attaquée ne repose pas sur une base légale suffisante. bb) L'utilisation de tout local, quel qu'il soit, doit être compatible avec l'affectation éventuellement définie par le permis de construire (art. 103 LATC) ou le permis d'utiliser (art. 128 LATC) afférents ce local. A défaut, la municipalité est autorisée à intervenir en application des art. 105 et 130 LATC; elle peut notamment interdire l'utilisation non-conforme. En l'occurrence, la Direction de la sécurité publique ne met pas en doute que la salle de cinéma et sa buvette puissent éventuellement accueillir un défilé de mode et une "soirée". S'agissant de la décision qui fait l'objet du recours, la LATC n'est donc pas en cause. cc) S'agissant de l'application de la LADB, et plus particulièrement de l'art. 43 LADB, il convient de distinguer la salle de cinéma, d'une part, et la buvette d'autre part. aaa) Selon son article premier, la LADB a pour but de régler les conditions d'exploitation des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et de boissons (let. a), de contribuer à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics (let. b), de promouvoir un développement de qualité de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier par la formation et le perfectionnement professionnels (let. c) et de contribuer à la protection des consommateurs et de la vie sociale (let. d). Aux termes de son art. 2, la LADB s'applique au logement d'hôtes contre rémunération (let. a), au service, contre rémunération, ou à la vente de mets ou de boissons à consommer sur place (let. b), à l'usage de locaux pour la consommation, contre rémunération, de mets ou de boissons (let. c), à la vente à l'emporter de boissons alcooliques (let. d) et à la livraison de mets (let. e). bbb) Une salle de cinéma telle que celle de l'Atlantic est destinée à la vision de projections cinématographiques et non pas à la vente et à la consommation de mets et de boissons. Si l'on fait abstraction de la buvette, l'utilisation de cette salle pour un défilé de mode ou une "soirée", dans la mesure où l'on n'y pratique ni le logement ni la consommation ou la livraison de mets ou de boissons, n'entre pas dans le champ d'application de la LADB. Partant, une autorisation en application de l'art. 43 LADB n'entre pas en considération. ccc) La LADB prévoit un certain nombre de licences en fonction du type d'activité exercée (hôtel, café-restaurant, café-bar, discothèque, night-club, etc.). La licence d'établissement comprend l'autorisation d'exploiter (art. 35 LADB) et l'autorisation d'exercer (art. 36 LADB), qui sont toutes deux délivrées par le Département de l'économie. On l'a vu, l'art. 43 al. 1 LADB prévoit que les activités qui ne

font pas partie de l'exploitation traditionnelle de la catégorie d'établissement concernée sont soumises à l'autorisation préalable de la municipalité qui en fixe les conditions et peut en limiter le nombre. En l'espèce, il n'est pas contesté que la buvette est soumise à la LADB. Les parties sont en revanche divisées sur la question de savoir si l'utilisation de la buvette en relation avec une activité exercée dans la salle de cinéma autre que la projection de films implique la délivrance d'une autorisation en application de l'art. 43 LADB. Il y a lieu de constater que, depuis de nombreuses années, l'"exploitation traditionnelle" de la buvette du cinéma Atlantique est liée à l'exploitation d'une salle de cinéma. Dès le moment où la salle est utilisée pour une autre activité, par exemple un défilé de mode, on se trouve par conséquent en présence d'une utilisation qui sort de "l'exploitation traditionnelle" de la buvette. La délivrance d'une autorisation en application de l'art. 43 LADB est alors nécessaire, à moins que la buvette ne demeure fermée à l'occasion de la manifestation. On ne saurait ainsi suivre la recourante lorsque celle-ci soutient qu'aucune autorisation ne serait requise aussi longtemps que la salle liée à la buvette est utilisée pour une activité considérée comme "culturelle". Même si les autorités ont délivré sur la base de l'art. 15 LADB une licence liée à une "activité culturelle ou sportive" pour servir des boissons, il faut selon l'art. 43 LADB tenir compte de l'exploitation traditionnelle du lieu. Au demeurant, on pourrait se demander si un défilé de mode et une "soirée" sont des activités culturelles. dd) L'art. 41 RGP prévoit que, mises à part les dispositions de la LADB, toutes les manifestations publiques ou privées organisées dans des lieux ouverts au public, notamment les rassemblements, les cortèges, les spectacles, les conférences, les soirées (dansantes ou autres) ou les expositions, sont soumises à une autorisation préalable de la direction. Le défilé de mode et la "soirée" organisés par la boutique "Le Laboratoire" le 15 septembre 2007 au cinéma Atlantique étant une manifestation organisée dans un lieu ouvert au public, celle-ci était également soumise à autorisation en application de l'art. 41 RGP. c) Vu ce qui précède, la décision attaquée repose sur une base légale suffisante. Il convient encore d'examiner si, dans le cas d'espèce, c'est à juste titre que la direction a refusé de délivrer l'autorisation requise et si cette décision repose sur un intérêt public suffisant et respecte le principe de la proportionnalité. A cet égard, on note que l'autorité communale a admis que cette autorisation aurait vraisemblablement été délivrée si une demande contenant tous les éléments demandés avait été déposée en temps utile auprès de la Direction (cf. mémoire du Service juridique de la municipalité du 21 décembre 2007 ch. 5). On l'a vu, pour pouvoir organiser le défilé de mode litigieux dans la salle du cinéma Atlantic, il appartenait à la recourante d'obtenir une autorisation en application des art. 43 LADB et 41 RGP, ce qui impliquait de déposer formellement une demande d'autorisation. Selon l'art. 43 al. 2 LADB, cette demande devait parvenir à la municipalité au moins dix jours avant la manifestation. Pour ce qui est de l'autorisation prévue par l'art. 41 RGP, il appartenait à la recourante, en application de l'art. 43 al. 1 RGP, de déposer une demande d'autorisation ou d'annoncer la manifestation "le plus tôt possible" (art. 43 al. 1 RGP). Selon l'art. 43 al. 2 RGP, les organisateurs étaient tenus de fournir tous les documents et renseignements utiles, un délai pouvant leur être imparti pour se faire. Dans le cas d'espèce, il résulte du dossier que deux entretiens téléphoniques ont eu lieu le 28 août 2007 entre la police communale du commerce et l'administrateur et la directrice de la recourante et que l'organisation d'un défilé de mode a été évoquée à cette occasion. Selon la note relative à l'entretien avec l'administrateur Robert-Nicoud, l'attention de ce dernier a été attirée sur le fait qu'il devait obtenir des autorisations s'il voulait organiser des soirées dans la salle du cinéma Atlantic. Par la suite, on constate que la recourante n'a pas déposé de demande d'autorisation en

considérant apparemment que l'organisation d'évènements dans la salle du cinéma n'était pas soumise à autorisation dès lors que l'on restait dans le cadre de ce qui était selon elle l'exploitation ordinaire de la salle, à savoir l'organisation de spectacles. L'autorité communale s'est ainsi retrouvée au début de la semaine précédant le samedi durant lequel la manifestation devait se dérouler sans disposer des éléments nécessaires pour se prononcer sur l'octroi d'une éventuelle autorisation. Dans ces circonstances, on peut admettre que, n'étant pas en possession des documents et informations requis le mardi 11 septembre 2007, elle ait écrit à la recourante pour l'informer que le défilé de mode annoncé le 15 septembre 2007 ne pourrait pas se dérouler. On note à cet égard que la recourante, informée le 28 août 2007 de la nécessité d'obtenir une autorisation, aurait pu déposer une demande accompagnée des renseignements requis en temps utile, ce qui aurait permis à l'autorité compétente de se prononcer suffisamment tôt, cas échéant après avoir requis les compléments d'information nécessaires. Vu ce qui précède, on ne saurait reprocher à la direction d'avoir exigé le 11 septembre 2007 de la recourante de renoncer à l'évènement prévu le 15 septembre 2007, cette décision s'avérant adéquate et nécessaire pour atteindre les buts d'intérêt public visés, à savoir notamment garantir la sécurité et la tranquillité publique. Outre qu'elle repose sur une base légale, la décision attaquée ne prête ainsi également pas flanc à la critique sous l'angle de l'intérêt public et de la proportionnalité.

E. 4

Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit aux dépens requis.

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