

VD_OMNI GE.2008.0144 vom 10. September 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-09-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0144

FR: VD_OMNI GE.2008.0144 du 10 septembre 2008

IT: VD_OMNI GE.2008.0144 del 10 settembre 2008

Regeste

X. _____ SA/Police cantonale du commerce | Salon de prostitution dans lequel a été constaté à plusieurs reprises la présence de prostituées sans autorisation de séjour et/ou de travail (25 prostituées en tout, lors de trois contrôles). La fermeture du salon pour six mois constitue une mesure proportionnée.

Erwägungen

E. 1

L'objet du litige se limite à l'examen de la nouvelle décision prise le 6 juin 2008 par la PCC en exécution de l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007. Il n'y a pas lieu de revenir sur les points tranchés définitivement dans cet arrêt.

E. 2

La recourante demande la récusation de la PCC, l'annulation de la décision attaquée pour ce motif, et la désignation d'une autorité neutre pour statuer à nouveau. a) Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.; 27 al. 1 Cst/VD). Ces dispositions assurent au citoyen une protection équivalente à celle de l'art. 30 al. 1 Cst. (ATF 127 I 196 consid. 2b p. 198/199) et 28 Cst/VD ; elles ont un champ d'application plus vaste que l'art. 6 CEDH, car elles visent non seulement les contestations civiles et pénales, mais aussi administratives (ATF 131 II 169 consid. 2.2.3 p. 173; 130 I 269 consid. 2.3 p. 272/273, et les arrêts cités). Les lois de procédure administrative contiennent des dispositions imposant aux membres de l'autorité administrative de se récuser notamment lorsqu'ils ont une opinion préconçue dans l'affaire (cf. l'art. 10 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; PA; RS 172.021 ; cf. ATF 130 II 530 consid. 4 p. 538ss; 125 I 119, 209 consid. 8a p. 218; 122 II 471 consid. 3 p. 476ss; ATAF 2008/13). La particularité du droit vaudois est de ne pas disposer d'une loi régissant la procédure des autorités administratives. La loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36) ne s'applique en effet qu'aux juridictions administratives (art. 1 et 2 al. 1 LJPA). Il suit de là qu'il n'existe pas de normes régissant la récusation des agents publics rattachés à la PCC, lorsqu'ils statuent dans l'exercice de cette fonction. Cette lacune soulève une autre difficulté, qui a trait à la compétence pour juger de la récusation. La PA et les lois qui s'en inspirent prévoient que la décision à cet égard est prise par l'autorité de surveillance (cf. art. 10 al. 2 PA). Or, le droit vaudois est muet sur ce point. b) Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié (ATF 134 V 15 consid. 2.3.1 p. 16, 131 consid. 5.2 p.

134/135, 182 consid. 4.1 p. 185, et les arrêts cités). Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. Seule une lacune proprement dite peut être comblée par le juge; il lui est interdit, en revanche, de remédier à une lacune improprement dite, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne constitue un abus de droit ou viole la Constitution (ATF 131 II 562 consid. 3.5 p. 567/568; 129 III 656 consid. 4.1 p. 658; 128 I 34 consid. 3b p. 42, et les arrêts cités). En adoptant la LJPA, le Grand Conseil a limité le champ d'application de cette loi à la procédure devant les juridictions administratives, à l'exclusion des services de l'administration. On se trouve ainsi en présence d'une lacune proprement dite, que le juge peut combler, selon la jurisprudence qui vient d'être rappelée. Pour cela, il convient de prendre en compte que le Grand Conseil est actuellement saisi d'un exposé des motifs et projet de loi portant précisément sur l'adoption d'une loi de procédure administrative, applicable aux services de l'Etat. Or, l'art. 11 de ce projet reprend les principes ayant trait à la récusation des membres des autorités administratives, sur le modèle de l'art. 10 PA. Quant à l'art. 13 du projet, il prévoit que c'est l'autorité de recours qui statue sur la récusation en corps d'une autorité administrative. Cela signifie que pour le cas où le projet serait adopté par le Grand Conseil comme le propose le Conseil d'Etat, la récusation de tous les membres d'une autorité administrative serait traitée par la juridiction administrative compétente pour connaître des recours dirigés contre les décisions de l'autorité dont la récusation serait demandée. Si ces normes étaient actuellement en vigueur, il incomberait à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, comme autorité de recours contre les décisions de la PCC, de statuer sur la récusation visant cette autorité. Il se justifie dès lors, par une application anticipée et par analogie de ce projet de loi, d'admettre que le Tribunal cantonal statue sur la demande de récusation visant la PCC dans son ensemble. c) Le citoyen s'adressant à l'administration a le droit d'être traité par celle-ci de manière impartiale. Si la simple affirmation de la partialité ne suffit pas, mais doit reposer sur des faits objectifs, il n'est pas davantage nécessaire que l'agent public soit effectivement prévenu; la suspicion est légitime même si elle ne se fonde que sur des apparences, pour autant que celles-ci résultent de circonstances examinées objectivement (cf., s'agissant des juges, ATF 134 I 20 consid. 4.2 p. 21; 133 I 1 consid. 6.2 p. 6, 89 consid. 3.2 p. 92; 131 I 24 consid. 1.1 p. 25, 113 consid. 3.4 p. 116, et les arrêts cités). L'impartialité s'apprécie selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction et le comportement personnels de tel agent public en telle occasion, et aussi selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (cf., sous l'angle de l'art. 6 par. 1 CEDH, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Wettstein c. Suisse*, du 21 décembre 2000, par. 42; *Ciraklar c. Turquie* du 29 octobre 1998 par. 38; *Castillo Algar c. Espagne* du 28 octobre 1998, par. 43; *Incal c. Turquie* du 9 juin 1998 par. 65; *Gautrin c. France* du 20 mai 1998 par. 58; *De Haan c. Pays-Bas*, du 26 août 1997, par. 49, et les arrêts cités). S'agissant de la démarche subjective, l'impartialité personnelle se présume jusqu'à preuve du contraire (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Castillo Algar c. Espagne* du 28 octobre 1998, par. 44). Quant à l'appréciation objective, elle consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle de l'agent public, certains faits vérifiables autorisent à suspecter son impartialité. L'optique du citoyen entre en ligne de compte, mais ne joue pas un rôle décisif; l'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (cf. arrêts *Wettstein*, précité, par. 44; *Castillo Algar*, précité, par. 45; *Incal*,

précité, du 9 juin 1998 par. 71; Ferrantelli et Santangelo c. Italie du 7 août 1996 par. 58, Saraiva de Carvalho c. Portugal du 22 avril 1994, Série A, vol. 286 par. 35, et les arrêts cités; ATAF 2007/5 consid. 2.3). D'éventuelles erreurs de procédure ou d'appréciation ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention. Seules des fautes particulièrement graves et répétées pourraient avoir cette conséquence; même si elles paraissent contestables, des mesures inhérentes à l'exercice normal de la charge de l'autorité ne permettent pas de suspecter celle-ci de partialité (cf. , s'agissant des juges, ATF 113 Ia 407 consid. 2 p. 408-410; 111 Ia 259 consid. 3b/aa p. 264). d) La recourante reproche en premier lieu à la PCC d'avoir violé son droit d'être entendue. aa) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.; 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 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371, et les arrêts cités). L'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert ou réclamé 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). bb) Les 29 février et 24 avril 2008, la recourante a prié la PCC de lui remettre une copie de toutes les décisions par lesquelles avait été prononcé un avertissement ou ordonné la fermeture d'un salon de prostitution, à raison de la présence de prostituées sans autorisation de séjour. Après quelques péripéties, la PCC a remis au conseil de la recourante , le 14 mai 2008, des copies caviardées de décisions de fermeture de salons. Le conseil de la recourante s'étant aperçu que faisaient défaut les copies des décisions portant avertissement, il a, le 29 mai 2008, requis la production de ces pièces , ainsi que la prolongation du délai imparti pour se déterminer à ce sujet. La PCC n'a pas répondu à ces requêtes et a rendu la décision attaquée, le 6 juin 2008. Ce mode de faire n'était pas correct. Dès lors que la PCC avait admis la demande de la recourante sans aucune réserve, elle devait s'y conformer et remettre toutes les pièces promises. A défaut, elle devait produire les pièces omises et prolonger le délai imparti à la recourante pour se déterminer. Dans la décision attaquée, la PCC a reconnu avoir commis une erreur sur ce point . Elle a cependant fait valoir que la remise des décisions contenant des avertissements constituerait une tâche trop lourde pour elle, d'une part, et que ces pièces ne présentaient pas de rapport avec la situation de la recourante, d'autre part. Ces considérations prêtent le flanc à la critique. Si la PCC, par une appréciation anticipée des moyens de preuve, avait estimé que la production des pièces requises était inutile, elle aurait dû opposer cette objection immédiatement , et non point au terme de l'instruction. Or, elle ne l'a pas fait. La procédure suivie présente ainsi un défaut, lequel n'est pas si grave qu'il doive entraîner l'admission du recours. En effet, l'a de mande de la recourant e avait pour but de vérifier que, dans un cas comme le sien, seul un avertissement s'imposait; l'examen des autres décisions de fermeture devait lui permettre de se déterminer sur la durée de la fermeture dans le respect de l'égalité de traitement. Or, le Tribunal administratif a jugé, dans son arrêt du 20 novembre 2007, que sur le vu des faits qu'il a retenus, un simple avertissement constituerait une sanction trop légère; une mesure de fermeture s'imposait, dont seule reste à fixer la durée (consid. 8c). Pour cette seule raison, la PCC pouvait se dispenser de remettre à la recourante les décisions portant avertissement, le prononcé d'une telle sanction étant exclu d'emblée. Pour le surplus, en remettant à la recourante les décisions relatives à des ordres de fermeture des salons de

prostitution, la PCC a mis celle-ci en situation de se déterminer sur l'objet du litige, tel qu'il est circonscrit par l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007. Le grief de violation du droit d'être entendu est ainsi mal fondé; partant, il n'existe pas de motif de récusation sous ce rapport. e) La recourante reproche également à la PCC de s'être comportée de manière déloyale à son égard. Elle expose que lors de l'audience tenue le 2 juillet 2007 dans la cause GE.2007.0030 ayant conduit au prononcé de l'arrêt du 20 novembre 2007, les représentants de la PCC auraient induit le Tribunal administratif en erreur, lorsqu'ils avaient évoqué huit décisions de fermeture de salon de prostitution pour étayer leur argumentation selon laquelle la PCC entendait désormais appliquer la LPros de manière plus rigoureuse. La recourante soutient que l'examen des décisions qui lui ont été communiquées démontrerait qu'aucune fermeture n'a été prononcée sans avertissement préalable, d'une part, et que les décisions de fermeture ne reposaient pas sur le motif d'une violation des dispositions en matière de droit des étrangers, d'autre part. Elle réclame dès lors le droit d'être traitée de manière égale aux cas qu'elle évoque. Cette argumentation n'est pas décisive. Dans l'arrêt du 20 novembre 2007, le Tribunal administratif a écarté le grief tiré de l'égalité de traitement et dénié à la recourante le droit d'être traitée de manière égale dans l'illégalité (consid. 7). Il est possible que les pièces remises à la recourante par la PCC ne soient pas explicites à cet égard. Il n'en demeure pas moins que la pratique de la PCC est devenue plus sévère au cours des derniers mois. Preuve en est que le Tribunal cantonal a été récemment saisi de plusieurs recours contre des décisions de fermeture (définitive ou temporaire) de salons de prostitution. L'exemple le plus illustratif est celui du Club, à Roche (cause GE.2008.0067). Dans cette affaire qui a conduit au prononcé de l'arrêt du 7 mai 2008, le Tribunal a relevé les similitudes qu'elle présentait avec celle de la recourante, tant pour ce qui concerne le motif de fermeture que la gravité des infractions; il a retenu une mesure de fermeture pour une durée de six mois comme appropriée. Saisi d'un recours contre cet arrêt, le Tribunal fédéral l'a rejeté, le 25 août 2008 (cause 2C_357/2008). Au moment où elle a statué, le 6 juin 2008, la PCC pouvait prendre en compte, dans son appréciation, l'évolution de la jurisprudence. S'ajoute à cela que la recourante ne saurait soutenir que la loi ou la pratique interdisent d'ordonner la fermeture d'un salon de prostitution sans avertissement préalable. En conclusion, même si la PCC n'a pas suivi une ligne toujours claire et rigoureuse dans ses rapports avec la recourante, elle n'en a pas pour autant manifesté à son égard une prévention quelconque, qui aurait commandé de la récuser. f) La demande de récusation doit ainsi être rejetée; il en va de même de la conclusion principale du recours.

E. 3

La recourante tient la sanction pour disproportionnée. a) Le Tribunal administratif a déjà examiné cet aspect du litige dans son arrêt du 20 novembre 2007 et retenu qu'un avertissement ne constituerait pas une sanction suffisamment dissuasive (cf. consid. 8c). Il n'y a pas lieu de revenir sur ce point, tranché définitivement. b) Lors d'un contrôle effectué le 29 novembre 2006, il a été constaté que dix des douze prostituées se trouvant dans les locaux du X._____ ne détenaient pas d'autorisation de séjour. Au moins six autres, inscrites sur le registre, étaient connues comme séjournant clandestinement en Suisse. Lors d'un contrôle effectué le 6 juin 2008, neuf prostituées sur onze étaient également en situation irrégulière de ce point de vue. La condition de la réitération est remplie à cet égard (arrêt du 20 novembre 2007, précité, consid. 6c). Compte tenu de l'ensemble des circonstances, et à comparer la situation de la recourante à celle du Club (cf. arrêt GE.2008.0067), une mesure de fermeture pour six mois paraît appropriée, eu égard

également au pouvoir d'appréciation dont dispose la PCC dans ce domaine. La décision attaquée doit être confirmée sur ce point.

E. 4

Le recours doit ainsi être rejeté, y compris pour ce qui concerne la conclusion relative à l'autorisation LADB. Comme le retient la décision attaquée, l'examen de la demande présentée par C.Y._____ restera suspendue jusqu'à la réouverture du X._____. La PCC traitera cette demande en temps voulu, le cas échéant. La décision attaquée est confirmée, y compris pour ce qui concerne la commination au sens de l'art. 292 CP qu'elle contient (ch. 5 du dispositif). Les frais sont mis à la charge de la recourante; l'allocation de dépens n'est pas en ligne de compte (art. 55 LJPA).

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