

# **VD\_OMNI GE.2008.0163 vom 3. Dezember 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-12-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2008.0163](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0163)

FR: VD\_OMNI GE.2008.0163 du 3 décembre 2009

IT: VD\_OMNI GE.2008.0163 del 3 dicembre 2009

## **Regeste**

X. \_\_\_\_\_, Y. \_\_\_\_\_ SA/Département de l'économie, Municipalité de Lausanne, Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments | La décision de la Police cantonale du commerce, déterminant la capacité d'une discothèque relativement au nombre de personnes admises dans l'établissement (et non plus de places assises), repose sur une base légale, soit la directive des autorités cantonales d'assurance contre l'incendie, mise en relation avec les art. 39 al. 1 LADB, 27 al. 2 RLADB, 120 al. 1 let. b LATC, 89 RLATC, 3, 11, 12 et 14 LPIEN, ainsi que l'art. 1 al. 1 ch. 2 RPPI. A titre subsidiaire, cette restriction à la liberté économique est aussi fondée sur l'art. 30 al. 1 LATC, mise en relation avec l'Annexe III RLATC. La question de savoir si la directive communale sur l'hygiène et la salubrité trouve également à s'appliquer, souffre de rester indécise. A supposer que l'autorité ait changé de pratique, elle aurait été en droit de le faire.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'objet du litige est circonscrit à la licence relative au «Z. \_\_\_\_\_».

### **E. 2**

Les recourants ont demandé l'audition de M. Marc Tille, chef de la PCC, et de Mme Florence Merz, juriste de cette administration. Ils ont aussi suggéré que soit entendu M. Diserens, de l'Office de l'hygiène de la Ville de Lausanne. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.; 27 al. 2 Cst/VD; art. 33ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36). 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'audition de témoins fait partie des mesures d'instruction que le juge peut ordonner (art. 29 al. 1 let. f LPA-VD). L'autorité peut toutefois 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 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités). b) Le litige porte essentiellement sur la légalité de la décision attaquée, ainsi que le changement de pratique de l'autorité administrative. Il s'agit là de questions d'ordre juridique, que le Tribunal est en mesure de trancher lui-même, sur la base d'un dossier complet qui ne n'appelle pas d'éclaircir d'autres éléments de fait que ceux qui y sont déjà relatés. Il n'y a dès lors pas lieu d'ordonner les mesures d'instruction que demandent les recourants.

### **E. 3**

Selon ceux-ci, la limitation du nombre de personnes admises dans un établissement soumis à l'octroi d'une licence au sens de la LDAB, ne reposerait pas sur une base légale suffisante.

a) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1 Cst.; 26 al. 1 Cst./VD). Elle protège toute activité économique privée exercée à titre professionnel et tendant à l'obtention d'un gain ou d'un revenu (art. 27 al. 2 Cst.; 26 al. 2 Cst./VD; ATF 135 I 130 consid. 4.2 p. 135; 134 I 214 consid. 3 p. 215/216; 132 I 97 consid. 2.1 p. 99/100, 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.; 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). Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale ne doit pas être nécessairement formelle; elle peut se trouver dans des actes de rang inférieur à la loi (art. 36 al. 1, deuxième phrase, Cst. et 38 al. 1, deuxième phrase, Cst./VD, a contrario; ATF 131 I 333 consid. 4 p. 339, 425 consid. 6.1 p. 434). Les mesures restreignant l'activité économique peuvent viser à protéger l'ordre, la santé, la moralité et la sécurité publiques, 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'octroi de la licence au sens de l'art. 34 LDAB est une décision qui restreint la liberté économique des recourants, dans la mesure où elle limite la capacité de la discothèque du «Z. \_\_\_\_\_» à 300 personnes.

c) Cette restriction est légère, car elle ne prive pas les recourants de leur activité économique, mais en réduit l'exercice et, partant, le gain produit. La norme qui fonde cette atteinte peut dès lors se trouver dans une ordonnance, selon ce qui vient d'être dit (consid. 3a ci-dessus).

d) aa) Ni la LDAB, ni le règlement d'exécution de celle-ci, du 15 janvier 2003 (RLADB, RSV 935.31.1) ne contiennent de dispositions prévoyant expressément la limitation de la capacité des discothèques.

bb) Cela étant, tout établissement soumis à la LDAB doit répondre aux exigences de la police des constructions, de la protection de l'environnement, de la police du feu, de la santé et de l'hygiène (art. 39 al. 1 LDAB); le Département peut émettre des directives en cette matière (art. 27 al. 2 RLADB). La police du feu est régie par une loi spéciale, soit celle du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN, RSV 963.11), complétée par le règlement d'application du 28 septembre 1990 (RLPIEN, RSV 963.11.1). Les bâtiments, ouvrages et installations doivent présenter toutes les garanties de sécurité imposées par leur condition de situation, de construction, d'exploitation ou d'utilisation (art. 11 LPIEN). L'ECA prescrit les mesures de construction, d'exploitation et d'entretien propres à prévenir les dangers d'incendie et d'explosion, ainsi que les dommages causés par les forces de la nature (art. 14 LPIEN). La LATC fixe la procédure d'autorisation pour tous les projets de construction; elle détermine notamment les cas dans lesquels une autorisation spéciale est nécessaire (art. 12 LPIEN). Tel est notamment le cas lors de la construction, la reconstruction, l'agrandissement, la transformation ou la modification des constructions et ouvrages nécessitant des mesures particulières de protection contre les dangers d'incendie et d'explosion (art. 120 al. 1 let. b LATC). La liste des ouvrages, activités, équipements ou installations devant faire l'objet d'une autorisation spéciale est annexée au règlement d'application de la LATC, du 19 septembre 1986 (RLATC, RSV 700.11.1; art. 89 RLATC). Figurent notamment dans cette liste les discothèques (p. 4 de l'Annexe II au RLATC). Les travaux de transformation de la discothèque à l'enseigne «C. \_\_\_\_\_», devenue «Z. \_\_\_\_\_» étaient soumis à l'octroi d'une autorisation spéciale à délivrer par l'ECA, selon l'art. 120 al. 1 let. b LATC, mis en relation avec l'art. 12 LPIEN et l'Annexe II au

RLATC (cf. arrêt AC.2007.0131 du 20 janvier 2009). Cette autorisation spéciale a pour objet de vérifier que des mesures suffisantes seront prises pour parer au danger d'incendie et d'explosion. Les recourants ne contestent pas ce point, au demeurant. cc) Le Conseil d'Etat arrête les prescriptions d'exécution concernant notamment les mesures générales et spéciales de prévention des incendies et des explosions (art. 3 al. 1 let. b LPIEN). Il peut déclarer applicables avec force de loi les normes techniques admises notamment par des organisations professionnelles (art. 3 al. 2 LPIEN). Sur la base de ces dispositions, le Conseil d'Etat a édicté, le 14 septembre 2005, le règlement concernant les prescriptions sur la prévention des incendies (RPPI, RSV 936.11.2). Selon l'art. 1 al. 1 ch. 2 RPPI, sont applicables notamment la directive de protection incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) relative aux voies d'évacuation et d'intervention (ci-après: la directive AEAJ). Dans sa version du 20 octobre 2008, ce document pose le principe que les voies d'évacuation (servant également au sauvetage) doivent être disposées, dimensionnées et réalisées de manière à pouvoir être empruntées en tout temps, rapidement et en toute sécurité, notamment en fonction du nombre d'occupants des locaux (ch. 3.1 et 3.4.1), y compris lorsque ceux-ci se trouvent en sous-sol (ch. 3.4.6). Outre des règles générales, la directive AEAJ contient des prescriptions spéciales selon les types de bâtiments concernés, notamment les grands magasins et les bâtiments avec locaux prévus pour un grand nombre d'occupants (ch. 5.2). En l'espèce, ces dispositions s'appliquent à une discothèque de capacité importante, comme le «Z.\_\_\_\_\_». Le nombre des occupants détermine le nombre et la dimension des voies d'évacuation (sorties, couloirs, escaliers), compte tenu également de la grandeur et de l'affectation des locaux (ch. 5.2.2). La directive AEAJ distingue à cet égard les locaux pouvant accueillir jusqu'à 50 personnes, jusqu'à 100 personnes et jusqu'à 200 personnes (ch. 5.2.3.1); pour toute capacité supplémentaire et selon le niveau du bâtiment où se trouvent les locaux en question, les voies d'évacuation doivent être plus larges (ch. 5.2.3.2). Comme l'ECA l'a indiqué dans sa prise de position du 23 septembre 2008, c'est en fonction de la dimension et de la disposition des locaux du «Y.\_\_\_\_\_» et du «Z.\_\_\_\_\_», ainsi que de leur capacité d'accueil, qu'ont été déterminées les voies d'évacuation de ces locaux. Afin d'assurer la sécurité des clients de la discothèque, la PCC a retranscrit la capacité maximale du «Z.\_\_\_\_\_», dans la décision attaquée. Pour le surplus, les recourants n'allèguent pas que cette capacité, exprimée en nombre de personnes, résulterait d'une mauvaise application de ces normes. e) La décision attaquée, en tant qu'elle fixe l'effectif des personnes autorisées à fréquenter en même temps le «Z.\_\_\_\_\_» repose ainsi sur la directive AEAJ (ch. 5.2.3), mise en relation avec les art. 39 al. 1 LADB, 27 al. 2 RLADB, 120 al. 1 let. b LATC, 89 RLATC, 3, 11, 12 et 14 LPIEN, ainsi que 1 al. 1 ch. 2 RPPI. La condition de la base légale est remplie en l'occurrence. f) Sous l'angle de la liberté économique, la fixation d'un effectif maximal de clients admis dans la discothèque diminue la capacité de gain de l'exploitant, du moins dans une certaine mesure, car un local exagérément bondé produit aussi un effet répulsif sur la clientèle. Quoiqu'il en soit, les lieux de danse ouverts la nuit, débitant de l'alcool et fréquentés par des visiteurs nombreux, doivent être particulièrement bien protégés contre l'incendie. Il est dès lors essentiel que les voies d'évacuation, bien disposées et signalées, suffisent pour assurer une sortie sûre à chaque visiteur. Une suroccupation entravant la sortie rapide des clients est de nature, en cas d'alarme, à provoquer des réactions de panique qui, selon les circonstances et comme cela s'est déjà vu dans des cas semblables, entraîner des conséquences catastrophiques. Afin d'établir des règles claires, la fixation d'une norme exprimée en nombre maximal de clients autorisés à

fréquenter en même temps la discothèque, se justifie au regard de l'intérêt public lié à la sécurité des personnes. Les contrôles effectués (y compris auprès des recourants par le passé) montrent que le danger de suroccupation n'est pas à prendre à la légère. g) L'indication d'une capacité maximale exprimée en nombre de personnes constitue une mesure simple et idoine pour atteindre le but escompté. On ne voit guère quelle autre mesure, moins incisive, serait plus adéquate en l'occurrence. Le principe de la proportionnalité est ainsi respecté.

#### **E. 4**

Les recourants reprochent à la PCC d'avoir indûment changé sa pratique en la matière. a) L'autorité change de pratique lorsqu'elle abandonne l'interprétation d'une norme qu'elle avait retenue jusque là, en optant pour une interprétation nouvelle et divergente, mais plus conforme au droit. Un tel changement ne viole pas l'art. 8 al. 1 Cst. s'il s'appuie sur des raisons objectives, telle qu'une connaissance plus exacte des intentions du législateur, la modification des circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des mœurs ( cf., s'agissant du changement de la jurisprudence, ATF 135 I 79 consid. 3 p. 82; 135 II 78 consid. 3.2 p. 85; 135 III 66 consid. 10 p. 79 , et les arrêts cités). b) Les recourants allèguent qu'avant 2005, la capacité des établissements publics à Lausanne était fixée en nombre de places, et non de personnes. Dans sa réponse du 23 septembre 2008, la PCC a expliqué que les tenanciers avaient eu tendance à comprendre la notion de places autorisées comme étant celles réservées à des personnes assises, et en avaient tiré la conclusion que le nombre de places pour des personnes restant debout pouvait être plus élevé. Il en était résulté des incertitudes, qu'il avait fallu lever, notamment en modifiant le questionnaire ad hoc. Désormais, la PCC aligne sa position sur celle de l'ECA, telle qu'elle résulte de l'autorisation spéciale au sens de l'art. 120 al. 1 let. b LATC. Les déterminations de la Municipalité, du 23 septembre 2008, vont dans le même sens. On peut se demander si en cela, la PCC a véritablement changé de pratique, ou plus simplement maintenu celle-ci, mais sur la base d'un critère différent. En effet, à prendre en compte le nombre de places ou de personnes, l'objectif n'en demeure pas moins inchangé: il s'agit, d'une façon comme de l'autre, de déterminer la capacité maximale des locaux, en fonction des voies d'évacuation disponibles. Que cette capacité soit exprimée en personnes ou en places assises, n'y change rien. Cela étant, même s'il fallait admettre que l'on se trouve en présence d'un changement de pratique, celui-ci serait justifié au regard de la jurisprudence qui vient d'être rappelée. Constatant que la détermination de la capacité sous la forme de nombre de places assises avait conduit à des extrapolations hasardeuses du nombre de personnes admises par place assise, comportant le risque d'une surcapacité dangereuse des établissements publics en question, la PCC était habilitée à user d'un autre critère – reposant sur le nombre de personnes autorisées à accéder simultanément à l'établissement – plus clair et plus facilement applicable, notamment lors des contrôles effectués par la police. c) Ainsi, à supposer que la PCC ait modifié sa pratique, ce changement n'était pas critiquable.

#### **E. 5**

Dans le cours de la procédure, a également été évoquée la légalité des normes relatives à l'aération et à la salubrité des locaux. Bien que l'examen de ces questions est superflue puisque la décision attaquée repose d'une autre manière sur une base légale suffisante (consid. 3 ci-dessus), il se justifie de s'y arrêter toutefois, par souci de complétude. a) Lorsque des locaux susceptibles de servir au travail sédentaire de jour ou de nuit ne peuvent pas être aérés naturellement, une installation de ventilation mécanique doit y suppléer;

celle-ci sera conforme aux normes en vigueur, ainsi qu'aux prescriptions figurant dans le règlement d'application de la loi cantonale sur l'énergie (art. 30 al. 1 RLATC). L'Annexe III au RLATC précise que l'installation en question doit assurer en permanence, durant l'occupation des locaux, un renouvellement d'air frais correspondant à 30m<sup>3</sup> h/personne dans des locaux de non-fumeurs. Depuis l'entrée en vigueur, le 15 septembre 2009, de la loi du 23 juin 2009 sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics (LIFLP, RSV 800.02), les établissements publics au sens de la LADB sont réservés aux non fumeurs (art. 3 let. i LIFLP), sous réserve des fumoirs (art. 5 LIFLP); la norme de 30m<sup>3</sup> h/personne s'applique. L'expert mandaté par l'autorité communale a établi que les locaux du «Z. \_\_\_\_\_» et du «Y. \_\_\_\_\_» disposaient d'installations permettant un renouvellement de 5'000 m<sup>3</sup> par heure, respectivement 12'000 m<sup>3</sup> par heure, selon son rapport du 2 novembre 2007. Dans sa réponse du 23 septembre 2008, la PCC avait expliqué que la capacité calculée en application de la directive AEAI («norme feu») avait été réduite en application de l'Annexe III du RLATC («norme ventilation»), à raison du fait que les locaux accueillait à l'époque des clients fumeurs, avec la conséquence que la norme était de 40m<sup>3</sup> h/personne. Les recourants se sont insurgés contre le fait que la capacité puisse ainsi être réduite au regard d'une disposition («norme ventilation») dépourvue de base légale suffisante. Ce moyen doit être écarté. Premièrement, la controverse n'est plus d'actualité, à raison de l'entrée en vigueur, en cours de procédure, de la LIFLP. Deuxièmement, l'art. 30 al. 1 RLATC, mis en relation avec l'Annexe III à ce règlement, ainsi que le règlement d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie, du 4 octobre 2006 (RLVLEne, RSV 730.01.1), constitue une base légale suffisante pour déterminer la capacité maximale d'une discothèque. Si l'installation de ventilation est suffisante, au regard de la capacité d'accueil des locaux, déterminée en application des prescriptions relatives à la protection contre l'incendie, cette capacité ne sera pas réduite; elle le sera, en proportion, si l'installation de ventilation est insuffisante. b) Dans ses écritures des 23 septembre 2008 et 24 mars 2009, la Municipalité a évoqué également, comme critère déterminant la capacité des discothèques, les normes communales (directive «salubrité et hygiène»), qui impose à l'exploitant de mettre à la disposition de la clientèle un certain nombre d'installations sanitaires (WC et lavabos). Dans sa réponse du 23 septembre 2008 (ch. 2.2 et 2.3), la Municipalité a toutefois indiqué qu'il s'agissait là d'une norme non contraignante, en ce sens que le défaut d'installations demandées ne pouvait avoir pour conséquence de limiter la capacité de l'établissement. Dans sa détermination du 24 mars 2009, la Municipalité a précisé à ce sujet que la directive «salubrité et hygiène» avait pour but de déterminer le nombre d'installations sanitaires en fonction de la capacité de l'établissement, et non l'inverse, en ce sens que l'effectif d'installations disponibles n'avait pas pour effet de réduire la capacité de l'établissement, telle que définie par les prescriptions relatives à la protection contre l'incendie («norme feu») et à l'aération des locaux («norme ventilation»). Il suffit de prendre acte de cette explication et d'admettre que la directive communale n'influe pas sur la détermination de la capacité des discothèques. Les recourants le contestent et dénie à cette directive toute base légale. La question souffre toutefois de ne pas être approfondie, car il n'est pas contesté en l'espèce que la capacité du «Z. \_\_\_\_\_» a été fixée en fonction de la protection contre l'incendie, et non pas sur la base de la directive communale.

## **E. 6**

Le recours doit ainsi être rejeté et la décision attaquée confirmée. Les frais sont mis à la charge des recourants (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55, 56 et 52 LPA-VD).

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