

VD_OMNI GE.2009.0008 vom 29. März 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-03-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2009.0008

FR: VD_OMNI GE.2009.0008 du 29 mars 2010

IT: VD_OMNI GE.2009.0008 del 29 marzo 2010

Regeste

X. _____ SA, Y. _____/Service de l'économie, du logement et du tourisme | 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, 37 RLABD, 35 RLVLEne et 16 et 17 OLT. A titre subsidiaire, cette restriction à la liberté économique est aussi fondée sur l'art. 30 al. 1 RLATC mis en relation avec l'Annexe III RLATC. A supposer que l'autorité ait changé de pratique, elle aurait été en droit de le faire. Le principe de non rétroactivité des lois souffre des exceptions, par exemple s'il s'agit d'une autorisation de police destinée à protéger l'ordre public.

Erwägungen

E. 1

L'objet du litige est circonscrit à la licence relative au "Z. _____" rue ***** 1 à 1*****.

E. 2

Les recourants ont demandé l'audition de M. G. _____, chef de la PCC et de Mme H. _____, juriste de cette administration. 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 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 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'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 cent 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. Cependant, un nouveau règlement d'application de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons a été adoptée par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2009 avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Son article 37 prévoit ce qui suit : " Art. 37 Capacité d'accueil des établissements Alinéa 1 La capacité maximale d'accueil d'un établissement au bénéfice d'une licence ou d'une autorisation simple au sens de l'art. 4 de la loi fait partie intégrante des conditions d'exploitation. Alinéa 2 Cette capacité, exprimée en nombre de personnes, personnel compris, est déterminée sur la base des normes actuellement en vigueur, notamment en matière de police du feu, de ventilation et de droit du travail. Alinéa 3 En cas de divergences entre ces différentes normes, seule la capacité la moins importante sera autorisée et figurera sur la licence." Cette nouvelle disposition réglementaire trouve sa base législative dans la LDAB, en particulier son art. 39 al. 1 dont la teneur est la suivante : " Art. 39 Locaux Alinéa 1 Tout établissement doit répondre aux exigences en matière de police des constructions, de protection de l'environnement, de police du feu ainsi qu'en matière sanitaire et d'hygiène alimentaire." bb) Les recourants invoquent le principe de la non rétroactivité des lois étant donné que la décision querellée a été prise antérieurement au 1^{er} janvier 2010. Ce principe souffre néanmoins des exceptions, en particulier lorsqu'il s'agit de définir un régime juridique futur, ou de régler une situation durable, par exemple de statuer sur l'octroi d'une autorisation de police (Moor, Droit administratif, vol. I, 2^e éd., n.2.5.2.4; Knapp, Précis de droit administratif, 4^e éd., nn. 582 ss., p. 121; FI.2009.0050). S'agissant d'une autorisation de police destinée à protéger l'ordre public, l'autorité de recours appliquera la nouvelle réglementation (Moor, op. cit., ch.: 5.2.4 p. 175; Knapp, op. cit., nn. 586, p. 122). Comme l'avait déjà retenu la cour de céans dans son arrêt GE.2008.0163, l'art. 39 al. 1 LDAB est

déjà une base suffisante pour restreindre la capacité d'accueil d'un établissement, notamment pour des raisons de police des constructions, de protection de l'environnement, de police du feu, de santé ou d'hygiène. L'art. 37 RLADB ne fait que préciser cette norme en matière de capacité d'accueil dans les établissements.

E. 4

Les recourants contestent également la légalité des normes relatives à l'aération et à la salubrité des locaux. 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 30m³ 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 30m³ h/personne s'applique. Comme l'a retenu la cour de céans dans son arrêt GE.2008.0163, 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; par contre, elle le sera en proportion si l'installation de ventilation est insuffisante. L'ECA ayant retenu une capacité de deux cents personnes, on constate, en application des principes et normes susmentionnés que la recourante se doit d'installer un nouveau système de ventilation de 6000m³ par heure pour un établissement non fumeur (30m³/heure par personne). En l'espèce, l'attestation de la société E. _____ SA du 20 février 2003 fait état d'une installation permettant un renouvellement d'air frais à raison de 4000m³/heure déjà insuffisante. Or, les recourants, eux-mêmes, dans une lettre de leur conseil au propriétaire du 1^{er} février 2007 ont reconnu que cette ventilation avait une capacité d'extraction réduite, qu'elle présentait d'importants signes de faiblesse, que les canalisations avaient de nombreuses fuites et que le bloc moteur ne permettait pas d'assurer le renouvellement de l'air vicié. Il est en conséquence patent que cette installation doit être changée et qu'un délai relativement court doit être fixé puisque le problème est connu depuis 2007 déjà.

E. 5

On relèvera encore, pour être complet, que le système de ventilation reste important non seulement pour les clients (renouvellement de l'air, transpiration) mais également pour les employés de la discothèque (art. 16 et 17 de l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail/OLT 3/RS 822.113).

E. 6

La décision attaquée en tant qu'elle fixe l'effectif des personnes autorisées à fréquenter le bar-dancing "Z. _____" à cent personnes repose ainsi sur les art. 39 al. 1 LADB, 41 RLADB, 30 al. 1 RLATC et l'Annexe III au même règlement, 35 RLVLEne, et 16 et 17 OLT. Dès lors la condition de la base légale est pleinement remplie.

E. 7

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. Comme on l'a vu ci-dessus, l'atteinte en l'espèce est légère puisque les précédentes autorisations mentionnaient toutes déjà une capacité d'accueil de cent personnes. Vu le manque d'aération naturelle, il est essentiel, pour la salubrité des lieux et la santé des personnes et du personnel, qu'une aération mécanique adéquate et conforme aux normes soit mise en place. 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 santé des personnes. Il s'agit-là d'une mesure simple et idoine pour atteindre le but escompté. Le principe de la proportionnalité est dès lors respecté.

E. 8

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 moeurs (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 1***** 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. 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. 9

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.