

VD_OMNI GE.2013.0090 vom 29. Juni 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0090

FR: VD_OMNI GE.2013.0090 du 29 juin 2015

IT: VD_OMNI GE.2013.0090 del 29 giugno 2015

Regeste

X. _____/Municipalité de Lausanne, Direction des sports, de l'intégration et de la protection | Décision municipale qui prévoit une restriction des horaires d'ouverture d'une discothèque située dans le quartier du Tunnel, à Lausanne (fermeture du dimanche au mercredi à 01h00, le jeudi à 02h00 et les vendredi et samedi à 03h00, sans possibilité de prolongation jusqu'à 05h00). Une telle mesure n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement: elle s'inscrit en effet dans le cadre des mesures prises par la municipalité en vue de pacifier les nuits lausannoises et d'améliorer la sécurité, notamment en limitant l'activité nocturne principale à certains secteurs du centre-ville; le processus est actuellement en cours et à terme, toutes les discothèques situées dans des secteurs à habitat prépondérant, en particulier dans le quartier du Tunnel, seront soumises au même type d'horaire. (consid. 6) Recours au TF rejeté (ATF 2C_597/2015 du 2 février 2016).

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. L'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours (art. 79 al. 1 LPA-VD). b) En l'espèce, la recourante a déposé deux actes de recours contre la décision de la Municipalité de 1***** du 24 mai 2013. Le premier, daté du 27 mai 2015, doit être déclaré irrecevable, car l'avance de frais requise n'a pas été payée dans le délai imparti (art. 47 al. 3 LPA-VD). Le second, daté du 21 juin 2015, a été formé encore dans le délai de recours. Il respecte pour le surplus les exigences formelles de l'art. 79 al. 1 LPA-VD. Il convient donc d'entrer en matière sur ce second recours.

E. 2

Le cas échéant, l'horaire plus restrictif fixé dans le permis de construire ou ce qui en tient lieu selon l'article 103 LATC ou dans les décisions des services cantonaux et/ou dans la licence ou autorisation spéciale au sens de la LATC et la LADB prime. Sont en outre réservées les restrictions d'horaire prononcées en cours d'exploitation par l'autorité cantonale compétente, notamment pour des motifs d'ordre public ou de protection de l'environnement." L'art. 9 RME 2013 ne se réfère plus qu'aux " restrictions d'horaire ". Les motifs sont en substance identiques à ceux de l'ancien règlement. c) Quant à art. 77 RPGA, il prévoit que " lorsque les établissements publics et ceux qui y sont assimilés sont susceptibles de provoquer des inconvénients appréciables dans les secteurs où l'habitat est prépondérant, la municipalité peut imposer des restrictions d'usage ou les interdire "

E. 3

A titre principal, la recourante conteste la compétence de la municipalité de rendre une décision restreignant les horaires d'exploitation, relevant que le RME n'octroie cette compétence qu'à la seule DSIPP. A son sens, la décision attaquée est dès lors nulle. Dans l'arrêt GE.2014.0017 précité qui concernait " Le Z. _____ ", un autre établissement du quartier du *****, la cour de céans a examiné ce même moyen (consid. 2). Elle a retenu que même si aucune disposition expresse du RME ne conférait à la municipalité la compétence de rendre une décision imposant un horaire d'ouverture plus restrictif, il ne faisait toutefois guère de doute qu'elle puisse le faire, au regard de sa position hiérarchique supérieure aux directions (cf. art. 9 al. 1 et 12 al. 1 RME). Elle a rappelé que, conformément à l'adage " qui peut le plus, peut le moins ", la municipalité pouvait en effet se substituer à l'autorité inférieure pour décider à sa place (cf., en droit fédéral, l'art. 47 al. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration – LOGA; RS 172.010; cf., pour des situations semblables, arrêts FI.2011.0019 du 16 août 2011 consid. 2; GE.1999.0083 du 18 novembre 1999 consid. 1b). Il n'y a pas lieu de s'écarter dans le cas d'espèce de cette jurisprudence. Le grief tiré de l'incompétence de la municipalité s'avère ainsi mal fondé.

E. 4

A titre subsidiaire, la recourante soutient que les conditions des art. 9 RME 2011 et 77 RPGA, dispositions sur lesquelles se fonde la mesure attaquée, ne sont pas réalisées. a) La recourante conteste en premier lieu que le quartier du ***** soit destiné de manière prépondérante à l'habitat. Elle soutient que le quartier est avant tout un lieu de passage que plus de 20'000 véhicules empruntent chaque jour. Se référant aux données figurant sur le site internet local.ch, elle met par ailleurs en doute les constats établis par la DSIPP sur le nombre d'habitants du quartier. Elle souligne en outre que le quartier compte un grand nombre de commerces et d'entreprises en tout genre. aa) La cour de céans a été amenée à plusieurs reprises à interpréter la notion de quartier voué de manière prépondérante à l'habitat au sens des art. 77 RPGA et 9 RME 2011. Il ressort de la jurisprudence rendue que le nombre effectif d'habitants dans le secteur considéré joue un rôle déterminant. Ainsi, le caractère prépondérant de l'habitat a été confirmé pour les quartiers respectivement de la rue ***** (comptant environ 800 habitants), du secteur englobant la rue de *****, la rue de ***** et la rue ***** (comptant entre 308 et 585 habitants) et de ***** (comptant 793 habitants), nonobstant la présence de commerces et d'un grand nombre d'établissements publics (arrêts AC.2008.0295 du 11 janvier 2010, AC.2011.0227 du 30 août 2012 et GE.2012.0210 du 26 août 2013). bb) En l'espèce, selon le comptage établi par la DSIPP (pièce 119 du bordereau de l'autorité concernée), le quartier du ***** compte au 3 février 2015 1'296 habitants. Contrairement à ce que prétend la recourante, il n'y a pas lieu de douter de ce chiffre. Il se fonde en effet sur les données du Contrôle des habitants analysées selon deux axes, à savoir en fonction du nombre d'habitants de l'immeuble et du nombre d'abonnés aux services industriels. Il est de plus cohérent par rapport aux relevés établis par " Statistique Vaud " qui mentionnent 1'105 habitants pour le quartier *****_***** et 2'400 habitants pour le quartier de la ***** (<http://www.scris-lausanne.vd.ch>). Certes, si l'on se réfère comme la recourante au site local.ch, le chiffre articulé par la DSIPP apparaît élevé. Le recours à cette base de données n'est toutefois pas pertinent. D'une part, elle n'a pas un caractère officiel; d'autre part, elle n'a pas pour objectif de recenser tous les habitants, mais uniquement ceux qui ont un raccordement téléphonique (sont donc exclus les enfants, les personnes qui n'ont pas de raccordement téléphonique, ainsi que celles qui ont demandé à ne pas apparaître dans la

base de données). Quant à la délimitation du périmètre retenu par la municipalité, elle n'apparaît pas critiquable au regard de la situation de fait, notamment de la situation des logements par rapport aux commerces et établissements publics. Elle n'a du reste pas été remise en cause dans l'arrêt GE.2014.0017 précité, étant précisé toutefois que ce point n'était pas litigieux. Quoi qu'il en soit, même si l'on prenait uniquement la place du ***** comme le voudrait apparemment la recourante, le nombre d'habitants resterait important (417 selon le comptage de la DSIPP; voir pièce 119 du bordereau de l'autorité concernée) et dans le même ordre de grandeur que celui du secteur englobant la rue de *****, la rue de ***** et la rue *****, qui a été reconnu comme quartier voué de manière prépondérante à l'habitat au sens des art. 77 RPGA et 9 RME 2011 (voir supra consid. 4a/aa). Compte tenu ces circonstances et au regard de la jurisprudence précitée, l'autorité intimée n'a pas commis un abus ni un excès de son large pouvoir d'appréciation (arrêt GE.2012.0210 précité, consid. 6a/bb in fine ; voir ég. arrêts 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 6.2; 2C_378/2008 du 20 février 2009 consid. 3.3.3 concernant la réglementation de la Commune de 2***** en matière d'heures d'ouverture d'établissements publics, qui prévoyait des heures de fermeture différentes selon les quartiers de la ville), en retenant que le quartier du ***** était affecté de manière prépondérante à l'habitation. Le fait que l'établissement litigieux se trouve en zone urbaine, zone qui est destinée non seulement à l'habitation, mais également au commerce, aux bureaux, à l'artisanat et aux constructions et installations publiques (art. 95 RPGA), importe peu (arrêt AC.2008.0295 précité consid. 3), dans la mesure où la proportion d'habitants reste importante. Le fait que le quartier comporte un grand nombre de commerces et d'établissements publics (18 selon le relevé de la DSIPP) n'est pas déterminant non plus pour le même motif (dans ce sens, voir arrêts AC.2011.0227 et GE.2012.0210 précités). c) La recourante conteste également que l'exploitation de son établissement public soit susceptible d'entraîner des " inconvénients appréciables " pour le voisinage au sens des art. 9 RME et 77 RPGA. Elle soutient que les nuisances proviennent exclusivement du trafic routier. Elle mentionne également les problèmes liés au trafic de stupéfiants. aa) Selon la jurisprudence, un quartier, situé au centre ville, doté de plusieurs établissements publics fréquentés la nuit, peut être traité différemment d'un quartier résidentiel périphérique tranquille, dans la mesure où on peut exiger des voisins qu'ils tolèrent dans une plus large mesure le bruit nocturne dans le premier cas. Toutefois, une plus grande tolérance ne signifie pas une tolérance sans limites. La municipalité n'est donc pas tenue d'autoriser, dans un quartier affecté de manière prépondérante à l'habitat, un nombre excessif d'établissements publics générant des nuisances de toute nature, car cela aurait pour effet de dissuader les personnes qui souhaitent venir y vivre, voire d'amener certains habitants à quitter le quartier, ce qui irait à l'encontre des objectifs recherchés dans le secteur (arrêts GE.2014.0017 précité consid. 9b, concernant le quartier du *****; GE.2012.0210 précité consid. 6b/bb, concernant le quartier de *****; AC.2011.0227 précité consid. 1d/bb, concernant la rue de *****; AC.2008.0295 précité consid. 3c, concernant le quartier de ***** , ainsi que les références citées). bb) En l'espèce, il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport de la police municipale du 14 avril 2015 (pièce 118 du bordereau de l'autorité concernée), qu'en 2014, la police a enregistré 104 interventions en lien avec l'exploitation des établissements de nuit du quartier du *****. 56 de ces interventions, soit plus de la moitié, concernaient le seul " X._____ ". De plus, 27 de ces interventions ont eu lieu entre 3h00 et 6h00. La situation ne s'est pas améliorée en 2015. Ainsi, au 14 avril 2015, treize interventions, dont six entre 3h00 et 6h00, en lien avec

le " X. _____ " ont été comptabilisés. Les troubles à l'ordre public constatés sont de nature diverse, allant des nuisances sonores à des infractions contre l'intégrité corporelle, en passant notamment par des altercations et des vols. S'il est vrai qu'un certain nombre de ces interventions ont été déclarées sans suite, il n'en demeure pas moins qu'elles concernaient en particulier des bagarres, des bruits de comportements ou de musique, des voies de fait ainsi que du tapage nocturne, soit des troubles susceptibles d'engendrer des inconvénients appréciables pour le voisinage. Le fait que la recourante n'est pas responsable de la plupart de ces troubles n'est pas déterminant non plus. Selon la jurisprudence, pour que les art. 9 al. 1 let. a RME 2011 et l'art. 77 RPGA puissent s'appliquer, il est en effet nécessaire et suffisant que l'établissement en cause soit susceptible de provoquer des inconvénients appréciables pour le voisinage, ce qui est le cas en l'espèce (voir, pour une situation semblable, arrêts GE.2014.0017 et GE.2012.0210 précités). Au regard de ces éléments, l'autorité intimée n'a pas abusé ni excédé son large pouvoir d'appréciation (arrêt GE.2014.0017 précité consid. 9c in fine), en retenant que l'établissement de nuit " X. _____ " était susceptible de provoquer des inconvénients appréciables pour le voisinage. d) La recourante reproche encore à l'autorité intimée de n'avoir pas mis en oeuvre un plan d'assainissement, impliquant l'ensemble des acteurs du quartier du *****. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt AC.2011.0227 précité. Dans cet arrêt (consid. 1d et e), la cours de céans a relevé que si les conditions de l'art. 77 RPGA étaient réunies, l'autorité était confrontée à une situation et à un devoir d'assainissement de l'ensemble du secteur. Elle a rappelé à cet égard la jurisprudence fédérale selon laquelle "[l] orsque plusieurs installations produisent ensemble des émissions excessives, il s'impose de procéder de façon coordonnée ". Elle a jugé qu'il appartenait ainsi à l'autorité communale d'examiner, en collaboration avec la police cantonale du commerce, quels étaient les autres établissements du même secteur qui seraient susceptibles de nécessiter un assainissement, sous l'angle de la protection du bruit ou de la protection contre les nuisances secondaires au sens de l'art. 77 RPGA, et d'arrêter un programme d'assainissement, par exemple en fonction de l'échéance des licences d'établissements, ou lors de changement de titulaire des autorisations d'exploiter ou d'exercer, ou encore lors de plaintes répétées du voisinage concernant le bruit provenant d'un établissement spécifique. Or, c'est précisément ce qu'a fait l'autorité intimée, en adoptant le 29 novembre 2012 le rapport-préavis n°2012/58 sur la politique municipale en matière d'animation et de sécurité nocturnes ainsi que de la préservation de l'espace public (ci-après: le rapport-préavis de la municipalité n° 2012/58). Parmi les mesures envisagées, elle entendait notamment limiter l'activité nocturne principale à certains secteurs du centre-ville (*****, *****). C'est dans ce cadre que l'autorité intimée a modifié le RME, en ramenant l'heure de fermeture de police à 3h00, et qu'elle impose des horaires restreints aux établissements de nuit situés dans des secteurs à habitat prépondérant. Le processus est actuellement en cours et se fait au gré des changements de licence. S'agissant des établissement de nuit du quartier du *****, on relève que le " Z. _____ " a déjà fait l'objet d'une procédure ayant abouti à l'arrêt GE.2014.0017 précité, que le " A. _____ " fait l'objet d'une procédure actuellement pendante à la CDAP (cause GE.2013.0163) et que " Le B. _____ " est, selon les informations transmises par la DSIPP, sur le point de se voir notifier une décision de restrictions d'horaire identique. Dans ces conditions, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée de n'avoir pas mis en oeuvre un plan d'assainissement.

La requérante se plaint également d'une violation du principe de proportionnalité. a) Selon ce principe, énoncé à l'art. 5 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); ce principe proscribit enfin toute restriction allant au-delà du but visé: il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 140 I 2 consid. 9.2.2; 139 I 180 consid. 2.6.1; 138 II 346 consid. 9.2 et les réf. citées). b) En l'espèce, la requérante soulève plusieurs griefs à cet égard. aa) La requérante soutient tout d'abord qu'en restreignant les heures de fermeture avec impossibilité de prolongation, on lui impute une situation de violence urbaine avec laquelle le " X. _____ " n'aurait rien à voir. En d'autres termes, elle considère que la mesure litigieuse n'est pas apte à atteindre le but d'intérêt public visé. La cour de cassation a déjà eu l'occasion de juger qu'une restriction des horaires d'ouverture d'un établissement public était propre à assurer la tranquillité publique et à garantir à la population des plages de repos, sachant qu'un établissement public, en particulier une discothèque, provoque inévitablement des nuisances en termes de bruit, d'insécurité, de salissures et de trafic de voitures (arrêt GE.2014.0017 précité consid. 10; voir ég. TF, arrêt 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 4.6). Elle a relevé par ailleurs qu'une telle mesure était apte à permettre que la clientèle de noctambules des établissements publics situés dans des quartiers d'habitation soit amenée à se déplacer dans des secteurs plus propices à la vie nocturne (arrêt GE.2012.0210 précité consid. 7b), ce qui est précisément un des objectifs poursuivis par l'autorité intimée dans le cadre de sa politique en matière d'animation et de sécurité nocturnes (voir à cet égard, rapport-préavis de la municipalité n°2012/58). Les autorités communales sont en effet fondées à diviser la commune en différentes zones pour concentrer les activités nocturnes dans certains secteurs et elles jouissent d'un très large pouvoir d'appréciation à cet égard (TF, arrêts 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 6.2; 2C_378/2008 du 20 février 2009 consid. 3.3.3 concernant la réglementation de la Commune de 2***** en matière d'heures d'ouverture d'établissements publics, qui prévoyait des heures de fermeture différentes selon les quartiers de la ville). Il n'y a pas lieu de remettre en cause cette jurisprudence. Comme on l'a déjà relevé (voir supra consid. 4c), le fait que la requérante n'est pas responsable de tous les troubles en lien avec le " X. _____ " recensés par la police municipale n'est pas déterminant. bb) La requérante soutient en outre que la mesure litigieuse lui causera un préjudice important. Elle souligne que l'essentiel du chiffre d'affaires d'une discothèque quelle qu'elle soit est en effet réalisé à partir de deux heures du matin. Depuis le 1^{er} juin 2013, l'art. 5 al. 1 RME 2013 impose aux établissements de nuit la fermeture à 03h00, et non plus à 04h00, comme auparavant. L'heure de fermeture imposée à l'établissement litigieux les vendredi et samedi respecte donc strictement le régime ordinaire de police. La mesure incriminée restreint en revanche les heures d'ouverture des autres jours et exclut pour le " X. _____ " la possibilité de bénéficier du régime dérogatoire prévu par l'art. 6 al. 1 RME 2013 qui permet une ouverture jusqu'à 05h00. Une telle restriction ne constitue toutefois pas une atteinte grave à la liberté économique et à la garantie de la propriété de la requérante, étant précisé que tous les établissements de nuit situés dans les secteurs de la ville où l'habitat est jugé prépondérant sont (ou seront à terme) logés à la même enseigne. De plus, l'intérêt public consistant à préserver un quartier qu'habitent de nombreuses personnes l'emporte manifestement sur l'intérêt économique dont se prévaut la requérante. On relèvera par ailleurs que le " E. _____ ", situé dans le quartier de

***** et exploité depuis plusieurs années aux mêmes horaires que ceux imposés par la décision attaquée, de même que " D. _____ ", sis à la rue *****, qui doit respecter les mêmes heures de fermeture, ne rencontrent pas les difficultés économiques que redoute la recourante, la clientèle s'étant adaptée (arrêt GE.2014.0017 précité consid. 10d). La limitation incriminée doit ainsi constituer pour la recourante une restriction " économiquement supportable ". cc) On relèvera encore que dans l'arrêt GE.2014.0017 précité, la cour de céans a jugé qu'aucune autre mesure moins incisive qu'une limitation des heures d'ouverture n'était susceptible de limiter de manière aussi efficace les troubles pour le voisinage dans les quartiers où l'habitat est prépondérant et de permettre ainsi aux habitants de bénéficier de plages de repos (consid. 10c). dd) La restriction d'horaire imposée à la recourante est en conséquence conforme au principe de la proportionnalité.

E. 6

La recourante soutient en outre que la décision attaquée violerait le principe de l'égalité de traitement. a) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42; arrêt 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 8.1). 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 129 I 113 consid. 5.1 p. 125; 125 I 1 consid. 2b/aa; 123 I 1 consid. 6a p. 7; arrêt 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 8.1). b) En l'espèce, comme on l'a déjà relevé ci-dessus (voir supra consid. 4c), la décision attaquée s'inscrit dans le cadre des mesures prises par l'autorité intimée en vue de pacifier les nuits lausannoises et d'améliorer la sécurité, notamment en limitant l'activité nocturne principale à certains secteurs du centre-ville (*****, *****). Le processus est en cours. A terme, toutes les discothèques situées dans des secteurs à habitat prépondérant seront soumises au même type d'horaire. Dans le quartier de *****, il resterait encore le " B. _____ " qui ne le serait pas. Selon les informations transmises par la DSIPP, cet établissement serait toutefois sur le point de se voir notifier une décision de restrictions d'horaire similaire. La décision attaquée ne consacre donc aucune inégalité de traitement. Quant à la différence de traitement entre les établissements de nuit situés dans des secteurs où l'habitat a été considéré comme prépondérant et ceux situés dans d'autres quartiers, on rappelle que, selon la jurisprudence, les autorités communales sont fondées à diviser la commune en différentes zones pour concentrer les activités nocturnes dans certains secteurs et qu'elles jouissent d'un très large pouvoir d'appréciation à cet égard (TF, arrêts précités 2C_881/2013 et 2C_378/2008). Le grief tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement s'avère ainsi mal fondé.

E. 7

La recourante invoque enfin une violation du principe de la bonne foi. Elle estime que les décisions des 17 et 24 mai 2013 seraient contradictoires. a) En vertu du principe de la bonne foi, l'autorité doit éviter des comportements contradictoires. L'interdiction de comportements contradictoires ne concerne toutefois que la même autorité, agissant à l'égard des mêmes justiciables, dans la même affaire ou à l'occasion d'affaires identiques (TF, arrêt 6B_481/2009 du 7 septembre 2009 consid. 2.2, et les références). b) En l'espèce,

la décision du 17 mai 2013 informait la recourante du concept de sécurité qui serait en vigueur dès le 1^{er} juin 2013. S'agissant des horaires d'ouverture, elle précisait qu'ils s'étendaient de 17h00 à 03h00, avec possibilité d'obtenir des prolongations jusqu'à 04h00 ou 05h00, à condition d'en faire la demande au plus tard à 02h45. Elle réservait toutefois expressément la possibilité d'imposer des horaires plus restreints. On ne voit dans ces conditions pas en quoi la décision du 17 mai 2013 serait contradictoire avec celle du 24 mai 2013. La grief tiré de la violation du principe de la bonne foi doit ainsi être écarté.

E. 8

Les considérants qui précèdent conduisent à l'irrecevabilité du recours du 27 mai 2013, au rejet du recours du 21 juin 2013 et à la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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