

VD_OMNI GE.2013.0105 vom 4. November 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-11-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0105

FR: VD_OMNI GE.2013.0105 du 4 novembre 2014

IT: VD_OMNI GE.2013.0105 del 4 novembre 2014

Regeste

TDM 12 SA, KUMMER/Municipalité de Lausanne, Municipalité de Lausanne | La nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1er juin 2013, alors que les recourants sont au bénéfice d'une licence de discothèque pour leur établissement depuis le 1er juin 2010; ils se plaignent à tort d'une violation du principe de non rétroactivité (consid. 10a) De même, les recourants ne peuvent prétendre au maintien de l'horaire d'ouverture qui résultait de la teneur de précédentes réglementations, abrogées. Ils ont l'obligation de se conformer immédiatement aux nouvelles exigences légales, la nouvelle réglementation ne contenant aucune disposition transitoire. C'est par conséquent à tort qu'ils se prévalent de droits acquis issus de l'autorisation d'exploiter qui leur a été délivrée (consid. 10b).

Erwägungen

E. 1

Le recours ayant été interjeté dans la forme prescrite (art. 79 de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008, [LPA-VD ; RSV 173.36]) et le délai de trente jours (art. 77 LPA-VD), il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants se plaignent en premier lieu d'un vice rédhibitoire dans la procédure ayant conduit à la décision attaquée. Ils invoquent à cet égard une violation de leur droit d'être entendu. La décision contestée est un acte étatique individuel ayant pour but de régler de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif; l'autorité intimée a rendu en pareil cas une décision administrative sujette à recours, ce qui confère aux recourants la qualité de partie à une procédure contentieuse à laquelle ils doivent pouvoir participer, cela dans le respect de droits dont l'exercice leur est garanti par la Constitution, notamment celui d'être entendu (art. 9 et 29 Cst.; art. 27 al. 2 Cst.-VD). a) Tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, le droit de consulter le dossier et de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 135 I 279 consid.

E. 2.2

p. 204; 129 I 129 consid. 2.2.3 p. 135; 127 V 431 consid. 3d/aa p. 437; 126 V 130 consid. 2b p. 132). Toutefois, la réparation de la violation du droit d'être entendu doit rester l'exception (ATF 126 V précité) et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Si en revanche, l'atteinte est importante, il n'est pas possible de remédier à la violation, ce qui doit conduire

à l'annulation de la décision entachée de vice (ATF 124 V 180 consid. 4b pp. 184/185; v. dans le même sens, arrêts GE.2013.0018 du 4 juin 2013; GE.2012.0212 du 22 avril 2013).

b) Dans le cas présent, les recourants font valoir que le concept de sécurité faisant partie de la décision attaquée leur aurait été imposé par l'autorité intimée, sans qu'une concertation préalable n'ait été mise sur pied avec les exploitants d'établissements de nuits, dont eux-mêmes. Pour la municipalité, il n'y aurait pas lieu d'accueillir ce moyen, dès lors que le droit des recourants d'être entendus avant que la décision attaquée n'ait été prise a au contraire été respecté. Des pièces produites, on retient que la municipalité a entrepris depuis de nombreuses années plusieurs démarches aux fins de pacifier les nuits lausannoises. En 2004 déjà, les autorités communales ont renforcé leur collaboration avec neuf des principaux établissements de nuit, sur un mode volontaire, afin de préserver la tranquillité publique et la sécurité des noctambules, ainsi que l'image de la ville (cf. rapport-préavis, pp. 7/8). Avant l'adoption dudit préavis, les autorités ont rencontré des représentants de l'association «Pool – Lausanne la nuit», qui rassemble un certain nombre d'exploitants d'établissements intéressés; ceux-ci ont pu émettre plusieurs propositions allant dans le sens souhaité par les autorités. Six séances d'information à l'attention des intéressés sur les intentions des autorités communales ont été mises sur pied à cette époque. Après l'adoption, le 29 novembre 2012, du rapport-préavis, la municipalité a souhaité pouvoir s'entretenir avec tous les exploitants des établissements de nuit concernés, afin d'élaborer avec eux un concept de sécurité. C'est dans ce contexte que des représentants de l'autorité intimée ont rencontré ceux du «Buzz», à savoir Sébastien Kummer et Samuel Barbarit, le 22 janvier 2013. De la note interne établie à cet effet, il ressort que ces derniers ont mentionné les dispositions prises pour assurer la sécurité à l'intérieur de l'établissement. Les représentants de l'autorité intimée leur ont alors fait part des propositions que celle-ci entendait mettre sur pied, à savoir le nombre d'agents de sécurité à engager, leur affectation et la mise en place d'une zone de conciliation sur la rue Enning et d'une zone d'observation à proximité. Ces deux périmètres ont du reste été définis lors de cette rencontre. Le 28 mars 2013, les recourants ont été invités à compléter leurs observations en communiquant les coordonnées des responsables de soirée et de la sécurité au sein de leur établissement, ce qu'ils ont fait.

c) Il ressort de ce qui précède que les recourants ont été consultés à une reprise au moins, voire même à plusieurs reprises, avant que l'autorité intimée ne rende la décision attaquée. Force est ainsi de retenir qu'ils ont eu la faculté de s'exprimer durant la procédure dont la décision attaquée est issue. C'est par conséquent en vain qu'ils invoquent un vice rédhibitoire à cet égard, leur droit d'être entendu ayant été respecté. Ce premier moyen, d'ordre formel, doit en conséquence être écarté.

E. 2.3

p. 282; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494, V 368 consid. 3.1 p. 371; 129 II 497 consid. 2.2 p. 504 s.; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 124 I 48 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités). Il s'agit de permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b p. 274; 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197). Le Tribunal fédéral détermine le contenu et la portée de l'art. 29 al. 2 Cst. au regard de la situation concrète et des intérêts en présence (ATF 135 I 279 consid. 2.2 p. 281; 123 I 63 consid. 2d p. 68 ss). Il prend notamment en considération, d'une part, l'atteinte aux intérêts de la personne touchée, telle qu'elle résulte de la décision en cause, et, d'autre part, l'importance et l'urgence de l'intervention administrative (ATF 135 I 279 consid. 2.2 pp. 281/282; 2P.63/2003 du 29 juillet 2003 consid. 3.2). D'une manière générale, plus la décision est susceptible de porter gravement atteinte aux intérêts de la personne touchée, plus le droit d'être entendu doit lui

être accordé et reconnu largement (ATF 135 I 279 consid. 2.2 p. 281; 105 Ia 193 consid. 2b/cc p. 197; voir aussi ATF 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 4.3, avec références). Cette garantie étant de nature formelle, l'intéressé n'a pas à prouver que s'il avait été entendu, la décision aurait été différente, mais il suffit qu'il établisse n'avoir pu exercer son droit (ATF 137 I 195 consid.

E. 3

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a fixé l'horaire d'ouverture du «Buzz» de 17 à 3 heures à compter du 1^{er} juin 2013. Elle a en outre assorti le maintien de cet horaire, l'octroi d'une prolongation éventuelle de l'ouverture et, plus généralement, les conditions d'exploitation de l'établissement à la mise en place par les recourants d'un concept de sécurité comprenant neuf points distincts. Il s'agit en réalité d'une charge, soit une obligation que la décision impose à l'administré accessoirement au droit ou à l'obligation qui en font son objet même (Moor/Poltier, op. cit., n° 1.2.4.3, p. 92, références citées). Les restrictions imposées aux recourants dans l'horaire d'ouverture de leur établissement ressortent du texte même des articles 5 al. 1, 6 al. 1 et 22 RME 2013, auxquels la décision attaquée se réfère simplement. Les recourants requièrent du Tribunal qu'il constate la non-conformité de ces dispositions, ainsi que de l'art. 9 RME 2013, au droit supérieur. Or cette nouvelle réglementation n'a pas été attaquée dans les vingt jours suivant la publication de son approbation par le Département de l'intérieur, conformément aux articles 3 al. 3 et 5 al. 2 de la loi vaudoise du

E. 5

Les recourants invoquent tout d'abord une violation du principe de légalité. Ce principe veut que tout acte étatique repose sur une base légale matérielle, suffisamment précise et adoptée par l'organe compétent au regard de l'ordre constitutionnel (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121). Le principe de la légalité recouvre deux aspects. Le premier est celui de la suprématie de la loi, qui impose aux organes étatiques de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi; cette exigence implique que les normes d'un degré inférieur soient conformes à celles de degré supérieur. Le second aspect est celui de la réserve de la loi, qui veut que toute atteinte aux droits constitutionnels soit fondée sur la loi (ATF 131 II 562 consid. 3.1 p. 565). a) On rappelle qu'aux termes de l'art. 138 al. 1 Cst./VD, outre les tâches propres qu'elles accomplissent volontairement, les communes assument les tâches que la Constitution ou la loi leur attribuent. Elles veillent au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable. L'Etat confie aux communes les tâches qu'elles sont mieux à même d'exécuter que lui (al. 2). L'art. 139 Cst./VD précise que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans l'ordre public (let. e). L'art. 22 LADB a la teneur suivante: 1 Le règlement communal de police fixe l'horaire d'exploitation des établissements. Il peut opérer une distinction entre les différents types d'établissements et les différentes zones ou quartiers de la commune. Il peut aussi fixer des conditions particulières visant à protéger les riverains des nuisances excessives. 2 Le titulaire de l'autorisation d'exploiter fixe librement l'horaire d'exploitation de son établissement dans ces limites. Les heures d'ouverture habituelles sont communiquées à la municipalité et affichées à l'extérieur de l'établissement. D'après cette disposition légale, les communes sont compétentes pour réglementer les horaires d'exploitation des établissements et le cas échéant pour imposer des restrictions d'horaire visant à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique. L'art. 22 LADB prévoit expressément la possibilité, pour les communes, d'effectuer des distinctions

selon les types d'établissements et selon les différents quartiers (cf. également l'art. 2 al. 2 let. c de la loi du 28 février 1956 sur les communes [LC ; RSV 175.11] concernant les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique; sur cette problématique, voir l'arrêt GE.2008.0181 du 28 décembre 2009, consid. 2d; cf. aussi ATF 1A.240/2005 du 9 mars 2007 consid. 4.5.1 et 4.5.3; arrêt AC.2008.0322 du 28 décembre 2009). Le Tribunal fédéral a récemment confirmé que cette disposition constituait une clause de délégation permettant aux communes de prendre des mesures pour protéger les riverains (ATF 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 4.5.4). Conformément à la délégation de compétence pour établir les dispositions réglementaires nécessaires en matière d'établissements publics prévue à l'art. 117 du Règlement général de la police de la commune de Lausanne (ci-après: RGP), approuvé le 16 décembre 2002, la municipalité a adopté en mars 2013 le RME 2013, qui a abrogé le RME 2011. Or l'art. 5 al. 1 RME 2011 fixait l'heure de police pour les établissements de nuit de 17h00 à 04h00. En outre, en vertu de l'art. 6 RME 2011 , les établissements de nuit pouvaient bénéficier d'une ouverture prolongée entre 04h00 et 05h00, moyennant le paiement d'une taxe. C'est dans ce cadre que le législatif communal a adopté l'art. 5 RME 2013, dont l'al. 1 arrête de 17h00 à 03h00 l'horaire de police des établissements de nuit, dont celui des recourants. On rappelle à cet égard qu'aux termes de l'art. 4 al. 1 let. a et b RME 2013, sont considérés comme des établissements de nuit ceux au bénéfice d'une licence de discothèque (art. 16 LADB) ou de night-club (art. 17 LADB). L'heure d'ouverture de ces établissements est ainsi ramenée de 04h00 à 03h00. L'art. 6 al. 1 RME 2013 permet, notamment, à l'autorité de retarder la fermeture des établissements de 03h00 à 05h00, moyennant le paiement d'une taxe fixée selon le tarif adopté par la municipalité et à condition que ceux-ci respectent les prescriptions fédérales, cantonales et communales relatives à l'exploitation des établissements, ainsi que les conditions posées par les art. 9 et 22 RME 2013. L'art. 6 RME 2013, qui subordonne la prolongation de l'horaire d'ouverture à des conditions supplémentaires, s'inscrit également dans le cadre conféré par l'art. 22 LADB aux communes. Quant à l'émolument dont les établissements doivent s'acquitter en contrepartie de la prolongation de leur ouverture, il fait partie du champ d'application de l'art. 4 al. 1 de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LCom; RSV 650.11), aux termes duquel les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du chef de département concerné (ibid., al. 2). Cet émolument a été fixé à 75 fr. par heure supplémentaire d'ouverture dès 03h00 (cf. art. 1 er let. b du Tarif municipal relatif aux avancements et aux prolongations des horaires d'ouverture des établissements et des manifestations, dans sa teneur modifiée au 1 er juin 2013 et approuvée par le Département de l'intérieur le 1 er avril 2013, cf. également consid.7 a) ci-dessous). A cela s'ajoute que l'art. 53 al. 1, 2 ème phrase, LADB prescrit aux règlements communaux de prévoir les mesures de police nécessaires pour empêcher, dans les établissements, tous actes de nature à troubler le voisinage ou à porter atteinte à l'ordre ou à la tranquillité publics. Selon l'art. 77 du règlement communal du plan général d'affectation (RPGA), approuvé le 4 mai 2006, 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. Cette disposition relève du domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, mais elle n'exclut pas l'adoption de mesures de police en vue de protéger l'ordre et la tranquillité publics (ATF 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 4.5.1). La

fermeture des établissements à 03h00 et les conditions permettant la prolongation de leur ouverture à 05h00 font indiscutablement partie de telles mesures, qui relèvent de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) . En effet, l'une des mesures adéquates pour réduire les nuisances de bruit nocturnes conformément à la LPE consiste à limiter l'horaire d'exploitation des locaux (arrêt AC.2011.0127 du 13 mars 2012, consid. 1c; cf. en outre arrêts AC.2008.0264 du 3 septembre 2009 ; AC.2006.0175 du 27 novembre 2007 ; AC.2005.0064 du 8 mars 2006). Contrairement à ce que les recourants exposent de manière hâtive dans leur réplique, l'art. 6 al. 1 RME 2013 ne contient du reste aucune sanction de nature pénale. En opposant un éventuel refus à une demande des recourants de pouvoir prolonger l'horaire d'ouverture de leur établissement, l'autorité communale, dans la sphère de compétence que l'art. 22 LADB lui concède, se bornerait simplement à constater que les conditions préalables auxquelles cette prolongation est assortie ne sont pas remplies. Il appert ainsi que la décision de l'autorité intimée de limiter l'horaire d'ouverture du «Buzz» de 17 à 3 heures, d'une part, et de soumettre implicitement la prolongation de cet horaire aux conditions consacrées par l'art. 6 al. 1 RME 2013, d'autre part, est conforme, sous réserve de ce qui suit, au principe de légalité. b) Les recourants s'en prennent en outre à l'art. 9 RME 2013, qui permet à la municipalité de réduire l'horaire d'ouverture lorsque certaines conditions, consacrées à l'alinéa 1, ch. 1 à 4, sont réalisées. Le Tribunal se gardera d'aborder cette question, qui aurait dû être soumise en temps utile à la Cour constitutionnelle, dans le cadre du contrôle abstrait dont cette juridiction est chargée. En effet, la décision attaquée ne constitue pas un cas concret d'application de cette disposition, puisque l'heure de fermeture du «Buzz» n'est pas ramenée en deçà de 03h00. c) La décision attaquée impose par ailleurs aux recourants la mise en place d'un concept de sécurité pour faire partie intégrante des conditions d'exploitation du «Buzz». aa) Ce concept repose sur l'art. 22 RME 2013, qui reprend les termes de l'art. 22 RME 2011. On rappelle que cette disposition permet à la direction de la police du commerce d'imposer aux établissements la mise en place d'un concept de sécurité et/ou d'un service d'ordre et de prévention (agents de sécurité) à l'extérieur de l'établissement selon un périmètre de sécurité et/ou d'observation, avec pour finalité notamment: d'éviter toute propagation sonore sur la voie publique (let. a), de sensibiliser les consommateurs à l'entrée comme à la sortie de l'établissement sur la nécessité de respecter le voisinage (let. b), de solliciter les forces de police en cas d'abus ou d'impossibilité à gérer la situation (let. c). Le respect de cette obligation constitue l'une des conditions auxquelles la prolongation de l'horaire d'ouverture des établissements de nuit au-delà de 03h00 est assortie (cf. art. 6 al. 1 et 2 RME 2013). L'exploitation des établissements ne doit pas être de nature à troubler de manière excessive la tranquillité publique; les titulaires de la licence ou de l'autorisation simple doivent veiller au respect de celle-ci dans l'établissement et à ses abords immédiats (art. 53 al. 2 LADB). A trois reprises, le Tribunal a jugé que cette disposition conférait une base légale aux mesures ordonnées par la Police cantonale du commerce , imposant aux titulaires de la licence un concept de sécurité applicable à l'extérieur de l'établissement dans un périmètre déterminé, y compris l'obligation d'y affecter du personnel (v. sur ce point, arrêts GE.2012.0194 du 7 novembre 2013; GE.2010.0214 du 12 septembre 2011; GE.2008.0244 du 6 janvier 2011). En outre, dès lors que l'autorité cantonale peut ordonner la fermeture d'un établissement en application de l'art. 60 LADB, elle peut a fortiori subordonner le maintien de l'exploitation au respect d'un certain nombre d'exigences tendant à garantir le respect de la tranquillité et de l'ordre publics (cf. arrêt GE.2008.0244, déjà cité). On ne voit pas, vu l'art. 53 al. 1 LADB, qu'il

puisse en aller différemment s'agissant, comme en l'occurrence, des mesures ordonnées dans ce but par une autorité communale. bb) Le concept de sécurité faisant partie de la décision attaquée comprend neuf points: la présence de quatre agents de sécurité sur place le jeudi, cinq le vendredi et six le samedi, au plus tard à l'ouverture au public et trente minutes après la fermeture ou la dispersion totale des clients (ch. 3.1), ainsi que les conditions d'engagement minimales de ces agents (3.2); la mise en place d'une «zone de conciliation» sur tout le périmètre de la rue Enning, dans lequel le service de sécurité assure une action de conciliation (demander le calme et sensibiliser aux nuisances), ainsi que la prévention contre le bruit et les bagarres, et une «zone d'observation» sur la partie inférieure de la rue Caroline, allant de la jonction avec la rue de Bourg au carrefour rue de Langallerie/pont Bessières, dans lequel le service de sécurité doit prêter une attention particulière, sans obligation d'intervention directe, afin de détecter les troubles et les nuisances (ch. 4.1/4.2); le rappel des responsabilités principales des titulaires des autorisations d'exercer et d'exploiter, du responsable de soirée et du responsable de la sécurité (ch. 5); des directives relatives à l'exploitation de l'établissement (ch. 6), parmi lesquels des fouilles de sécurité (6.6), des saisies d'armes et d'objet dangereux sans restitution (6.7), ainsi que de produits stupéfiants (6.8); des directives ayant trait aux niveaux sonores (ch. 7) et aux cotisations et redevances (ch. 8); les coordonnées des répondants (ch. 9). Les recourants concentrent leurs critiques essentiellement sur les chiffres 3 et 4. Il importe à cet égard de distinguer la problématique des moyens dont la mise en œuvre est exigée des recourants (ch. 3) de celle de l'espace dans lequel ceux-ci doivent s'exercer (ch. 4). En effet, comme exposé ci-dessus, l'obligation faite aux recourants d'affecter du personnel au concept de sécurité ne prête, sous l'angle de la base légale, pas le flanc à la critique. cc) La décision attaquée impose en revanche aux recourants la mise en place, dans deux périmètres déterminés, de deux zones à l'intérieur desquelles il est prévu que le personnel de sécurité soit affecté à des tâches distinctes. Le premier périmètre correspond à la rue Enning, qui s'étend sur une longueur d'environ 50m pour une largeur maximale (en aval) de 6m; il correspond à la «zone de conciliation». A l'intérieur de ce périmètre, le personnel devra exercer à la fois une action de prévention contre les nuisances et garantir le respect des normes applicables aux établissements, tâche qui, dans son principe, s'inscrit dans l'art. 53 al. 2 LADB. Cependant, il est douteux que les abords immédiats du «Buzz», au sens où l'entend la seconde phrase de cette disposition, s'étendent à la rue Enning dans son ensemble. Dans l'arrêt GE.2008.0244, déjà cité, le Tribunal avait retenu qu'il ressortait de l'adjectif "immédiat" utilisé par le législateur que sa volonté était de contraindre les exploitants des établissements à assurer la tranquillité et l'ordre publics dans un rayon de quelques mètres autour de la sortie de leur établissement, les problèmes rencontrés au-delà de cette limite (tapage nocturne, actes de vandalisme etc.) soulevant un problème de police qui est du ressort des autorités normalement compétentes pour garantir le respect de l'ordre public (soit en principe la police municipale, cf. art. 2 al. 2 let. d LC, qui mentionne parmi les attributions des communes les mesures propres à assurer l'ordre et la tranquillité publics, ainsi que la salubrité publique). Dès lors, cette notion devrait concerner tout au plus une portion de rue d'une dizaine de mètres en aval et en amont de l'entrée de l'établissement concerné. A tout le moins, elle ne saurait s'étendre à l'ensemble de la rue, si courte soit elle. Au-delà, la surveillance du périmètre et les interventions relèvent clairement de l'autorité. A plus forte raison, aucun fondement légal ne permet d'imposer aux recourants la mise en place d'une «zone d'observation», dans un second périmètre, plus vaste encore et qui s'étend plus loin, puisqu'il correspond à la partie

inférieure de la rue Caroline; l'on se situe ici clairement au-delà des abords immédiats de leur établissement. dd) Il en résulte que la condition précitée, telle qu'elle figure aux chiffres 4.1 et 4.2 de la décision attaquée, ne trouve aucune assise dans la loi. La décision ne pourra donc être maintenue sur ce point. d) Dans leur réplique, les recourants ont également mis en cause trois autres points de la décision attaquée, lesquels suscitent des doutes identiques aux conditions dont il a été question au paragraphe précédent. On rappelle que le concept de sécurité exige du personnel de sécurité engagé qu'il effectue des fouilles de sécurité sur la clientèle (ch. 6.6), saisisse armes et objets dangereux, sans restitution (ch. 6.7), ainsi que des produits stupéfiants (ch. 6.8). Le rapport-préavis explique à ce sujet ce qui suit (p. 14): « (...) Les exploitants doivent procéder à une fouille de chaque personne souhaitant entrer dans l'établissement, même en cas de forte affluence, et doivent refuser l'entrée à quiconque refuse de s'y soumettre. Ils sont tenus de disposer à l'entrée un système de détection des métaux (portique ou bâton). Les exploitants seront tenus de saisir tous les objets pouvant présenter un quelconque danger pour autrui. Sont considérés comme objets dangereux tous les objets propres à porter atteinte à l'intégrité corporelle ou à causer un dommage matériel, notamment les objets piquants, tranchants, contondants, explosibles ou projetant des substances (art. 17, al. 1 let. b de la loi pénale vaudoise du 26 mai 2009). Il en va de même à l'intérieur de l'établissement. Aucun de ces objets ne devra être restitué à leur détenteur, même lorsque celui-ci quitte l'établissement. Ils doivent être remis à la police pour destruction. Ces dispositions seront clairement indiquées à l'entrée des établissements et notifiées aux clients concernés. Tous les produits stupéfiants et illicites devront également être immédiatement saisis par les exploitants, lorsqu'ils en constatent la vente ou l'usage dans leurs établissements. Ils seront remis à la police. (...)». Une distinction doit être opérée à cet égard. aa) Aux termes de l'art. 31 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (LArm; RS 514.54), l'autorité compétente met sous séquestre: les armes que des personnes portent sans en avoir le droit (let. a); les armes, les éléments essentiels d'armes, les composants d'armes spécialement conçus, les accessoires d'armes, les munitions et les éléments de munitions trouvés en possession de personnes qui peuvent se voir opposer un des motifs visés à l'art. 8 al. 2, ou qui n'ont pas le droit d'acquérir ou de posséder ces objets (let. b); les objets dangereux portés de manière abusive (let. c); les armes à feu, leurs éléments essentiels ou leurs accessoires qui ne sont pas marqués conformément à l'art. 18a (let. d); les plus petites unités d'emballage des munitions qui ne sont pas marquées conformément à l'art. 18b (let. e). L'alinéa 2 de la disposition précitée ajoute que si l'autorité a saisi des armes, des éléments essentiels d'armes, des composants d'armes spécialement conçus, des accessoires d'armes, des munitions, des éléments de munitions ou des objets dangereux auprès d'une personne autre que leur propriétaire légitime, elle les restitue à ce dernier lorsqu'aucun des motifs visés à l'art. 8 al. 2, ne s'y oppose. L'al. 3 précise que l'autorité confisque définitivement les objets mis sous séquestre: s'ils risquent d'être utilisés de manière abusive, notamment si des personnes ont été menacées ou blessées au moyen de ces objets (let. a); s'ils ont été mis sous séquestre en vertu de l'al. 1 let. d et e, et qu'ils ont été fabriqués ou importés en Suisse après le 28 juillet 2010 (let. b). Le Conseil fédéral règle la procédure à suivre dans les cas où une restitution s'avère impossible (al. 5). Dans cette dernière hypothèse, l'ordonnance du 2 juillet 2008 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (OArm; RS 514.541), entrée en vigueur le 12 décembre 2008, précise à son art. 54 al. 3 let. a que le propriétaire d'un objet mis sous séquestre au sens de l'art. 31 LArm doit être indemnisé si l'objet a été légalement acquis et s'il ne peut lui être restitué, notamment

s'il ne remplit plus les conditions fixées à l'art. 8 al. 2 let. b à d de la loi sur les armes. L'art. 54 al. 4 OArm précise que si l'objet est vendu, l'indemnité est égale au montant du produit de la réalisation. Dans les autres cas, elle correspond à la valeur effective de l'objet. Les frais de conservation et, le cas échéant, de réalisation sont déduits. Fondée sur l'art. 107 al. 1 Cst., la LArm a pour but (art. 1) de lutter contre l'utilisation abusive d'armes, d'accessoires d'armes et de munitions. Elle vise à protéger l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens par un contrôle accru de l'achat et du port d'armes individuelles (Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurich 2003, n. 5 ad 107 Cst., p. 820; Hans Wüst, *Schweizer Waffenrecht*, Zurich 1999, p. 15 s.). La mise sous séquestre d'armes au sens de l'art. 31 al. 1 LArm est une mesure de police urgente destinée à prévenir toute atteinte à l'ordre et à la sécurité publics (Wüst, *op. cit.*, p. 187; Philippe Weissenberger, *Die Strafbestimmungen des Waffengesetzes*, in PJA 2000 p. 153 ss, not. 163 s.). Il y a lieu d'interpréter l'art. 31 al. 1 et 2 LArm en ce sens que l'autorité compétente pour mettre sous séquestre des armes est celle du canton sur le territoire duquel se trouvent les armes portées sans droit ou dont l'utilisation dangereuse est à craindre; c'est en revanche nécessairement le canton de domicile de l'intéressé qui est compétent pour les retirer définitivement au sens de l'art. 31 al. 3 LArm (ATF 2A.294/2003 du 17 juin 2004 consid. 3.2). S'agissant de la compétence d'ordonner et d'exécuter cette mesure, l'art. 3 de la loi vaudoise du 5 septembre 2000 sur les armes, les accessoires d'armes, les munitions et les substances explosibles (LVLArm; RSV 502.11) prévoit que le Département de la sécurité et de l'environnement (actuellement Département des institutions et de la sécurité) est chargé de l'application du droit fédéral en matière d'armes, d'accessoires d'armes, de munitions et de substances explosibles (al. 1) et qu'il exerce ses tâches par l'intermédiaire de la police cantonale (al. 2). L'art. 4 LVLArm dispose que la police cantonale est, sauf disposition contraire de la loi, l'autorité compétente au sens de la législation fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (al. 1); elle est notamment compétente pour ordonner la mise sous séquestre et statuer sur la procédure à suivre après la mise sous séquestre au sens de l'art. 31 LArm (al. 2 let. g). bb) En l'espèce, la décision attaquée a pour effet de déléguer le séquestre des armes ou des objets dangereux aux agents de sécurité mis en œuvre par l'exploitant de la discothèque. L'art. 44 Cst/VD prescrit à cet égard que dans les limites de ses compétences, l'État détient le monopole de la force publique (al. 1); l'État et les communes assurent l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens (al. 2). La saisie des armes fait partie des missions générales de police, telles qu'elles sont définies à l'art. 7 al. 2 de la loi du 13 septembre 2011 sur l'organisation policière vaudoise (LOPV; RSV 133.05), à savoir notamment: assurer la protection des personnes et des biens (let. a); veiller au respect des institutions démocratiques, en particulier en assurant l'exécution et l'observation des lois et des règlements communaux (let. b); prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité et à l'ordre publics, ainsi qu'à l'environnement (let. c). Si l'accomplissement des missions générales de police est assuré par la police cantonale (art. 7 al. 3 let. b LOPV), il est également confié aux polices communales, dans les limites des territoires concernés (*ibid.*, let. a). En effet, vu l'art. 43 al. 1 LC, les polices communales ont notamment pour tâche d'assurer la sécurité, l'ordre et le repos publics, savoir, entre autres: la protection des personnes et des biens (let. a), la police des spectacles, divertissements et fêtes (let. b), la police des établissements publics et des débits de boissons alcooliques (let. c), la police de la circulation (let. d), les mesures relatives à la divagation des animaux (let. e). Il résulte du reste des articles 44 et 139 Cst/VD que les communes ont une compétence concurrente avec le canton en matière

d'ordre public et qu'elles disposent d'une certaine autonomie dans ce domaine (arrêt CCST.2008.0005 du 28 août 2008, consid. 4c). Toutefois, comme collectivité publique dotée de puissance publique, la commune doit pouvoir seulement disposer d'un standard minimal d'autonomie en matière de police (ibid., consid. 4d/dc, in fine). Or la compétence d'appliquer la législation sur les armes et par conséquent d'ordonner la saisie et le séquestre de celles-ci revient exclusivement à la police cantonale (cf. art. 4 LVLArm). C'est donc seulement au bénéfice d'une délégation, qui résulte de l'art. 7 al. 3 let. a LOPV, que cette compétence incombe également aux polices communales. cc) Le ch. 6.7 de la décision attaquée repose sur l'art. 7 RGP, aux termes duquel la police locale ressortit à la Municipalité qui assure l'exécution du règlement et veille à son application, par l'entremise du corps de police et des fonctionnaires qu'elle désigne à cet effet (al. 1); en cas de nécessité, elle peut faire appel à d'autres personnes et leur confier des tâches déterminées (al. 2). On relève par ailleurs que, sur réquisition des représentants de l'autorité, chacun peut être tenu de prêter assistance, en cas d'urgence (art. 67 RGP). Il ressort implicitement de l'art. 7 al. 2 RGP que des tâches relevant des missions générales de police pourraient en quelque sorte être sous-déléguées aux agents de sécurité privés. On rappelle que, de manière générale, la réglementation communale doit être conforme au droit de rang supérieur, en particulier à la répartition matérielle des compétences entre Confédération et canton d'une part, et commune d'autre part, en vertu du principe de la hiérarchie des normes (v. sur ce point, arrêts CCST.2010.0003 du 3 novembre 2010; CCST.2008.0015 du 3 juillet 2009; CCST.2008.0003 du 8 octobre 2008 consid. 2e; cf. en outre, Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, ch. 4.2.3, p. 172). Ce dernier principe ne vaut cependant que dans les matières que le législateur cantonal a réglées de façon exhaustive, tout comme on l'admet dans les relations entre le droit fédéral et le droit cantonal (ATF 131 I 233, consid. 2.1 p. 335/336). Même dans un domaine exhaustivement régi par le droit supérieur, une réglementation de rang inférieur peut être admise si elle vise à le compléter ou le préciser (ATF 135 I 106 consid. 2.5 p. 110) ou si elle institue des mesures de police destinées à préserver les personnes (ATF 133 I 172 consid. 2 p. 175). Il n'est pas certain toutefois, à tout le moins lorsqu'elle tend à l'application de la législation sur les armes, que cette sous-délégation trouve son assise dans les textes de loi. Sur ce point, le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (C-ESéc; RSV 935.91), auquel le canton de Vaud a adhéré par arrêté du 23 décembre 1998, dispose à son art. 15 que celles-ci et leur personnel administratif ou opérationnel doivent exercer leur activité dans le respect de la législation; par législation, on entend notamment les dispositions concordataires, les dispositions de la législation cantonale d'application, les dispositions de la législation fédérale et cantonale régissant les assurances sociales et les étrangers, ainsi que les dispositions de la convention collective de travail pour la branche de la sécurité (al. 1). Le recours à la force doit être limité à la légitime défense et à l'état de nécessité (al. 2). Toute personne soumise au concordat a l'interdiction d'accepter des missions dont l'exécution l'expose à enfreindre la législation (al. 3). A cela s'ajoute que les entreprises de sécurité ont l'obligation de prodiguer à leur agent une formation initiale avant la prise d'emploi et une formation continue en cours d'emploi. Ces formations sont certifiées par des tests écrits passés sous la responsabilité des chefs d'entreprise (art. 15a al. 1 C-ESéc). Les entreprises de sécurité doivent confier des tâches de sécurité uniquement aux agents de sécurité suffisamment formés conformément à l'alinéa 1 (al. 2). Cette formation doit garantir que le personnel de sécurité exécute la tâche qui lui a été confiée dans le respect du principe de proportionnalité et de l'intégrité des personnes concernées, y compris lorsque celles-ci se

comportent de manière inconvenante ou opposent une résistance physique. Elle vise également à éviter que certains agents de sécurité outrepassent leur rôle en cas d'intervention et à permettre une bonne collaboration avec la police (ATF C_335/2012 du 27 septembre 2012 consid. 2.3). Les rapports entre ces entreprises et la police sont définis à l'art. 16 C-ESéc, à teneur duquel toute personne soumise au concordat a l'interdiction d'entraver l'action des autorités et des organes de police (al. 1). Elle prête assistance à la police spontanément ou sur requête, conformément aux prescriptions légales en la matière (al. 2). La délégation de tâches d'intérêt public aux entreprises de sécurité demeure réservée (al. 3). Les personnes soumises au concordat ont l'obligation de dénoncer sans délai à l'autorité pénale compétente tout fait pouvant constituer un crime ou un délit poursuivi d'office qui parviendrait à leur connaissance (art. 17 C-ESéc). Le C-ESéc ne définit pas le contenu des tâches d'intérêt public qui, vu son art. 16 al. 3, peuvent être déléguées aux entreprises de sécurité. On ne saurait toutefois admettre que celles-ci puissent englober des tâches faisant partie des missions générales de police, au sens où l'entend l'art. 7 al. 2 LOPV. En effet, la loi en son état actuel ne contient aucune norme dont il ressort que toute ou partie des tâches relevant de la police cantonale ou communale puisse, d'une manière ou d'une autre, être déléguée aux entreprises de sécurité privées, voire même sous-déléguées à celles-ci par l'autorité communale. dd) Plus généralement du reste, l'adoption des mesures de contrainte (cf. au sujet de cette notion, ATF 133 IV 278 consid. 1.2.2 p. 281) prévues par le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 [CPP; RS 312.0], parmi lesquelles la fouille de personnes (art. 241 al. 3 et 4 CPP) et le séquestre (art. 263 CPP), sont du ressort du Ministère public (art. 15 ss et 306 CPP) ou de la police dans les cas où la loi l'y autorise expressément (art. 198 CPP), notamment lorsqu'il y a péril en la demeure (art. 241 al. 3 et 4 CPP). Pourtant, les ch. 6.6 et 6.7 de la décision attaquée ont pratiquement pour effet de déléguer à des agents privés l'exécution de telles mesures. Sans doute, il s'agirait seulement pour ceux-ci d'exécuter une fouille rapide et sommaire, une «palpation de sécurité» à l'entrée de l'établissement, pour s'assurer que la personne appréhendée ne porte pas d'arme ou d'objet dangereux (cf. Catherine Chirazi, in: Commentaire romand du CPP, Kuhn/Jeanneret [éd.], Bâle 2011, ad art. 241 n° 41, p. 1118). En outre, en procédant à la confiscation des armes et autres objets dangereux, ces agents interviendraient en amont, en quelque sorte, des autorités spécialement désignées à cet effet par le CPP et la LArm. Sur ce point toutefois, le Tribunal fédéral vient de rappeler, s'agissant de la modification de certaines dispositions du Concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives, du 15 novembre 2007 (C-MVMS; RSV 125.93) que certaines tâches de fouille de personnes attribuées à des entreprises de sécurité privées dans les lieux semi-publics ne pouvait être transférées à des agents de sécurité privés, compte tenu du monopole de l'Etat (cf. art. 57 Cst.) en matière d'usage de la force et de l'obligation de respect des droits fondamentaux (ATF 140 I 2 consid. 10.2.2 p. 30; 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 3.7). On en retire que ce monopole a pour effet de limiter drastiquement les pouvoirs des agents de sécurité dans l'exercice d'une tâche d'intérêt public (ibid.). Certes, l'art. 7 par. 2 RGP autorise, en cas de nécessité, la municipalité à faire appel à d'autres personnes que des membres du corps de police et des fonctionnaires et leur confier des tâches déterminées. La hiérarchie des normes exclut cependant que le champ d'application de cette disposition s'étende à des tâches définies par la LOPV. Or les mesures de contrainte définies par le CPP et la LArm font indiscutablement partie des missions générales de police, de sorte qu'elles ne peuvent être déléguées à des agents de sécurité. Du reste, on rappelle qu'en présence d'un flagrant délit, la position de l'agent de

sécurité ne diffère en définitive guère de celle d'un simple particulier. Cela ressort expressément de l'art. 15 al. 2 C-ESéc; la décision attaquée le rappelle du reste aux ch. 6.9.3 et 6.9.7, aux termes desquels: « (...) 6.9.3 Usage des moyens de contrainte L'usage de la force doit être strictement limité à la légitime défense au profit de soi-même ou d'une tierce personne, et à l'état de nécessité (cf., code pénal suisse, articles de notes en bas de page). L'usage des moyens de contrainte doit être proportionné aux circonstances et appliqué comme ultime moyen, lorsque la situation conflictuelle ne peut pas être résolue d'une autre manière moins dommageable, notamment par le dialogue, la conciliation, la dissuasion, voire l'injonction (par exemple de quitter les lieux à l'intention d'un client indésirable). La force ne peut être utilisée qu'en dernier recours. Ainsi, en cas de bagarres ou de troubles à l'ordre public à l'intérieur de l'établissement, le ou les protagonistes impliqués seront, dans la mesure du possible, priés de quitter l'établissement et accompagnés à l'extérieur. 6.9.7 Conditions légales du droit d'arrestation par des agents de sécurité A l'instar des particuliers, en vertu de l'article 218 du nouveau Code de procédure pénale suisse (CPP), un agent de sécurité a le droit d'arrêter provisoirement une personne, lorsque l'aide de la police ne peut être obtenue à temps, dans les cas suivants: a) Il a surpris cette personne en flagrant délit de crime ou de délit ou l'a interceptée immédiatement après cet acte; b) La population a été appelée à prêter son concours à la recherche de cette personne. Lors d'une arrestation, les particuliers ne peuvent recourir à la force que dans les limites fixées à l'art. 200 du code de procédure pénale (cf. note de bas de page précédente). Dans l'attente de l'arrivée de la police et à défaut d'instructions de celle-ci, le personnel de sécurité prendra les mesures d'ordre nécessaires pour maintenir les lieux en l'état, sauvegarder et éviter la destruction des preuves, traces de pas, de mains, traces de sang, d'effraction ou autres. S'il y a lieu, le personnel de sécurité retiendra, pour les mettre à la disposition de la police, les auteurs présumés de l'infraction, les lésés et les témoins qu'il peut inviter à se légitimer. Le personnel de sécurité n'est toutefois en aucun cas habilité à procéder à des actes d'enquête ou à des interrogatoires, qui sont de la compétence exclusive de la police. (...)» Or la fouille de personnes, la rétention d'un suspect, comme la saisie et la confiscation d'une arme ou d'un objet dangereux, découlent des dispositions de procédure, lesquelles permettent notamment aux citoyens ordinaires, et par conséquent un agent de sécurité privé, d'arrêter provisoirement une personne en attendant l'intervention de l'autorité (cf. art. 218 CPP). C'est seulement au bénéfice d'une délégation de compétence, dont on voit qu'elle fait actuellement défaut, que des tâches relevant de la mission générale de la police peuvent être exercées par des entreprises de sécurité privées. ee) Les chiffres 6.6 et 6.7 de la décision attaquée consacrent ainsi une entorse au principe de légalité et ne peuvent, dans ces conditions, être maintenus. e) Quant au séquestre de produits stupéfiants en vue de leur confiscation par le juge pénal (cf. art. 69 CP), il relève également des missions définies aux articles 7 al. 2 LOPV et 43 al. 1 LC. Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus sous d), cette tâche ne peut être déléguée à des tiers, sans base légale expresse. Le chiffre 6.8 de la décision attaquée sera par conséquent annulé. f) Il résulte de ce qui précède que l'autorité intimée n'est pas fondée à faire dépendre l'ouverture prolongée du «Buzz», de 3 à 5 heures, du respect préalable des conditions posées par l'article 22 RME 2013, cela en dépit du texte de l'art. 6 al. 1 RME 2013.

E. 6

Les recourants mettent en cause la prépondérance de l'intérêt public, dont les autorités communales se prévalent à l'appui de la décision attaquée, au regard de l'atteinte portée à

leur liberté économique. La municipalité met en avant plusieurs éléments, qui relèvent pour l'essentiel des mesures de police. Dans sa réponse, elle fait valoir que ces mesures tendent à protéger la qualité de vie et la sécurité des habitants, ainsi que la préservation de l'espace public. a) La problématique de la vie nocturne préoccupe les autorités lausannoises depuis plusieurs années. Dans son rapport-préavis, la municipalité relevait à l'attention du Conseil communal ce qui suit (p. 2): «(...) Lausanne est connue pour être la ville la plus festive de Suisse romande. Le dynamisme nocturne est cité par l'office du tourisme et la diversité de l'offre culturelle et des manifestations est activement soutenue par les autorités. Elle attire ainsi les noctambules bien au-delà du périmètre de l'agglomération. Si le dynamisme de la vie nocturne lausannoise constitue pour une part un atout, notamment pour les jeunes, pour les acteurs de la vie nocturne et pour certains commerçants (appoint touristique, vente de boissons, etc.), elle pose aussi d'importants problèmes. L'attractivité festive génère des coûts pour la collectivité et une notoriété négative en raison des excès inhérents à la forte concentration de noctambules. Une meilleure réglementation de la vie de nuit est ainsi devenue nécessaire, afin d'éviter que les grands titres des médias, relatifs aux nuisances et à la sécurité, ne faisant fuir les habitants et les visiteurs de Lausanne, au détriment, aussi bien des finances publiques et de l'ambiance urbaine que du commerce en général. Si Lausanne n'a nullement l'intention de devenir une ville musée, la Municipalité a la ferme intention de pacifier les nuits, d'améliorer la sécurité et de veiller à une meilleure cohabitation entre logement et animation (...)». aa) Depuis 1995, une vingtaine de nouveaux établissements de nuit ont été ouverts à Lausanne, faisant passer le nombre de discothèques et de night-clubs de 18 à 36. Ainsi, en quinze ans, l'offre a doublé pour atteindre une capacité de 8'200 places (rapport-préavis n°2012/58 p. 3) . Avec l'augmentation régulière de l'offre de discothèques et de night-clubs à Lausanne, une série de nuisances qui, jusqu'alors, demeuraient confinées dans une proportion encore raisonnable et gérable pour les autorités est dès lors apparue. En outre, cette augmentation a contribué dans une large mesure à accroître les nuisances déjà constatées. L'abondance de l'offre et l'intensité de la vie nocturne ont conduit de nombreux intéressés à sortir et à fréquenter Lausanne, du début de la soirée jusqu'à l'aube. Le flux de personnes engendré par cette fréquentation et son importance a par conséquent posé aux autorités lausannoises des difficultés considérables de gestion de la foule, notamment en raison de la confrontation entre divers groupes composant celle-ci (ibid., p. 4). Des litiges ont régulièrement surgi entre clients, groupes de clients, ainsi qu'entre le personnel de sécurité des clubs et la clientèle, dégénérant parfois en altercations physiques. A ces difficultés se sont ajoutées les nuisances sonores induites par le comportement de la clientèle. Par surcroît, les débordements dus à la consommation excessive d'alcool ou à la prise de stupéfiants ont considérablement accru ces difficultés de gestion, rendant celle-ci beaucoup plus complexe. Au final, il en est résulté une dégradation progressive de la vie nocturne à Lausanne, au point que d'importants problèmes de sécurité ont été constatés. Le rapport-préavis poursuit à cet égard (p. 7): «(...) Ainsi, pendant la période 2005-2008, la police a enregistré en moyenne 13'000 infractions par an à Lausanne, soit 101 pour mille habitants, contre 55 dans le canton. Ce score élevé est surtout dû à l'attractivité du quartier du Centre, où l'on dénombre 432 infractions pour mille habitants. Dans l'ensemble des autres quartiers lausannois on n'a relevé, en moyenne, que 68 infractions pour mille habitants. Bien que le quartier du Centre ne regroupe que 9,0 % de la population lausannoise et 1,7 % de la population vaudoise, il a concentré 38,8 % des délits commis à Lausanne et 13,8 % de ceux perpétrés dans le canton de Vaud. Même si l'étude en question ne distingue par les délits commis de jour ou de nuit, l'importance de la vie de nuit joue un

rôle vraisemblablement significatif sur la surreprésentation du centre-ville. En ce qui concerne les interventions de Police-secours, sur les 35'000 sollicitations qui ont été enregistrées en 2011, la moitié s'est déroulée entre 20h00 et 06h00, et, pour deux tiers d'entre elles, durant les nuits de jeudi, vendredi et samedi. Les interventions caractérisées par un certain degré de violence représentent environ 850 interventions par année (...). Depuis lors, ces chiffres ont encore augmenté. Les statistiques de la police communale (Brigade de vie nocturne et de prévention du bruit) démontrent qu'entre 2011 et 2012, les interventions se sont accrues de 19% durant les nuits de vendredi à samedi et de 12% les nuits de samedi à dimanche; dans la majorité des cas, la police est intervenue entre 01h00 et 05h00. En moyenne, il a été répertorié 1'800 interventions de police sur l'année, tous établissements compris, soit 36 par semaine. Toujours en 2012, la police est intervenue à 728 reprises durant les trois nuits séparant le jeudi soir du dimanche matin, contre 137 interventions durant les quatre autres nuits de la semaine. bb) Ces constatations démontrent la réalité de l'intérêt public mis en avant par l'autorité intimée à l'appui de la décision attaquée. Destinée à réduire les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics causés par l'ouverture tardive de tels établissements de nuit dans des quartiers destinés prioritairement à l'habitation, cette mesure s'inscrit dans le cadre de la politique poursuivie par la municipalité, qui vise à "pacifier les nuits lausannoises" et à améliorer la sécurité, notamment dans les secteurs où l'habitat demeure prépondérant (cf. rapport-préavis de la municipalité). On se réfère à l'arrêt GE.2012.0210 du 26 août 2013 (confirmé par l'ATF 2C_881/2013 du 18 février 2014, déjà cité). Les autorités communales doivent pouvoir garantir aux habitants de la commune le maintien d'une certaine qualité de vie, laquelle est mise en danger par les nuisances qu'une vie nocturne intense est susceptible de générer. Elles sont par ailleurs en charge de la sécurité publique, dont les agents sont régulièrement mis à contribution du fait des débordements provoqués par le comportement excessif des noctambules. Cette problématique préoccupe non seulement les autorités lausannoises, mais également les autorités cantonales. Ainsi, le Grand Conseil devra se pencher sur une prochaine modification de la LADB qui va également dans le sens d'un durcissement des conditions d'exploitation. Dans l'Exposé des motifs n°126 et projet de loi (décembre 2013), le Conseil d'Etat a rappelé à cet égard les nuisances résultant de l'exploitation d'établissements publics, à savoir outre le bruit, l'insécurité, les souillures ou la diminution des places de parc disponibles. Plus loin, il a relevé que l'intensité de la vie nocturne lausannoise avait atteint un niveau exigeant des mesures complémentaires pour maintenir l'ordre public et la sécurité. Ces mesures répondent à l'évidence à un intérêt public, dès lors qu'elles visent à déplacer la clientèle des établissements de nuit dans des zones plus appropriées au divertissement nocturne, soit dans des quartiers à faible densité d'habitations, en particulier le quartier du Flon (arrêt GE.2012.0210, déjà cité). Dans l'arrêt AC.2011.0227 du 30 août 2012, le Tribunal cantonal a encore relevé que le maintien de l'habitat au centre-ville répondait à un intérêt public important, visant à localiser l'urbanisation dans les centres bien desservis par les transports publics, se référant à la ligne d'action A1 du Plan directeur cantonal (PDCn), lequel prévoit de maintenir le poids démographique des centres, notamment celui du centre cantonal de Lausanne, en stimulant et en facilitant l'urbanisation dans le territoire déjà urbanisé et déjà desservi par les transports publics. b) Sans doute, les recourants ne remettent pas en cause ces constatations qui démontrent effectivement toute l'importance que revêt l'intérêt public à modifier la réglementation communale en vigueur. Pour eux toutefois, cet intérêt public ne pèserait pas d'un poids plus lourd que leur intérêt privé à continuer de pouvoir exploiter leur établissement dans les conditions qui prévalaient

jusqu'au 31 mai 2013, soit avant l'entrée en vigueur du RME 2013. aa) Les recourants ne peuvent cependant être suivis. Si l'on se réfère aux explications de l'autorité intimée, en ce qui concerne plus particulièrement l'établissement des recourants, la police a dû intervenir au «Buzz» à 47 reprises en 2010, 48 reprises en 2011, à 38 reprises en 2013 et à 32 reprises du 1^{er} janvier au 10 novembre 2013. A cela s'ajoutent les pièces complémentaires produites par l'autorité intimée le 18 juin 2014, lesquelles attestent que la police a dû intervenir au «Buzz» à six reprises, depuis lors et jusqu'au 18 avril 2014. De manière plus générale, les statistiques démontrent par ailleurs que, de 2010 à 2012, la police est intervenue à 330 reprises dans les établissements de nuit exploités dans le secteur «Enning-Bourg-Etraz», à l'intérieur duquel se trouve le «Buzz», dont 133 fois en relation avec des comportements induits par celui-ci dont la capacité d'accueil est pourtant limitée à 200 personnes. bb) L'intérêt public invoqué en l'occurrence, à savoir la sécurité et l'ordre publics, la lutte contre les nuisances sonores et la tranquillité publique, ainsi que, plus généralement, la qualité de vie des résidents lausannois, s'impose au contraire comme une évidence. Il justifie à tout le moins que des conditions plus rigoureuses soient dorénavant imposées aux exploitants d'établissements nocturnes, parmi lesquels figurent les recourants. cc) Au surplus, l'établissement des recourants se trouve au sud de la rue de-Langallerie. Il n'est donc pas situé dans un secteur où l'habitat est prépondérant, si l'on s'en tient au r apport-préavis. Dès lors, contrairement aux exploitants d'établissements qui, à l'inverse, se trouvent à l'intérieur d'un secteur où l'habitat est prépondérant (v. sur ce point, arrêt GE.2014.0017, déjà cité), les recourants conservent la possibilité d'obtenir une prolongation de l'heure d'ouverture jusqu'à 05h00, à condition que les nouvelles conditions du RME 2013 (art. 6 al. 1) soient remplies.

E. 6.8

(«Produits stupéfiants») de la décision attaquée seront annulés. Le dossier sera retourné à l'autorité intimée afin qu'elle définisse de nouvelles conditions quant au nombre d'agents de sécurité requis et au périmètre qu'implique le concept de sécurité, conformément aux considérants 5. et 8. du présent arrêt. Dite décision sera confirmée pour le surplus. A toutes fins utiles, on rappellera qu'indépendamment de ce qui précède, il appartient à l'exploitant de la discothèque de faire respecter dans son établissement la norme contenue à l'art. 53 al. 2 LADB (respect de la tranquillité publique). b) Le sort du recours commande qu'un émolument réduit soit mis à la charge des recourants (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Pour le même motif, des dépens réduits seront alloués aux recourants (art. 55 al. 1, 56 al. 2 et 91 LPA-VD).

E. 7

Les recourants soulèvent un autre moyen; ils font également valoir que la réduction des heures d'ouverture de leur établissement devrait s'examiner exclusivement au regard du droit fédéral de la protection de l'environnement. Ils mettent en cause à cet égard le nouveau règlement lausannois et la décision litigieuse, en tant que ceux-ci iraient à l'encontre des objectifs poursuivis par la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). a) Depuis l'entrée en vigueur de la LPE, le 1^{er} janvier 1985, et de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (ci-après: OPB), le 1^{er} avril 1987, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes - notamment contre le bruit - est réglée par le droit fédéral. Les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement sur la limitation des émissions de bruit s'appliquent aux établissements publics tels que cafés, restaurants, discothèques, etc. qui

produisent généralement du bruit extérieur provenant des salles intérieures, d'une terrasse, du parking destiné aux clients voire des abords immédiats de l'établissement. Les limitations de l'horaire d'exploitation tendent à garantir le respect pendant la nuit des exigences du droit fédéral de la protection de l'environnement, afin que les habitants du voisinage ne soient pas exposés à des nuisances excessives (ATF 1A.109/2005 & 1P.269/2005 du 6 décembre 2005, consid. 3.2; 130 II 32 consid. 2.1 et les arrêts cités). Cette législation l'emporte sur les règles de droit cantonal ou communal limitant qualitativement les nuisances, telles que les dispositions des plans et règlements d'affectation (art. 65 LPE; ATF 118 Ib 590 cons. 3a; 116 Ib 175 ss. consid. 1b/bb). Les règlements de police relevant du droit cantonal ou communal fixant les heures limites d'exploitation de tels établissements n'ont plus de portée propre, mais ils conservent tout au plus la valeur de règles d'exécution du droit fédéral (ATF 123 II 74, v. également Anne-Christine Favre, Le bruit des établissements publics, in: RDAF 2000, p. 2 ss., spéc. p 1, 3 et 18 et les réf. citées). La réglementation communale fixe toutefois le cadre maximum à l'intérieur duquel les règles de droit fédéral de la protection de l'environnement s'appliquent pour fixer les heures d'ouverture de ces établissements selon le seul critère déterminant de la gêne sensible pour le voisinage, correspondant au critère des valeurs limites d'immission au sens de l'art. 15 LPE (cf. sur ce point, arrêts AC.2004.0203 du 24 novembre 2006; AC.2005.0068 du 25 avril 2006 et les réf. citées). b) En l'espèce cependant, les restrictions sur l'horaire d'ouverture des établissements concernés ne poursuivent pas uniquement des objectifs visant à lutter contre les nuisances sonores et la tranquillité publique, comme les recourants le sous-entendent. Ces mesures s'inscrivent également – et surtout – dans un but tendant à assurer la sécurité et l'ordre publics (cf. rapport-préavis, p. 12), comme il a été rappelé plus haut. Pour ce qui est de la LPE, les recourants relèvent que les règlements de police fixant les heures d'ouverture d'exploitation des établissements publics imposent une limitation préventive des émissions, au sens de l'art. 11 al. 2 LPE, aux termes duquel, indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable. Ces mesures peuvent effectivement être interprétées comme des décisions de limitation des émissions de bruit, prises à titre préventif et indépendamment des nuisances existantes, conformément à ce que prescrit l'art. 11 al. 2 LPE (v. ATF 1A.240/2005 du 9 mars 2007 consid. 4.1). Or, dans la systématique de la loi fédérale, des mesures de ce genre peuvent être ordonnées indépendamment de l'existence d'atteintes nuisibles ou incommodes, et notamment même si les valeurs limites d'exposition au bruit - pour les installations auxquelles elles s'appliquent - ne sont pas dépassées (cf. ATF 124 II 517 consid. 4b p. 521). S'agissant du caractère économiquement supportable desdites mesures, il faut relever qu'avec le nouveau régime, les recourants conservent la faculté d'ouvrir leur établissement, moyennant le respect de certaines conditions, jusqu'à 5h00. L'on ne saurait dès lors voir dans ces exigences une atteinte insupportable à leurs intérêts économiques.

E. 8

Les recourants se plaignent encore d'une violation du principe de proportionnalité. Ils font valoir que la réduction de l'horaire d'ouverture des établissements de nuit de 04h00 à 03h00, le concept de sécurité qui leur est imposé et l'introduction de nouvelles conditions auxquelles leur établissement doit répondre pour prétendre à une prolongation jusqu'à 05h00 ne constitueraient pas des mesures adéquates. Ils font en outre valoir que ces mesures vont au-delà de l'objectif qu'elles prétendent poursuivre. a) L'autorité intimée rappelle qu'il

s'est agi pour elle de concilier les différents intérêts en cause, parmi lesquels l'intérêt privé des recourants à pouvoir exploiter leur établissement. Aussi, la décision attaquée s'en tient-elle à ce qui est nécessaire pour obtenir le résultat souhaité, sans priver les recourants de leurs droits. En effet, elle limite les restrictions puisqu'elle a pour conséquence de ne réduire que d'une heure l'horaire de police. En outre, comme rappelé ci-dessus, il demeure possible pour les recourants de bénéficier de prolongations d'ouverture pour leur établissement jusqu'à 05h00, moyennant le respect de certaines conditions qui n'apparaissent nullement disproportionnées (art. 6 al. 1 RME 2013). On rappelle à cet égard que «Le Buzz», qui se trouve au sud de la rue de Langallerie, ne se situe pas dans un secteur où l'habitat est considéré comme prépondérant (cf. art. 77 RPGA; v. rapport-préavis, pp. 17-18); cela explique du reste que, contrairement aux établissements concernés par les causes GE.2014.0017 et GE.2012.0210, déjà citées, toute prolongation de son horaire d'ouverture n'est pas d'emblée exclue. Par ailleurs, il est normal que les exploitants, en contrepartie de l'ouverture prolongée de leur établissement et du chiffre d'affaires supplémentaire encaissé, participent de manière substantielle au coût qu'engendre pour la collectivité publique la gestion des nuits de week-end et les interventions de police en résultant, lequel se situe dans une fourchette oscillant entre 5'200'000 à 6'500'000 francs par an (rapport-préavis n°2012/58 p. 4). L'émolument de 75 fr. par heure supplémentaire d'ouverture dès 03h00 n'apparaît pas critiquable, y compris au regard du principe de l'équivalence, qui exige que le montant de la contribution exigée d'une personne déterminée soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie à celle-ci (v. notamment ATF 2C_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 3.2). Quant au respect des prescriptions fédérales, cantonales et communales relatives à l'exploitation des établissements, l'art. 6 al. 1 RME 2013 ne fait que rappeler à cet égard l'art. 39 al. 1 LADB, aux termes duquel 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. Contrairement à ce que soutiennent les recourants, ces mesures paraissent aptes à produire les résultats escomptés (v. sur ce point, arrêts GE.2014.0017, déjà cité, consid. 10b; GE.2012.0210, déjà cité, consid. 7b). La lecture des rapports de police révèle que les interventions de police au-delà de 03h00 sont depuis 2011 en constante augmentation, notamment au «Buzz». A cela s'ajoute que la fermeture avancée de l'établissement est susceptible de réduire en conséquence l'offre de boissons alcooliques pour la clientèle; or la consommation d'alcool est, on l'a vu, un facteur aggravant les nuisances engendrées par les excès de la vie nocturne. La réduction de l'horaire d'ouverture prend ainsi tout son sens. Il en va de même des conditions posées pour obtenir une prolongation de cet horaire; on imagine mal en effet qu'un exploitant ne respectant pas l'art. 39 al. 1 LADB et ne s'acquittant d'aucun émolument puisse prétendre fermer son établissement à 05h00. Sur ce volet, la décision attaquée est ainsi conforme au principe de proportionnalité. b) La décision attaquée est, on l'a vu, assortie d'une condition supplémentaire. Le concept de sécurité imposé par l'autorité intimée aux recourants implique la présence de quatre agents de sécurité sur place le jeudi, cinq le vendredi et six le samedi, au plus tard à l'ouverture au public et trente minutes après la fermeture ou la dispersion totale des clients (ch. 3.1). Elle fixe également que les conditions d'engagement minimales de ces agents (3.2). C'est sur la base des indications fournies lors de la séance du 22 janvier 2013 que ce nombre d'agents a finalement été retenu. Cette exigence est en partie liée à la mise en place des périmètres de conciliation et d'observation (ch. 4. et 4.2). Or cette dernière condition ne peut être maintenue, dès lors qu'elle est exorbitante au cadre fixé par l'art. 53 al. 2 LADB

(considérant 5c). Pour le reste, il s'agit d'assurer la prévention et la sécurité à l'intérieur d'un établissement dont la capacité d'accueil est de 200 personnes et aux abords immédiats de celui-ci. Il paraît dès lors disproportionné d'imposer aux recourants la présence d'un nombre aussi important d'agents de sécurité. Par comparaison, trois agents seulement avaient été requis par la Police cantonale du commerce pour un autre établissement de nuit lausannois, d'une capacité de 550 personnes (cf. arrêt GE.2012.0194, déjà cité). En outre, la présence de ces agents s'entendait les vendredis et samedis de 23h00 à 5h30 ou jusqu'à ce que la clientèle quitte les lieux (ibid.). S'il se justifie en l'occurrence que le personnel de sécurité demeure sur les lieux trente minutes après la fermeture de l'établissement, aucun élément du dossier ne justifie en revanche leur présence sur place avant 23h00. c) Le chiffre 3 de la décision attaquée ne respecte donc pas le principe de proportionnalité et ne peut, dans ces conditions, être maintenu.

E. 9

Les recourants se plaignent en outre d'une inégalité de traitement. Ils font valoir à cet égard que les établissements de jour ne seraient, pour leur part, nullement soumis à de pareilles restrictions dans leur horaire d'exploitation. a) Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il 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. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (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 et la jurisprudence citée). 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 p. 4; 123 I 1 consid. 6a p. 7 et la jurisprudence citée). b) Les établissements de jour sont définis à l'art. 4 al. 2 RME 2013. Il s'agit d'établissements définis aux art.

E. 11

a) Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours. Les chiffres 3. («Personnel de sécurité»), 4.1 et 4.2 («Périmètres de conciliation et d'observation»), 6.6 («Fouille de personnes»), 6.7 («Saisies d'armes et d'objets dangereux sans restitution») et

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