

VD_OMNI GE.2022.0270 vom 7. Juni 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-06-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0270

FR: VD_OMNI GE.2022.0270 du 7 juin 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0270 del 7 giugno 2023

Regeste

A. _____, B. _____/Commune d'Avenches | Recours contre l'interdiction faite à un couple marié de prolonger l'ouverture d'un café-restaurant au-delà de minuit. Constat que la décision est nulle à l'égard du recourant, qui n'a aucun droit sur l'établissement dans la mesure où son épouse est seule titulaire des autorisations d'exercer et d'exploiter. Irrecevabilité du recours déposé par le recourant pour ce motif. Confirmation de la décision en tant qu'elle concerne la recourante. La mesure prononcée respecte le principe de proportionnalité et constitue une restriction admissible à la liberté économique. Un simple avertissement concernant l'obligation de remplir le carnet de permission n'aurait pas été suffisant, les antécédents de la recourante en matière d'ouverture tardive démontrant une certaine tendance à ne pas respecter les règles de police en vigueur. Rejet du recours déposé par la recourante.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte en outre les conditions formelles de recevabilité énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

E. 2

de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) comprend notamment le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 142 II 218 consid. 2.3). Le droit d'être entendu ne comprend en revanche pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1). L'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.2.1). b) En l'espèce, les recourants ont eu l'occasion de s'exprimer par écrit dans le cadre de leur recours et de leurs déterminations complémentaires rendues après la nouvelle décision du 22 novembre 2022. On ne voit pas quels éléments utiles à l'affaire, qui n'auraient pas pu être exposés précédemment, leur audition pourrait encore apporter. Il n'y a dès lors pas lieu de donner suite au complément d'instruction requis, la cour s'estimant suffisamment renseignée sur la base du dossier pour statuer en toute connaissance de cause.

E. 3

En cas d'infraction aux dispositions légales fédérales, cantonales et communales relatives à l'exploitation des établissements, les titulaires des autorisations d'exercer et d'exploiter sont conjointement dénoncés auprès des autorités administratives ou pénales compétentes. c) Selon un principe général, la nullité d'un acte commis en violation de la loi doit résulter soit d'une disposition légale expresse soit du sens et du but de la norme en question (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa; 119 II 147 consid. 4a). En d'autres termes, hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Ainsi, d'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Des vices de fond n'entraînent qu'à de rares exceptions la nullité d'une décision; en revanche, l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, ainsi que de graves vices de procédure ou de notification sont des motifs de nullité (ATF 147 III 226 consid. 3.1.2; 145 III 436 consid. 4; 144 IV 362 consid. 1.4.3; 139 II 243 consid. 11.2; Moor/Poltier, op. cit., n. 2.3.3.3). La notification à une "fausse" partie peut ainsi entraîner la nullité de la décision (TAF C-226/2020 du 3 mars 2022 consid. 2.4.2; A-2703/2017 du 18 décembre 2018 consid. 2.1.2; A- 2784 /2010 du 9 septembre 2010 consid. 2.1; A-6610/2009 du 21 avril 2010 consid. 2.3; Felix Uhlmann/Alexandra Schilling-Schwank , in Praxiskommentar VwVG, n. 11 ad art. 38). d) En l'espèce, la licence de café-restaurant pour l'établissement visé par la décision attaquée est détenue par la recourante, qui est titulaire de l'autorisation d'exercer et de l'autorisation d'exploiter. Cette dernière est dès lors seule responsable de l'exploitation de son bar et répond, dans ce cadre, du respect des règles de police applicables ainsi que de la faute de ses employés. Le recourant, qui travaille avec son épouse sans avoir aucun droit sur l'établissement, n'est pas directement touché par les mesures administratives qui ont été prononcées par la municipalité et n'a aucun intérêt personnel à faire valoir à ce sujet. Il n'avait donc pas de raison d'être admis comme partie à la procédure, laquelle ne concerne en définitive que la recourante. Dans sa réponse du 18 janvier 2023, la municipalité explique qu'elle a adressé ses décisions des 6 octobre et 22 novembre 2022 au recourant en sa qualité de gérant de l'établissement, en précisant que cette confusion est due au fait que l'ordonnance pénale du 5 août 2022 sanctionnant le non-respect des horaires de fermeture officiels le désigne comme "exerçant" du bar. La municipalité a manifestement commis une erreur en communiquant ses décisions au recourant, alors que ce dernier ne pouvait pas être partie à la procédure. La notification au recourant apparaît ainsi irrégulière, car contraire à l'art. 13 al. 1 LPA-VD. Il convient par conséquent de constater la nullité de la décision entreprise dans la mesure où elle s'adresse au recourant. Il s'ensuit que les décisions attaquées ne sont pas valables et ne produisent aucun effet juridique à l'égard du recourant. Le recours déposé par ce dernier doit donc être déclaré irrecevable. e) Ceci étant constaté, il convient d'examiner si la décision entreprise peut être confirmée en tant qu'elle concerne la recourante.

E. 4

La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle fait grief à l'autorité intimée d'avoir statué, le 6 octobre 2022, sans avoir auparavant recueilli ses déterminations. Elle lui reproche également de ne pas avoir motivé sa décision. a) Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. aussi art. 42 let. c LPA-VD). Pour satisfaire à cette exigence, il suffit que l'autorité

mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à ceux qui, sans arbitraire, peuvent être tenus pour pertinents. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 143 III 65 consid. 5.2; 142 II 154 consid. 4.2). Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; 135 I 187 consid. 2.2, 279 consid. 2.6.1).

b) En l'espèce, la décision du

E. 6

La recourante soutient que la décision attaquée porte atteinte au principe de la liberté économique. Elle se plaint en substance de la disproportion de la mesure. a) Invocable tant par les personnes physiques que par les personnes morales, la liberté économique (art. 27 Cst.) protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1; 140 I 218 consid. 6.3). En tant qu'elle exclut toute possibilité de prolongation des horaires d'ouverture de l'établissement exploité par la recourante au-delà de minuit, la décision attaquée porte atteinte à la liberté économique (ATF 137 I 167 consid. 3.1; TF 2C_956/2016 du 7 avril 2017 consid. 4.1; 2C_881/2013 du 18 février 2014 consid. 4.2). b) Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, qui doit être de rang législatif si la restriction est grave, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Les restrictions graves à une liberté nécessitent une réglementation expresse dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 Cst.; ATF 139 I 280 consid. 5.1). Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale sur laquelle se fonde celle-ci peut se trouver dans des actes de rang inférieur ou dans une clause générale (ATF 131 I 333 consid. 4). Savoir si une restriction à un droit fondamental est grave s'apprécie en fonction de critères objectifs (ATF 139 I 280 consid. 5.2). Sous l'angle de l'intérêt public, sont autorisées les mesures de police ou de politique sociale, de même que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics, à l'exclusion notamment des mesures de politique économique (ATF 137 I 167 consid. 3.6; TF 2C_956/2016 précité consid. 4.2.2). Selon la jurisprudence, les cantons, respectivement les communes, sont autorisés à prendre des mesures en matière d'heures de fermeture dans un but de tranquillité publique, le législateur cantonal ou communal jouissant à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 130 I 279 consid. 2.3.1). Enfin, pour être conforme au principe de la proportionnalité, la restriction doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 146 I 157 consid. 5.4; 146 I 70 consid. 6.4; 143 I 403 consid. 5.6.3). c) aa) En l'occurrence, l'interdiction faite à la recourante de prolonger l'ouverture de son bar au-delà de minuit ne porte pas une atteinte grave à sa liberté économique, contrairement par exemple à une fermeture définitive (cf. dans ce sens

TF 2C_956/2016 précité consid. 4.2.1; 2C_881/2013 précité consid. 4.4). La cour relève ensuite que l'art. 22 al. 1 LADB, qui prévoit que le règlement communal de police fixe l'horaire d'exploitation des établissements, constitue une clause de délégation qui permet aux communes de prendre des mesures pour protéger les riverains (TF 2C_881/2013 précité consid. 4.5.4). Au niveau communal, l'art. 126 RGP prévoit que les établissements de jour peuvent être ouverts entre 6h00 et 24h00 (al. 1) et que des prolongations d'horaires peuvent être autorisées par la municipalité ou l'autorité délégataire moyennant le paiement d'un émoulement et dans la mesure où elles ne portent pas atteinte à l'intérêt public ou à un intérêt privé prépondérant (al. 2). Les art. 22 al. 1 LADB et 126 al. 2 RGP constituent des bases légales suffisantes pour justifier un refus de prolongation des heures d'ouverture pour tenir compte des circonstances du cas particulier. La recourante n'allègue d'ailleurs pas le contraire. bb) La recourante ne conteste pas que l'exclusion de prolongation des horaires d'ouverture de son établissement réponde à un intérêt public, les prescriptions concernant la fermeture nocturne des commerces constituant des mesures de police propres à assurer la tranquillité publique et à garantir à la population des plages de repos (TF 2C_956/2016 précité consid. 4.2.2; 2C_881/2013 précité consid. 4.6). Le quartier où est situé le bar en question est d'ailleurs en grande partie voué à l'habitation, si bien qu'il existe un intérêt important à y limiter les nuisances sonores. cc) Sous l'angle de l'art. 36 al. 3 Cst., la recourante fait valoir qu'un simple avertissement concernant l'obligation de remplir le carnet de permission prévue à l'art. 129 al. 3 RGP aurait dû lui être signifié, ainsi que le prévoit l'art. 62 LADB. Elle conteste ensuite le fait que son établissement causerait plus de nuisances que les autres établissements dans le quartier. La recourante met en balance l'intérêt public poursuivi par l'autorité intimée avec son intérêt économique à pouvoir ouvrir son bar plus tardivement, étant donné qu'elle réalise une grande partie de son chiffre d'affaires entre minuit et 2h00. Elle explique que sa situation financière est déjà précaire et qu'une interdiction d'ouverture prolongée risque de lui causer un préjudice irréparable en dirigeant la clientèle vers les établissements voisins, en particulier un café-bar proposant les mêmes prestations à une cinquantaine de mètres. dd) L'interdiction de prolongation d'ouverture prononcée par la municipalité permet de réduire les différentes nuisances que le bar de la recourante est susceptible de causer au voisinage (bruit, salissures, mouvements de voitures notamment) au-delà de minuit. Elle assure la tranquillité des habitants riverains, tout en évitant une violation de l'art. 129 al. 2 et 3 RGP relatif aux heures maximales d'ouverture et au carnet de permission qu'il convient de remplir. La règle de l'aptitude est partant respectée. La décision entreprise fait suite à deux ordonnances pénales du 5 août 2022, qui sanctionnent la recourante et son époux pour avoir ouvert leur établissement jusqu'à 4h00 sans remplir le carnet de permission (selon un rapport de dénonciation établi le 26 mai 2022 pour des faits survenus le 21 mai 2022). Auparavant, le mari de la recourante avait déjà été condamné pénalement le 22 août 2019 pour non-respect, le 2 juin 2019, des exigences légales relatives à la prolongation des heures d'ouverture. Ces faits concernent aussi le bar *****. Trois ou trois rapports de dénonciation avaient au demeurant été établis pour des interventions policières les 2 février 2019, 28 juin 2015 et 18 avril 2015. Ces documents remontent certes à quelques années. Ils démontrent néanmoins une certaine tendance à ne pas respecter les règles de police en vigueur, non seulement en termes d'horaires d'ouverture, mais aussi sur d'autres aspects (cf. l'avertissement du 23 novembre 2015). Dans ces circonstances, on peut raisonnablement douter qu'un simple avertissement eût sérieusement pu atteindre l'objectif poursuivi. La mesure attaquée est en définitive la mesure la moins incisive pour atteindre le but voulu, si bien que la règle de la nécessité est

également respectée. Enfin, l'intérêt public à préserver un quartier d'habitation de désagréments nocturnes trop importants l'emporte manifestement sur l'intérêt économique dont se prévaut la recourante. L'impossibilité de demander exceptionnellement une ouverture tardive pour son établissement aura certes des conséquences sur le chiffre d'affaires réalisé. Il convient cependant de relativiser le manque à gagner qui en résultera. Les autorisations de prolongation d'ouverture peuvent en effet être octroyées jusqu'à 1h00 du matin du lundi au vendredi et jusqu'à 2h00 du matin du samedi au dimanche (cf. art. 129 al. 2 RGP), pour un total de neuf heures par semaine au maximum. La mesure litigieuse est par ailleurs limitée dans le temps, la décision du 22 novembre 2022 devant faire l'objet d'une réévaluation après une année. Il n'est pas exclu que l'interdiction litigieuse soit levée à l'issue du nouvel examen auquel se livrera l'autorité intimée, pour autant que la recourante respecte scrupuleusement le règlement communal de police dans l'intervalle. Il existe ainsi un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public visé et l'intérêt privé compromis. ee) Il s'ensuit que la mesure prononcée respecte le principe de proportionnalité et constitue une restriction admissible à la liberté économique. En tant que la recourante fait aussi valoir une violation du principe de la proportionnalité ancré à l'art. 5 al. 2 Cst., son grief recoupe celui relatif à l'art. 36 al. 3 Cst. Par conséquent, il tombe à faux.

E. 7

La recourante invoque encore brièvement l'arbitraire, en reprochant à l'autorité intimée d'avoir fondé sa décision sur des pièces qui ne sont pas pertinentes compte tenu notamment de leur ancienneté. a) Une décision est arbitraire (art.

E. 9

Cst.) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 147 II 454 consid. 4.4; 144 IV 136 consid. 5.8; 140 I 201 consid. 6.1). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle en tire des constatations insoutenables (ATF 148 I 127 consid. 4.3; ATF 143 IV 500 consid. 1.1) b) En l'espèce, la critique de la recourante est très sommaire et ne satisfait manifestement pas aux exigences légales en matière de motivation (art. 79 al. 1 LPA-VD). Elle se révèle, dans cette mesure, irrecevable, étant relevé que la question soulevée se confond avec celle de violation du principe de la proportionnalité examinée et rejetée ci-dessus (cf. consid. 5c/dd). 8. Vu ce qui précède, le recours déposé par le recourant est déclaré irrecevable. Le recours déposé par la recourante est rejeté. La décision attaquée est nulle dans la mesure où elle s'adresse au recourant. Elle est confirmée à l'égard de la recourante. La décision rendue à l'égard de la recourante étant entièrement confirmée, elle succombe intégralement et supportera l'intégralité des frais judiciaires (art. 49 al. 1 LPA-VD). En tant qu'elle succombe, la recourante n'a pas droit à des dépens. Dans la mesure où les recourants ont procédé avec le même avocat et pour tenir compte du fait que la municipalité a faussement adressé sa décision au recourant, qui a dû en faire constater la nullité, le recourant aura droit à une indemnité réduite à titre de dépens, à la charge de la

commune (art. 55 et 56 al. 2 LPA-VD).

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