

VD_OMNI GE.2024.0240 vom 19. Dezember 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-12-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0240

FR: VD_OMNI GE.2024.0240 du 19 décembre 2024

IT: VD_OMNI GE.2024.0240 del 19 dicembre 2024

Regeste

A. _____/Police cantonale du commerce | Recours contre la décision de la Police cantonale du commerce refusant la demande de licence particulière pour la vente d'alcool, la délivrance de l'autorisation d'exercer ainsi que l'autorisation individuelle pour un salon de prostitution. Déni de justice formel de l'autorité intimée pour s'être abstenue de statuer sur la demande d'autorisation d'exploiter requise au nom de la société du recourant (consid. 2). Au casier judiciaire du recourant figurent les infractions de dommages à la propriété, violation de domicile et faux dans les titres. Prises dans leur globalité, ces infractions revêtent une certaine gravité. L'autorité intimée a retenu, sans commettre d'excès ou d'abus de son pouvoir d'appréciation, qu'elles étaient contraires à la probité et à l'honneur (art. 35 al. 2 LADB) et qu'elles ne respectaient pas l'exigence d'honorabilité (art. 9b al. 1 let. d LPros) (consid. 3 et 4). Pas de violation de la liberté économique (consid. 6). Admission partielle du recours.

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans le délai de trente 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 au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Dans un premier grief formel, le recourant invoque la violation de son droit d'être entendu, soulevant le manque de motivation de la décision attaquée ainsi que l'omission de statuer sur la demande d'autorisation d'exploiter requise au nom de la société C. _____ SA s'agissant de la vente d'alcool dans le salon. Ce grief doit être examiné sous l'angle du déni de justice formel. a) L'autorité saisie d'une demande doit statuer sur celle-ci. Il y a déni de justice formel lorsque l'autorité ne fait pas usage de l'entier de son pouvoir d'examen (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., Berne 2011, n° 2.2.5.1 p. 267, n° 2.2.7.8, p. 335 ss). L'art. 42 al. 1 LPA-VD prévoit que la décision doit notamment contenir les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie, ainsi qu'un dispositif, qui est précisément la partie de la décision qui statue sur les droits et obligations au sens de l'art. 3 LPA-VD. La jurisprudence en la matière exige des décisions administratives qu'elles forment de manière clairement reconnaissable les points sur lesquels elles fixent les droits et obligations de leur destinataire, ce qui implique qu'elles ne se contentent pas seulement d'énoncer le contenu des normes applicables (voire d'y renvoyer seulement), mais qu'elles les appliquent concrètement en formulant clairement les obligations imposées (ATF 142 II 154 consid. 4.2; TF 1C_102/2024 consid. 2.1 du 18

novembre 2024; AC.2014.0145 du 28 octobre 2014; GE.2009.0250 du 8 août 2011; AC.2009.0167 du 22 mars 2010 consid. 2; AC.2009.0143 du 24 novembre 2009 consid. 2). L'art. 74 al. 2 LPA-VD dispose que l'absence de décision peut faire l'objet d'un recours lorsque l'autorité tarde ou refuse de statuer. Selon l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (principe de célérité). Cette garantie constitutionnelle est violée lorsque l'autorité refuse de statuer dans une cause qui lui est soumise dans les formes et délais prescrits alors qu'elle devrait s'en saisir; il en va de même si elle tarde à rendre la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire, ainsi que toutes les autres circonstances, font apparaître comme raisonnable (ATF 142 II 154 consid. 4.2; CDAP GE.2017.0147 du 9 novembre 2017 consid. 1b; PS.2017.0015 du 21 juillet 2017 consid. 1a; AC.2016.0245 du 22 mars 2017 consid. 1a). Il n'y a pas de déni de justice lorsque l'autorité constate l'inexistence d'un droit à une nouvelle décision (CDAP PE.2014.0303 du 14 octobre 2014 consid. 1c). b) En l'occurrence, il y a lieu de constater que l'autorité intimée aurait été habilitée à se prononcer sur la demande d'autorisation d'exploiter requise au nom de la société C. _____ SA, ce qu'elle n'a pas fait. L'autorité intimée, dans sa réponse du 3 septembre 2024, explique que, dans la pratique, la production du casier judiciaire n'est pas demandée pour l'administrateur d'une SA, ce qui lui permettait ainsi de ne pas se prononcer sur la demande d'autorisation d'exploiter dont elle a été saisie. Ces déterminations sont d'autant moins compréhensibles que l'art. 30 al. 2 RLADB prévoit que c'est le casier judiciaire de l'organe qui doit être pris en compte. L'autorité intimée a donc commis un déni de justice formel dès lors qu'elle a renoncé à faire usage de son pouvoir d'examen en s'abstenant de statuer sur la demande d'autorisation d'exploiter requise au nom de C. _____ SA. Il convient en conséquence de lui renvoyer la cause pour qu'elle statue sur cette demande. Le constat qui précède n'empêche toutefois pas la Cour d'examiner les autres griefs du recours concernant l'autorisation d'exercer pour la vente d'alcool ainsi que l'autorisation individuelle de salon de prostitution requises au nom du recourant.

E. 3

Dans un premier grief au fond, le recourant invoque la violation des art. 35 al. 2 LADB et 30 al. 1 RLADB au motif que les infractions inscrites dans son casier judiciaire n'ont trait ni à l'exploitation d'un établissement public ni aux mœurs et que l'autorité intimée se devait ainsi de procéder à un examen des condamnations pénales sous l'angle de leur gravité objective et de leur répercussion possible sur la future exploitation du salon. Le recourant soutient dès lors que l'autorité intimée a commis un excès de son pouvoir d'appréciation négatif, subsidiairement un abus de son pouvoir d'appréciation pour avoir retenu que les condamnations qui le concernent sont contraires à l'honneur et à la probité. a) aa) Aux termes de son art. 1 al. 1, la LADB a pour but de régler les conditions d'exploitation des établissements permettant le logement, la restauration, le service de boissons ainsi que les autres débits de mets et boissons (let. a), de contribuer à la sauvegarde de l'ordre et la tranquillité publics (let. b), de promouvoir un développement de qualité de l'hôtellerie et de la restauration, en particulier par la formation et le perfectionnement professionnels (let. c), de contribuer à la protection des consommateurs et à la vie sociale (let. d) et de contribuer à la promotion des produits du terroir vaudois (let. e). Cette loi s'applique notamment au service, contre rémunération, ou à la vente de mets ou de boissons à consommer sur place (art. 2 al. 1 let. b LADB). Cela implique l'obtention préalable par l'administré d'une licence, qui comprend une autorisation d'exercer délivrée à la personne physique responsable de

l'établissement et une autorisation d'exploiter délivrée à la personne morale ou physique, propriétaire ou titulaire du contrat de bail ou d'un contrat analogue, qui exploite le fonds de commerce (art. 4 LADB). Au titre VII de la loi, relatif aux droits et obligations des titulaires de licences, l'art. 35 al. 2 LADB dispose: "Les personnes, physiques ou morales, condamnées pour des faits contraires à la probité ou à l'honneur peuvent se voir refuser une autorisation d'exploiter ou d'exercer, cela aussi longtemps que la condamnation n'est pas radiée du casier judiciaire." Adopté en conséquence, l'art. 30 RLADB, intitulé " casier judiciaire ", prévoit: " 1 Peuvent se voir refuser l'autorisation d'exercer ou d'exploiter, les personnes dont le casier judiciaire comporte une inscription pour la commission d'un crime ou d'un délit ou pour la commission répétée de contraventions, pour des faits contraires à la probité ou à l'honneur. 2 Peuvent se voir refuser l'autorisation d'exploiter, les personnes morales dont les organes ont une inscription au casier judiciaire pour la commission d'un crime ou d'un délit ou pour la commission répétée de contraventions, pour des faits contraires à la probité ou à l'honneur" . Les dispositions légales et réglementaires n'expliquent pas ce qu'il est entendu par " probité " ou " honneur ". bb) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte se prête à plusieurs interprétations, s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il ne correspond pas à la volonté du législateur, il convient de rechercher sa véritable portée au regard notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 147 III 78 consid. 6.4; 138 III 166 consid. 3.2; 136 III 283 consid. 2.3.1; 135 III 640 consid. 2.3.1; CDAP GE.2022.0159 du 9 février 2023 consid. 3a/bb; GE.2021.0073 du 3 août 2021 consid. 2c/bb). cc) La probité se définit comme la vertu qui consiste à observer scrupuleusement les règles de la morale sociale, les devoirs imposés par l'honnêteté et la justice (cf. GE.2021.0073 précité consid. 2c/bb qui cite le dictionnaire "Le Petit Robert" [éd. 2017]). L'honneur est quant à lui le fait de mériter la considération, l'estime des autres et de soi-même sur le plan moral et selon les valeurs de la société (ibidem). Force est de constater que toute infraction pénale s'avère contraire sinon à l'honneur, du moins à la probité, dès lors qu'elle emporte une violation des règles de la morale sociale, respectivement des devoirs imposés par l'honnêteté et la justice. Par la formulation de l'art. 35 al. 2 LADB, la volonté du législateur n'était toutefois pas d'englober toute infraction pénale (cf. GE.2021.0073 précité consid. 2c/cc; Exposé des motifs et projet de loi sur les auberges et les débits de boissons [EMPL LADB], in Bulletin du Grand Conseil [BGC], pp. 7782, 8114 ss). L'art. 35 al. 2 LADB a suscité de longs débats au parlement au cours duquel était en particulier débattu le caractère " général " de sa formulation. Certaines infractions ou comportements susceptibles d'être incompatibles avec la délivrance d'une licence ont été évoqués (alcoolisme; ivresse au volant; violences à la suite d'alcoolisme); d'autres infractions, en particulier des cas de harcèlement sexuel et de viols commis à l'encontre d'employés de restaurants, ont été évoquées sans toutefois que l'ensemble des députés ne trouve cohérent qu'ils puissent conduire à un refus de patente, en raison de l'existence de moyens d'intervention alternatifs (retrait de la patente et sanction de son bénéficiaire). S'agissant des infractions en lien avec les stupéfiants, elles n'ont été abordées que lors du premier débat, par un député selon qui l'abandon de la possibilité de refuser une autorisation à une personne condamnée pour des faits graves constituerait " un encouragement pour la traite des êtres humains et des accès de fixation pour les consommateurs de produits stupéfiants " (EMPL LADB; BGC pp. 8114 s.). Le texte initial,

qui ne proposait aucune marge de manœuvre, a finalement été adapté pour que le refus de licence ne soit plus automatique mais devienne une faculté de l'autorité. Au vu du nombre " extrêmement vaste " de situations factuelles contraires à la probité ou à l'honneur, le législateur a estimé qu'il était indispensable de laisser une marge de manœuvre permettant à l'autorité de refuser la licence dans les hypothèses où cela se justifierait (EMPL LADB; BGC pp. 9439 à 9445). Le législateur a ainsi volontairement ménagé un large pouvoir d'appréciation à l'autorité intimée dans l'application de l'art. 35 al. 2 LADB, dont le contrôle est possible par l'autorité de recours administrative, mais échappe à celui de la CDAP (GE.2021.0073 précité consid. 2c/cc). Celle-ci ne dispose ainsi, pour connaître de la présente cause, que d'un pouvoir d'examen limité à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, à la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, au refus de statuer et au retard injustifié (art. 98 LPA-VD, par opposition à l'art. 76 LPA-VD). dd) Commet un excès de son pouvoir positif d'appréciation l'autorité qui sort du cadre de sa liberté d'appréciation en usant d'une faculté qui ne lui appartient pas, par exemple en optant pour une solution différente de celles qui s'offrent à elle; on peut également ajouter l'hypothèse d'un excès de pouvoir négatif visant le cas de l'autorité qui, au lieu d'utiliser sa liberté d'appréciation, se considère comme liée. L'abus de pouvoir vise deux cas: l'expression est tout d'abord synonyme de détournement de pouvoir (on désigne ainsi l'acte accompli par l'autorité dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers à ceux dont elle doit s'inspirer); mais elle peut également être comprise plus largement, c'est-à-dire dans le sens d'un comportement arbitraire ou recouvrant une violation manifeste de certains droits et principes constitutionnels (ATF 143 V 369 consid. 5.4.1; 137 V 71 consid. 5.1; 123 V 150 consid. 2; GE.2021.0073 précité consid. 2c/cc; GE.2019.0249 du 29 octobre 2020; GE.2019.0228 du 15 juillet 2020 consid. 4a et TA GE.2006.0035 du 6 septembre 2006 consid. 1). ee) L'ancien tribunal administratif a jugé que l'infraction routière de conduite sans permis n'était pas contraire à la probité et à l'honneur au sens de l'art. 35 al. 2 LADB, une telle qualification étant en effet réservée à des infractions particulières, ainsi celles qui présentent une certaine gravité, respectivement ont trait à des faits liés à l'exploitation d'un établissement public, notamment celles qui portent atteinte au patrimoine (p. ex.: faux dans les titres; abus de confiance; escroquerie à l'assurance) ou aux mœurs (p. ex.: proxénétisme de l'ancien art. 198 CP; TA GE.2004.0108 du 11 février 2005 consid. 1). Reconnaisant que l'intérêt public protégé par la disposition en cause tenait à la protection de la clientèle des établissements publics, ce même tribunal a par la suite retenu un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée qui avait refusé une autorisation d'exercer en se fondant sur le non-écoulement du délai d'épreuve et en attribuant aux infractions commises une gravité particulière, alors même que " rien ne justifiait qu'elle s'écarte de l'appréciation de la gravité des faits par le juge pénal, qui n'a[vait] retenu qu'une culpabilité très moyenne de l'intéressé " (TA GE.2005.0118 du 8 novembre 2015 consid. 3 et 4). La CDAP a ensuite retenu que l'art. 35 al. 2 LADB ne visait pas exclusivement les infractions portant atteinte au patrimoine ou commises en relation avec l'exploitation d'un établissement public, mais que les condamnations visées devaient présenter une certaine gravité ou avoir trait à l'exploitation d'un établissement public ou encore aux mœurs (GE.2021.0073 précité consid. 2d). Dans l'affaire en question, elle a jugé que les infractions de voies de fait, lésions corporelles simples, menaces et viol, dont le recourant s'était rendu coupable à l'encontre de son ex-épouse étaient des infractions graves et qu'au vu des circonstances – culpabilité lourde et absence de regret –, l'application de l'art. 35 al. 2 LADB par l'autorité administrative ne prêtait pas flanc à la critique. b) aa) En

l'espèce, les infractions litigieuses n'ont pas été commises dans le cadre de l'exploitation de l'établissement du recourant. Toutefois, contrairement à ce que soutient le recourant, leur gravité ne peut être minimisée. Les infractions de dommages à la propriété et de violation de domicile constituent des délits, tandis que celle de faux dans les titres est un crime, étant précisé que la première et la dernière portent atteinte au patrimoine, ce qui a expressément été envisagé par la jurisprudence comme pouvant conduire à l'application de l'art. 35 al. 2 LADB (cf. TA GE.2004.0108 précité consid. 1). Pour apprécier la gravité des infractions, le recourant se prévaut des peines prononcées et de l'absence de conséquences financières liées à la commission de ces infractions. Or, elles ne sont pas seules déterminantes. Il y a également lieu de tenir compte de l'appréciation de la gravité des faits par le juge pénal qui a retenu, dans son ordonnance pénale du 17 octobre 2023, qu'une peine ferme sans sursis se justifiait pour l'infraction de faux dans les titres compte tenu des circonstances de l'infraction et des antécédents du prévenu, le pronostic à poser pour l'avenir étant défavorable. En particulier, les faits reprochés au recourant permettent de retenir l'existence d'un risque pour la clientèle de son salon, ce qui constitue la ratio legis de l'art. 35 LADB. En effet, d'une part, il n'est pas exclu qu'il y ait un lien direct entre l'exploitation d'un établissement public, respectivement la vente de boissons alcooliques, et les infractions commises, en particulier s'agissant de l'infraction de faux dans les titres. D'autre part, les condamnations du recourant révèlent qu'il peut enfreindre consciemment des règles pénales. Ces éléments sont incompatibles avec l'exploitation d'un établissement tel que celui concerné et le comportement que l'on peut attendre de son tenancier, étant rappelé que l'intérêt public à protéger est celui de la clientèle. L'absence de situation de récidive ou d'actes répréhensibles répétés dont le recourant se prévaut ne saurait par ailleurs exclure le caractère grave des infractions. La commission de celles-ci, compte tenu notamment de leur nature, sur une période de moins de quatre ans suffit déjà à nourrir des doutes quant aux capacités du recourant à veiller au respect, dans son établissement, des prescriptions légales qui lui incombent en qualité de personne exerçante. Les garanties du recourant de "respecter scrupuleusement toutes prescriptions légales lui incombant en sa future qualité d'exerçant" ne sauraient suffire à balayer l'application de l'art. 35 al. 2 LADB, ce d'autant plus que les derniers faits qui lui sont reprochés remontent à trois ans, ce qui ne permet pas encore d'avoir suffisamment de recul sur la bonne conduite dont il entend se prévaloir. En l'état, la commission de ces infractions laisse donc à craindre que le recourant ne respecte pas scrupuleusement les règles administratives et pénales qui régissent notamment la vente d'alcool, afin de garantir la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics (art. 1 al. 1 let. b LADB) ainsi que la protection des consommateurs et de la vie sociale (art. 1 al. 1 let. d LADB). Il n'est pas insoutenable que la condamnation pour les infractions de violation de domicile et dommages à la propriété ne justifie pas à elle seule le refus de l'autorisation d'exercer. Toutefois, cette question peut souffrir de demeurer indécise dès lors que la condamnation pour faux dans les titres suffit à fonder ce refus. Par conséquent, prises dans leur globalité les infractions commises par le recourant revêtent une certaine gravité et sont susceptibles d'avoir trait à l'exploitation d'un établissement public. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir considéré qu'elles ouvraient la voie à une application de l'art. 35 al. 2 LADB. Il n'est pas exclu qu'une appréciation différente ait pu être envisagée. Toutefois, il n'appartient pas à la Cour de statuer à cet égard dès lors que la solution retenue par l'autorité intimée ne procède pas d'un excès ou d'un abus du large pouvoir d'appréciation dont elle jouit dans l'application de l'art. 35 al. 2 LADB. En considérant que les infractions commises par le recourant sont contraires à la probité et à

l'honneur, l'autorité intimée a donc statué dans le respect des art. 35 LADB et 30 RLADB dont la violation doit être exclue.

E. 4

Dans un deuxième grief au fond, le recourant se plaint d'une violation de l'art. 9b al. 1 let. d LPros au motif que l'autorité intimée s'est limitée à une considération toute générale en retenant que la nature des condamnations figurant à son casier judiciaire faisait obstacle à la réalisation de la garantie d'honorabilité prescrite par cet article. Il soutient que l'autorité intimée a également commis un excès de son pouvoir d'appréciation négatif sous cet angle, subsidiairement un abus de son pouvoir d'appréciation dès lors que les infractions qu'il a commises ne relèvent pas d'une gravité particulière. A cet égard, il soutient que le contexte dans lequel les infractions ont eu lieu exclut tout risque de récidive et que les deux condamnations n'ont aucun lien avec l'activité professionnelle du recourant, ni l'exploitation d'un établissement public. a) La prostitution est régie par la LPros dont les buts sont (art. 2 LPros) : "a. de garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation, soit notamment qu'il n'est pas porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, que celles-ci ne sont pas victimes de menaces, de violences ou de pressions ou que l'on ne profite pas de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte sexuel ou d'ordre sexuel; b. de garantir la mise en œuvre de mesures de prévention sanitaires et sociales; c. de réglementer les lieux, heures et modalités de l'exercice de la prostitution, ainsi que de lutter contre les manifestations secondaires de la prostitution de nature à troubler l'ordre public". b) L'art. 9 al. 1 LPros soumet à autorisation de la Police cantonale du commerce l'exploitation d'un salon au sens de la loi, soit un lieu de rencontre soustrait à la vue du public dans lequel s'exerce la prostitution (cf. art. 8 al. 1 et 2 LPros). L'autorisation est délivrée à la personne responsable du salon (art. 9 al. 2 LPros), soit celle qui répond en fait et en droit de la direction du salon, qu'il assure en toute indépendance (art. 9a al. 2 LPros). Les conditions d'obtention de l'autorisation font l'objet de l'art. 9b LPros dont la teneur est la suivante : " 1 L'autorisation d'exploiter un salon ne peut être accordée que si la personne responsable : a. est de nationalité suisse ou remplit les conditions nécessaires à l'exercice d'une activité indépendante en Suisse ; b. est domicilié en Suisse ; c. a l'exercice des droits civils ; d. offre, par ses antécédents et son comportement, toute garantie d'honorabilité et de solvabilité concernant la sphère d'activité envisagée ; e. n'est pas sous le coup d'une interdiction de présence dans les salons au sens de l'article 17 de la présente loi. 2 L'autorisation d'exploiter un salon ne peut être accordée que si les locaux répondent 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." Cette disposition a été introduite par la modification du 1^{er} octobre 2019, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021. Selon l'Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution (ci-après: EMPL LPros), l'introduction d'un régime d'autorisation permet d'encadrer légalement ce que font les acteurs économiques gravitant dans l'entourage des travailleuses et travailleurs du sexe. Le fait qu'il s'agit de prostitution n'implique en effet pas que l'Etat doit s'abstenir de tout contrôle et que, en conséquence, seraient tolérées des pratiques par ailleurs inadmissibles, au détriment des travailleuses ou travailleurs du sexe. Le but de la loi est de lutter contre la prostitution contrainte. Il a été constaté que des travailleuses et travailleurs du sexe sont obligés de travailler dans des endroits déterminés et pour des prix exorbitants (Exposé des motifs, p. 17). Ainsi, l'introduction d'un régime d'autorisation permet notamment de contrôler les loyers, et ainsi de prévenir le risque d'usure (Exposé des motifs, p. 18). Pour le

législateur, l'art. 9b al. 1 LPros énumère des conditions usuelles en matière d'activité réglementée (Exposé des motifs, p. 20). c) S'agissant de l'exigence d'honorabilité plus spécifiquement, l'EMPL LPros précise ce qui suit: "[...] La condition d' "honorabilité" prohibe l'existence d'antécédents incompatibles avec l'exercice de cette activité (lettre d). C'est un des motifs qui justifie le refus de l'autorisation. L'exercice de cette activité spécifique ne doit pas présenter pour la ou le responsable l'opportunité de récidives. Il s'agit par la terminologie employée d'éviter qu'une infraction sans gravité, notamment en matière de circulation routière, par exemple, oblige l'autorité à refuser ou retirer l'autorisation. L'autorité conserve cependant une marge d'appréciation qui lui permet d'être plus ou moins sévère en fonction des circonstances. Bien qu'un certain "droit à l'erreur" puisse être concédé à la responsable ou au responsable de salon, son comportement doit ainsi rester dans les limites admissibles pour un citoyen. Les notions d'honorabilité et de solvabilité sont au surplus connues dans d'autres domaines du droit administratif. Elle (sic) font par exemple l'objet de directives explicatives très complètes dans le domaine des entreprises de sécurité privées (voir www.vd.ch/entreprise-securite). La commission prévue à l'art. 18 de la LPros pourra s'en inspirer au besoin pour définir ce qui est attendu en l'espèce de la responsable ou du responsable de salon. [...]". S'agissant du domaine des entreprises de sécurité privées, plus particulièrement des directives y relatives auxquelles l'EMPL LPros renvoie, il y a lieu de préciser ce qui suit. Le concordat du 18 octobre 1996 sur les entreprises de sécurité (C■ESéc; BLV 935.91) prévoit à ses art. 8 al. 1 let. d et 9 al. 1 let. d les conditions d'octroi d'une autorisation d'exploiter, respectivement d'engager du personnel, parmi lesquelles figure la "garantie d'honorabilité". La directive générale du 28 mai 2009 concernant le C■ESéc renvoie à la directive spéciale du 3 juin 2004 concernant l'exigence d'honorabilité (ch. 2.3.1 relatif aux art. 8 al. 1 let. d et 9 al. 1 let. d C-ESéc), laquelle prévoit ce qui suit: " II. L'exigence d'honorabilité 1. Pour déterminer si le requérant remplit la condition d'honorabilité, l'on doit examiner le comportement et la situation personnelle de celui-ci. Si des actes à connotation pénale ont été commis, l'on doit tenir compte de leur gravité objective. En cas de nouvelle autorisation ou de renouvellement de celle-ci, l'on tiendra aussi compte d'une part du temps qui s'est écoulé depuis l'acte et, d'autre part, des circonstances purement subjectives de celui-ci ainsi que du comportement de l'intéressé depuis l'acte. 2. Une annexe à la présente directive expose la liste des actes considérés en soi objectivement comme graves ou non graves. [...]". L'annexe à la directive spéciale indique que les infractions de dommages à la propriété (art. 144 CP) et de violation de domicile (art. 186 CP) sont objectivement non graves, tandis que l'infraction de faux dans les titres (art. 251 CP) est objectivement grave. d) Selon le Tribunal fédéral, les travaux préparatoires peuvent constituer une aide précieuse à l'interprétation, lorsqu'une disposition est peu claire, à condition qu'ils soient eux-mêmes dénués d'ambiguïté; ils ne sont pas pour autant décisifs (ATF 136 I 297). En particulier, les avis exprimés par des services ou des personnes ayant participé à l'élaboration de la loi ne sont pas déterminants, si on n'en trouve pas trace dans le texte légal. Il en va ainsi même si ces affirmations n'ont pas été contredites. Si la volonté du législateur ne se reflète pas dans le texte légal, elle n'est pas déterminante. Ne peut être contraignant pour le juge que le texte de loi lui-même tel qu'il a été édicté par le législateur (ATF 136 I 297 consid. 4.1 p. 300 s.). Les autorités d'application du droit doivent se garder de se muer en « co-législateur » sous couvert d'interprétation. Celle-ci ne permet pas de remédier à toutes les carences d'une loi (cf. Vincent Martenet, La réalisation des droits fondamentaux dans l'ordre juridique suisse, RDS 2011 I, p. 249). En l'occurrence, sur le plan littéral, le texte de l'art. 9b al. 1 let. d LPros n'est

pas clair quant à ce qu'il faut entendre par garantie "d'honorabilité". Il convient donc de tenir compte des travaux préparatoires de la LPros, en particulier de se référer aux directives auxquelles l'EMPL LPros renvoie pour déterminer si, dans le cas d'espèce, les infractions concernées se heurtent à l'exigence d'honorabilité. e) En l'espèce, pour les mêmes raisons que celles exposées précédemment (cf. consid. 3b), les infractions commises par le recourant présentent une certaine gravité. Ce constat est renforcé par la lecture de l'annexe à la directive spéciale concernant l'exigence d'honorabilité, qui sert d'outil d'interprétation de la loi, selon laquelle l'infraction de faux dans les titres est considérée comme objectivement grave. S'il est discutable, sous l'angle de la LPros également, que les infractions commises en 2018 suffisent à refuser l'autorisation individuelle pour le salon de prostitution, l'infraction la plus récente commise en 2021 justifie en revanche à elle seule, dans l'examen de l'ensemble de la situation, le refus de cette autorisation. La jurisprudence genevoise retient que, dans la notion d'honorabilité, il s'agit avant tout de déterminer si le comportement de l'exploitant est compatible avec l'activité envisagée. Dans des cas d'autorisation d'exploiter une entreprise de sécurité, il a été considéré qu'il faut tenir compte, dans l'examen du comportement, de l'importance des infractions commises, cas échéant des actes litigieux, de la nature de l'atteinte portée et de la sphère d'intérêts touchée" (ATA/747/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3c et les références). En l'occurrence, les infractions commises par le recourant portent atteinte au patrimoine et à la liberté d'autrui. Il s'agit de biens juridiquement protégés qui revêtent une certaine importance dans le cadre de l'exploitation d'un établissement public et il doit pouvoir être attendu de son exploitant de ne pas leur porter atteinte. Il s'ensuit que la condition d'honorabilité ne peut pas être considérée comme respectée en ce qui concerne le recourant. L'autorité intimée a donc statué sans procéder à un excès ou un abus de son pouvoir d'appréciation en fondant son refus d'octroyer l'autorisation individuelle pour le salon sur l'application de l'art. 9b al. 1 let. d LPros. Partant, le grief du recourant est rejeté.

E. 5

Le recourant se plaint également d'une constatation incomplète et arbitraire des faits de la cause au motif que l'autorité intimée n'a pas fait mention des sanctions prononcées à son endroit. Il soutient qu'il s'agit incontestablement d'éléments devant être pris en compte pour apprécier la gravité objective des infractions en cause. a) Selon l'art. 98 al. 1 let. b LPA-VD, le recourant peut en effet invoquer la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ce qui constitue un vice susceptible de conduire à l'admission du recours (cf. par exemple, CDAP AC.2021.0334 du 31 mars 2022; GE.2017.0034 du 20 mars 2018). b) La procédure administrative est régie par le principe inquisitoire, d'après lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'autorité (cf. art. 28 al. 1 LPA-VD), les parties étant tenues de collaborer (cf. art. 30 LPA-VD). Il en découle que l'autorité doit établir les faits pertinents, c'est-à-dire les faits déterminants pour assurer une application correcte de la loi. Elle doit instruire chaque affaire dont elle est saisie de manière à être en mesure d'exercer son propre pouvoir d'appréciation (Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^{ème} édition, Berne 2015, p. 221 et 223). La constatation des faits est incomplète lorsque l'autorité inférieure n'a pas pris en compte toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision (Benoît Bovay, précité, p. 566). L'établissement des faits pertinents par l'autorité intimée se fait ainsi au regard des dispositions légales applicables au cas d'espèce. c) En l'occurrence, même si l'autorité intimée n'a pas reporté, dans sa décision, le détail des peines prononcées à l'encontre du recourant, elle s'est fondée sur l'extrait de son casier judiciaire et sur les ordonnances

pénales des 16 mai 2018 et 17 octobre 2023 pour refuser les autorisations requises. Elle n'a donc nullement ignoré les faits relatifs aux infractions commises, qui constituent le cœur du présent litige. A la lecture de la décision entreprise, il ne fait au demeurant aucun doute que c'est par une appréciation globale des infractions commises, soit y compris au regard des peines prononcées, que l'autorité intimée a tranché. Dans ces circonstances, on ne saurait retenir qu'elle a procédé à une constatation incomplète ou arbitraire des faits, ce d'autant plus qu'elle a reporté le détail des peines prononcées dans le cadre de sa réponse. Mal fondé, le grief du recourant est par conséquent rejeté.

E. 6

Dans un dernier grief, le recourant invoque la violation de sa liberté économique, en particulier du principe de la proportionnalité. a) La liberté économique est garantie par l'art. 27 al. 1 Cst. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst). La liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 143 II 598 consid. 5.1) et vaut notamment pour l'activité d'aubergiste (TF 2C_399/2010 du 28 juillet 2010 consid. 3.1 et la référence; GE.2021.0073 précité consid. 3b et la référence). Les personnes exerçant la prostitution ou exploitant des établissements permettant son exercice peuvent se prévaloir de la liberté économique (ATF 137 I 167 consid. 3.1 p. 172; arrêts TF 2C_990/2012, 2C_991/2012 du 7 mai 2013 consid. 6.1; 2C_166/2012 du 10 mai 2012 consid. 5.2). Conformément à l'art. 36 al. 1 à 3 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et proportionnée au but visé. Le principe de la proportionnalité exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 147 I 393 consid. 5.3; 147 IV 145; 146 I 157 consid. 5.4; 145 I 73 consid. 6.1; 144 I 281 consid. 5.3.1; GE.2021.0073 précité consid. 3b et les références). b) aa) L'art. 35 al. 2 LADB constitue une base légale formelle permettant le refus d'autorisation d'exploiter ou d'exercer un café-restaurant. Il existe par ailleurs un intérêt public à la protection de la clientèle et à la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics, du reste expressément formalisés à l'art. 1 al. 1 LADB (cf. GE. 2022.0159 précité consid. 4b; GE.2021.0073 précité consid. 3c). Les deux premières conditions à une restriction à la liberté économique sont ainsi réunies. bb) En ce qui concerne l'autorisation individuelle de salon de prostitution, l'art. 9b al. 1 let. d LPros constitue une base légale formelle qui permet de la refuser. S'agissant de la détermination de l'intérêt public protégé par l'art. 9b al. 1 let. d LPros, on peut notamment se référer à l'intérêt public qui est protégé dans le cadre des activités d'exerçant au sens de la LADB et de chauffeurs de taxi (à cet égard, cf. not. CDAP GE.2022.0068 consid. 4a; GE.2021.0012 du 21 octobre 2021 consid. 4a; GE.2021.0021 du 19 avril 2021 consid. 4), lesquelles appellent des exigences similaires. Sous l'angle de l'intérêt public aux restrictions à la liberté économique, sont autorisées les mesures d'ordre public, de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 143 I 388 consid. 2.1; 143 I 403 consid. 5.2 et les références). En l'occurrence, l'exigence d'honorabilité prescrite par l'art. 9b al. 1 let. d LPros tend à la protection de la clientèle du salon de

prostitution. En effet, l'activité d'exploitant d'un salon de prostitution s'exerce dans des conditions particulières qui nécessitent d'offrir des garanties suffisantes se rapportant notamment à l'ordre public, à la sécurité, à la morale et à l'hygiène publiques (cf. art. 2 al. 1 let. b LPros). cc) En ce qui concerne le respect du principe de la proportionnalité, le raisonnement est le même sous l'angle de la LADB et de la LPros. La mesure infligée est apte à produire les résultats escomptés, à savoir la protection de la clientèle d'un établissement public, puisqu'elle implique que la licence, respectivement l'autorisation individuelle, ne pourra être octroyée que pour autant qu'une autre personne, remplissant les conditions légales, soit impliquée dans la gestion de l'établissement et engage sa responsabilité afin de s'assurer du respect des prescriptions applicables. Sous l'angle de la nécessité, au vu de la gravité globale des infractions, les résultats poursuivis n'auraient pas pu être atteints par une mesure moins incisive. En ce qui concerne la proportionnalité au sens étroit, le recourant soutient que les condamnations qui figurent à son casier judiciaire ne relèvent pas d'une gravité objective particulière. Or, comme vu précédemment, ces condamnations revêtent une certaine gravité, notamment au regard de la nature des infractions et des biens juridiquement protégés atteints, autant d'éléments qui permettent de douter des aptitudes du recourant à respecter les prescriptions applicables dans son établissement. S'agissant plus particulièrement de l'autorisation individuelle de salon de prostitution, l'absence de limitation du refus dans le temps n'empêche en rien le recourant de déposer une nouvelle demande ultérieurement, laquelle sera examinée selon les circonstances actualisées, de la même manière qu'il pourra le faire concernant l'autorisation d'exercer pour la vente d'alcool après radiation des condamnations figurant à son casier judiciaire. En outre, rien n'empêche le recourant de travailler dans ce domaine. C'est uniquement la responsabilité en tant qu'exerçant qui lui est refusée. De ce point de vue également, la mesure n'est donc pas disproportionnée. dd) Au vu des circonstances de l'espèce, l'intérêt à la protection de la clientèle des établissements publics et à la sauvegarde de l'ordre, de la tranquillité, de la sécurité, de la morale et de l'hygiène publics prime l'intérêt privé du recourant, de sorte que l'atteinte à sa liberté économique est conforme à l'art. 36 Cst. Par conséquent, le grief du recourant est rejeté.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis, en ce sens que la cause doit être renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle statue sur l'autorisation d'exploiter de la société C. _____ SA s'agissant de la vente d'alcool dans le salon. La décision contestée doit être confirmée pour le surplus. Le recourant obtenant partiellement gain de cause, il est perçu un émolument réduit (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD). Assisté d'un mandataire professionnel, il a en outre droit à des dépens réduits (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD), qui seront mis à la charge de l'Etat de Vaud.

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