

VD_OMNI RE.2007.0017 vom 6. November 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-11-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_RE.2007.0017

FR: VD_OMNI RE.2007.0017 du 6 novembre 2007

IT: VD_OMNI RE.2007.0017 del 6 novembre 2007

Regeste

X. _____ /Le Juge instructeur (PJ) du recours au fond, Service de l'économie, du logement et du tourisme, *****, *****, ***** Sàrl | Le recours au fond porte sur le refus de l'octroi d'une autorisation spéciale de débit d'alcool dans un café-bar exploité comme salon de prostitution (art. 21 LADB), et la fermeture immédiate de cet établissement (art. 60 al. 1 let. a et b LADB). Le Juge instructeur a accordé l'effet suspensif et laissé se poursuivre l'exploitation du café-restaurant. Cette décision équivaut à des mesures provisionnelles. La pesée des intérêts en présence penche pour le maintien de l'activité économique protégée par la Constitution, faute pour la Municipalité de faire valoir d'autres intérêts que la simple atteinte à l'image de la ville.

Erwägungen

E. 1

La décision relative à l'effet suspensif peut être portée devant la section des recours (art. 50 let. a de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives – LJPA; RSV 173.36). Les conditions formelles sont remplies (art. 51 LJPA). Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Aux termes de l'art. 45 LJPA, le dépôt du recours ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée, sauf décision contraire du magistrat instructeur. L'octroi de l'effet suspensif vise à maintenir une situation donnée, afin de ne pas vider le recours de son objet par une exécution prématurée de la décision attaquée; il constitue la règle, dont on ne s'écarte que pour des motifs particulièrement qualifiés (cf. arrêts RE.2006.0004 du 7 mars 2006; RE.2006.0002 du 23 février 2006, et les références citées). Appelé à statuer sur l'effet suspensif, le magistrat instructeur pèse les intérêts en présence, soit, d'une part, celui commandant l'exécution immédiate de la décision attaquée, soit, d'autre part, celui imposant le maintien des choses en l'état jusqu'à droit connu. La section des recours ne jouit dans ce domaine que d'un pouvoir d'examen limité: elle n'a pas à substituer sa propre appréciation à celle du magistrat instructeur; elle se borne à vérifier que ce dernier a apprécié correctement les intérêts en jeu (arrêt RE.2006.0004, précité).

E. 3

a) Dans la procédure au fond, la décision attaquée comprend deux volets: le premier porte sur le refus de l'autorisation spéciale requise le 12 mars 2007 par B. _____ (ch. 1 du dispositif); le second porte sur la fermeture immédiate du «H. _____» (ch. 2 du dispositif). La demande d'effet suspensif contenue dans le recours dirigé contre la décision du 30 juillet 2007 ne distingue pas entre ces deux éléments. Elle vise à la suspension de la fermeture de l'établissement. En d'autres termes, les recourants ont demandé à poursuivre

l'exploitation du «H. _____», jusqu'à droit jugé. Cette conclusion semble viser uniquement le ch. 2 du dispositif de la décision du 30 juillet 2007, tant il est vrai que le juge ne peut pas accorder, par le truchement de l'effet suspensif, une autorisation de police que l'autorité a refusé de délivrer au recourant. Cela étant, il n'est pas concevable de permettre la continuation de l'exploitation d'un établissement soumis à la LADB si le tenancier ne dispose pas de l'autorisation requise. On peut dès lors se demander si la demande d'effet suspensif présentée dans le recours au fond ne vise pas en réalité les ch. 1 et 2 de la décision du 30 juillet 2007. Si tel était le cas, il faudrait admettre que les recourants ont, outre l'effet suspensif attaché au ch. 2 de la décision du 30 juillet 2007, requis – par voie de mesures provisionnelles au sens de l'art. 46 LJPA – que l'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB, requise le 12 mars 2007, soit accordée à titre provisoire, jusqu'au terme de la procédure au fond dans la cause GE.2007.0152. L'ambiguïté de la requête d'effet suspensif se reflète dans la décision du Juge instructeur du 31 août 2007, car le dispositif de celle-ci ne distingue pas entre les différents éléments du dispositif de la décision du 30 juillet 2007 qu'elle touche. Cela étant, dès lors que le Juge instructeur a admis la demande qui lui était faite et autorisé la poursuite de l'exploitation du «H. _____», il a également considéré, de manière implicite, que le défaut d'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB ne devait pas faire obstacle à la continuation de l'exploitation de l'établissement. Cette solution allant dans le sens de ce que les recourants dans la cause GE.2007.0152 lui avaient demandé, on ne saurait sur ce point reprocher au Juge instructeur d'être allé au-delà des conclusions qui lui ont été soumises («ultra petita»). b) Pour ce qui est de la fermeture de l'établissement, le Juge instructeur a considéré, en bref, que les travaux exigés par la municipalité le 1^{er} février 2007 avaient été exécutés dans l'intervalle; la sécurité du public fréquentant l'établissement étant ainsi assurée, aucun motif de la police des constructions ne s'opposait à l'octroi de l'effet suspensif. Pour le surplus, la décision du 30 juillet 2007 n'ordonnant que la fermeture du café, cette mesure ne pouvait étendre ses effets aux locaux sis dans les étages supérieurs du bâtiment, utilisés à des fins de prostitution. Ce point pourrait prêter à discussion, car les différents locaux du bâtiment forment un tout, du point de vue de l'exercice de la prostitution: le bar sert de lieu de rencontre et de rabattage des clients vers les prostituées racoleuses; le bar et les locaux sis dans les étages supérieurs sont reliés par des cages d'escaliers intérieures. Cette unité fonctionnelle n'a au demeurant pas échappé aux exploitants, qui ont rempli des formulaires d'annonce du salon de prostitution pour chacun des locaux pris séparément, y compris le bar. La question de savoir quelle est la portée exacte de la décision du 30 juillet 2007 à cet égard souffre cependant de rester indécise, car les moyens que développe la recourante à l'appui du recours incident portent sur un autre aspect du litige.

E. 4

a) Pour la municipalité en effet, l'octroi de l'effet suspensif n'entrerait pas en ligne de compte parce qu'aucune autorisation d'exercer et d'exploiter, ainsi que de débiter de l'alcool, n'aurait été octroyée, s'agissant du «H. _____». Un intérêt public majeur, lié au contrôle de la vente de l'alcool dans les établissements publics, imposerait de fermer immédiatement le «H. _____». A cet égard, le Juge instructeur de la cause au fond a considéré que le SELT avait accordé à A. _____ et à B. _____ une autorisation provisoire d'exploiter l'établissement en question, jusqu'au 23 février 2007, puis qu'il avait toléré la continuation de l'exploitation, ce qui équivalait à une prolongation tacite de l'autorisation provisoire (consid. 1 de la décision attaquée). La recourante conteste cette appréciation. b) L'usage de locaux pour la consommation, contre rémunération, de mets ou

de boissons est soumis à la LADB (art. 2 let. b LADB). L'exercice d'une telle activité présuppose l'octroi d'une licence d'établissement, qui comprend l'autorisation d'exercer et l'autorisation d'exploiter (art. 4 al. 1 LADB). Après que K. _____ ait renoncé à l'exploitation du «H. _____», le SELT a, le 23 novembre 2006, constaté la caducité des autorisations d'exploiter et d'exercer, et ordonné la fermeture de l'établissement, avec effet au 31 octobre 2006 (cf. art. 59 LADB). Le 1^{er} décembre 2006, le SELT a autorisé B. _____ à réouvrir provisoirement le «H. _____», comme café-restaurant. B. _____ a, le 19 décembre 2006, déposé une demande d'autorisation d'exercer, en vue de l'exploitation de l'établissement comme café-bar. Or, le SELT n'a pas statué formellement sur cette requête, dans la suite de la procédure. Cela s'explique par le changement de sous-locataire des locaux, le 29 janvier 2007. Dès l'époque où D. _____ a repris l'établissement, la nature de celui-ci s'est modifiée, comme le montrent le rapport du 15 janvier 2007 et le fait que le 31 janvier 2007 (soit le surlendemain de la reprise du bail), D. _____ a annoncé la création, dans les locaux du «H. _____», d'un salon de prostitution. Dès ce moment, le fait de débiter de l'alcool dans cet établissement nécessitait l'obtention d'une autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB. En effet, l'art. 8 al. 3 LPros exclut que des établissements soumis à la LADB et qui servent de salon de prostitution, soient mis au bénéfice d'une licence ou d'une autorisation simple d'établissement. C'est précisément pour cela que B. _____ a, le 12 mars 2007, requis l'octroi d'une autorisation au sens de l'art. 21 LADB. On peut s'étonner que le SELT ait mis plus de quatre mois à examiner cette demande, restée en suspens jusqu'au 30 juillet 2007. Cet atermoiement conforte l'appréciation du Juge instructeur de la cause au fond, selon laquelle le SELT a toléré que l'exploitation du «H. _____» se poursuive sous la forme d'un bar et d'un salon de prostitution, y compris pour ce qui concerne le débit de boissons. Il n'en demeure pas moins que depuis le prononcé de la décision du 30 juillet 2007, rejetant la demande d'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB, le débit de boissons dans les locaux du «H. _____» est interdite. Sous ce dernier aspect, il semble que le Juge instructeur ait considéré que l'autorisation d'exploiter le bar, accordée provisoirement à B. _____ suffirait pour lever cet obstacle. Cette conception ne peut être partagée, puisqu'un salon de prostitution doit, pour débiter de l'alcool, disposer de l'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB. c) Il ressort de manière implicite de la décision attaquée que le Juge instructeur de la cause au fond a estimé que l'intérêt privé des recourants, lié à la continuation de l'exploitation de l'établissement comme salon de prostitution (y compris pour ce qui concerne le débit de boissons), l'emportait sur l'intérêt public contraire. Relativement au débit de boissons, la décision attaquée présente ainsi les traits d'une mesure provisionnelle, accordant provisoirement l'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB, rejetée selon le ch. 1 du dispositif de la décision du 30 juillet 2007. aa) Aux termes de l'art. 46 LJPA, d'office ou à la demande d'une partie, le magistrat instructeur ordonne les mesures provisionnelles nécessaires au maintien de l'état de fait ou à la sauvegarde des intérêts litigieux. Les mesures provisionnelles ne doivent en principe pas tendre à créer une situation de fait ou de droit nouvelle, ni anticiper sur le jugement définitif en admettant ou en rejetant provisoirement les conclusions du recours au fond, sauf circonstances exceptionnelles, lorsque la protection des droits ne peut être réalisée autrement (arrêts RE.2007.0008 du 5 juin 2007; RE.2004.0026 du 6 août 2004; RE.2004.0010 du 26 mai 2004). C'est dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence, en tenant compte de l'ensemble des circonstances, qu'il convient de déterminer si le refus de la mesure provisionnelle est de nature à compromettre les droits de la partie qui la requiert et

lui causer ainsi un préjudice irréparable (arrêts RE.2007.0008, précité; RE.2005.0032 du 24 octobre 2005; RE.2001.0031 du 28 décembre 2001). La section des recours examine la décision du magistrat instructeur sous l'angle de la légalité uniquement, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (arrêts RE.2007.0008, précité; RE.2005.0003 du 24 mars 2005); elle ne statue pas en opportunité, faute de dispositions spéciales le prévoyant (arrêts RE.2007.0008, précité; RE.1999.0028 du 27 septembre 1999). bb) Du point de vue de l'effet suspensif et des mesures provisionnelles, la fermeture du «H. _____» et le rejet de la demande d'autorisation spéciale au sens de l'art. 21 LADB sont étroitement liées, car on ne conçoit guère qu'un salon de prostitution soit privé de la possibilité de débiter de l'alcool, sans parler du fait qu'une mesure qui consisterait à autoriser provisoirement l'exploitation du salon de prostitution, tout en y interdisant le débit de boissons, serait difficile à exécuter. L'intérêt des recourants au maintien de la situation actuelle est indéniable, notamment sous l'angle de la liberté économique. Quant à l'intérêt public opposé, il est également important. Si la municipalité n'a pas objecté à la réouverture de l'établissement après le départ de la précédente tenancière, elle s'est d'emblée et de manière constante opposée à la transformation de ce café-restaurant en un bar ouvert la nuit, sans parler du salon de prostitution. Compte tenu de la situation prévalant à X. _____ et du grand nombre d'établissements publics dans cette ville, cet avis pèse d'un grand poids. Le SELT s'y est au demeurant référé expressément pour justifier la fermeture de l'établissement. Encore faudrait-il pour cela que les conditions visées par l'art. 16 LPros soient réunies. Cette question ne peut être résolue, puisque le SELT a, dans sa décision du 30 juillet 2007 attaquée au fond, examiné la situation uniquement sous l'angle de la LADB. Il a considéré que la fermeture du «H. _____» s'imposerait au regard de l'art. 60 al. 1 let. a et b de cette loi, visant le respect de l'ordre public et des conditions d'exploitation des locaux. En l'état de la procédure au fond, il est impossible de faire des prévisions sur le sort qui lui sera réservé. Selon son appréciation, le Juge instructeur pourrait ordonner un second échange d'écritures; il devra statuer sur les mesures d'instruction proposées par les parties; il n'est pas exclu à première vue qu'il ordonne des débats et procède à une inspection locale. La perspective du prononcé de l'arrêt au fond paraît ainsi encore assez éloignée. Il s'ensuit que le refus, au titre des mesures provisionnelles, de l'autorisation de débiter des boissons dans les locaux du salon de prostitution aménagé dans le bâtiment abritant le «H. _____», entraverait grandement l'exercice par les recourants de leur activité économique, garantie par la Constitution, et leur causerait un dommage difficilement réparable, pour le cas où le recours au fond devait être admis. Cet intérêt l'emporte sur celui de la municipalité de faire cesser immédiatement le trouble que cause l'exploitation du salon de prostitution. A cet égard, la municipalité invoque essentiellement le tort que fait à l'image de la ville ce type d'activités.

E. 5

Le recours incident doit ainsi être rejeté. Les frais en sont mis à la charge de la municipalité, ainsi qu'une indemnité à verser aux tiers intéressés, à titre de dépens (art. 55 LJPA).

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