

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

IIIème COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 22 août 2002

Statuant sur les recours interjetés les 10 novembre et 6 décembre 1999
(3A 99 240 et 3A 99 260)

par

X. et Y., tous deux représentés par Me Albert Nussbaumer, avocat à Fribourg,

contre

les décisions rendues les 12 octobre et 3 décembre 1999, respectivement par **le Préfet de la Sarine** et par **la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires,**

(Fermeture provisoire d'un établissement public et retrait de la patente B)

En fait :

- A. Par décision du Département de la police du 26 mars 1997, X., au bénéfice d'une patente B, s'est vue confirmer l'autorisation d'exploiter le Café de la Grand-Fontaine sis dans l'immeuble rue de la Grand-Fontaine 24, à Fribourg, et propriété de Y.. Cet établissement comportait alors un café au rez-de-chaussée et le bar "La Grotte" au premier étage, lequel était géré par une autre personne que la précitée.

Une partie de la rue de la Grand-Fontaine constitue depuis des décennies un centre notoire de prostitution en Ville de Fribourg. Le café du même nom, seul établissement public dans cette rue, n'a dès lors pas manqué d'abriter, depuis très longtemps également, des prostituées et les clients de celles-ci notamment.

- B. Le 3 mars 1998, une opération de police a été menée afin, en particulier, d'identifier les péripatéticiennes se trouvant dans divers immeubles de la rue de la Grand-Fontaine et dans ledit café, et de dénoncer les personnes en situation illégale. Lors de cette action, il a été constaté que tous les appartements de l'immeuble Grand-Fontaine 24 étaient mis à disposition de péripatéticiennes, que, pour accéder à ces appartements, ces dernières et leurs clients devaient nécessairement utiliser l'entrée du café, que l'état de l'établissement et des appartements ne semblait pas correspondre aux normes de salubrité, en particulier en ce qui concerne l'hygiène et la police du feu, qu'au moment de l'intervention, X. était présente au café et qu'une barmaid tenait le bar de "La Grotte". Sur le vu de ces constatations, le Préfet de la Sarine a ordonné, le même jour, la fermeture provisoire avec effet immédiat du Café de la Grand-Fontaine pour la durée de trente jours, en application de l'art. 50 al. 4 de la loi sur les établissements publics et la danse (LED; RSF 952.1). Non contestée, cette décision est entrée en force.

En raison de l'état insalubre du bâtiment et des installations électriques, le Conseil communal de la Ville de Fribourg a ordonné, le 31 mars 1998, l'interdiction d'habiter l'immeuble Grand-Fontaine 24, dès le 2 avril 1998 et jusqu'au contrôle de la réalisation des travaux nécessaires. Par décision du 13 octobre 1998 du même conseil, cette interdiction a été levée.

- C. Le 12 octobre 1999, une nouvelle opération de police a été à conduite à des fins semblables à celle du mois de mars 1998.

Suite à cette intervention, le Préfet de la Sarine a ordonné, le même jour, la fermeture provisoire avec effet immédiat du Café de la Grand-Fontaine pour la durée de trente jours. Il a en outre retiré l'effet suspensif à un éventuel

recours. Il a retenu que l'inspection des lieux a permis de constater que les appartements de l'immeuble Grand-Fontaine 24 sont mis à disposition de péripatéticiennes, que, pour accéder à ces appartements, ces dernières et leurs clients doivent utiliser l'entrée du café, et que le soir du 12 octobre 1999, le café était uniquement occupé par des clients de prostituées ainsi que par ces dernières. Il est en outre ressorti des investigations menées par la police de sûreté que de nombreuses péripatéticiennes, travaillant en situation illégale, transitent par le Café de la Grand-Fontaine et que des heurts se sont produits entre ces dernières et les prostituées exerçant leur profession légalement. Fondé sur ces éléments, le préfet a estimé que le Café de la Grand-Fontaine sert exclusivement de lieu de rencontre pour les péripatéticiennes, la plupart étant en situation illégale et exerçant leur métier dans l'immeuble en question ou dans des immeubles avoisinants. Pour le préfet, un tel commerce n'est pas compatible avec l'exploitation d'un établissement public au bénéfice d'une patente B. Par conséquent, la fermeture provisoire s'impose pour déterminer si un retrait de patente doit être prononcé.

- D. Contre cette décision, X. et Y. ont recouru auprès du Tribunal administratif, le 10 novembre 1999, en concluant, sous suite de dépens, à l'annulation de la décision de fermeture provisoire de l'établissement. Ils ont tout d'abord contesté certains faits tels que retenus par le préfet et, notamment, que le Café de la Grand-Fontaine serve exclusivement de lieu de rencontre pour la prostitution. Ils ont allégué à cet effet que l'établissement constitue en réalité, et avant tout, un véritable établissement de quartier, ce que démontre le chiffre d'affaire de la société exploitante. Celle-ci réalise l'essentiel de ses revenus avec les clients qui viennent seulement consommer des boissons, sans pour autant rencontrer des prostituées. Il est certes probable, admettent-ils, que les clients sont attirés par l'ambiance enjouée que ces dernières y créent. Cependant, seuls 10 % de ceux-ci fréquenteraient ces personnes.

Par ailleurs, les recourants ont affirmé que le soir du 12 octobre 1999, le café comptait six clients masculins de l'établissement, attablés à des endroits différents des trois prostituées présentes. Le préfet aurait donc violé le droit, dès lors qu'aucune disposition de la LED n'interdit en soi que des péripatéticiennes se rencontrent dans un établissement public, sauf si du désordre se produit. Or, en l'occurrence, rien de tel n'a été démontré pour la soirée en question de sorte que la décision préfectorale, prise en application de l'art. 50 al. 4 LED, est infondée. En fait, il est manifeste pour les recourants que le préfet visait avant tout le moyen de parvenir à la fermeture définitive du café, ainsi qu'il l'a affirmé à la presse. En ordonnant, pour la seconde fois, la fermeture provisoire de l'établissement, il pouvait ainsi - abusivement de l'avis des recourants - atteindre son but dès lors que l'art. 39

al. 2 let. a LED impose le retrait obligatoire de la patente dans ce cas. C'est au demeurant aussi pour cette raison que les recourants ont un intérêt à poursuivre une procédure quand bien même la mesure ordonnée a déjà été complètement exécutée.

- E. Par décision du 3 décembre 1999, la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires (ci-après: la Direction) a retiré avec effet immédiat la patente délivrée à X. pour l'exploitation du Café de la Grand-Fontaine, ce retrait entraînant la fermeture de l'établissement. L'autorité a fixé à cinq ans le délai durant lequel l'intéressée ne pourra pas présenter une nouvelle demande. En outre, la Direction a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.

L'autorité a estimé que l'intéressée a violé à répétitions les prescriptions en matière de police des étrangers, en favorisant l'activité illégale de prostituées dans l'établissement pour lequel elle a reçu une patente. Or, un tel comportement est en contradiction avec l'engagement qu'elle a pris lorsqu'elle a sollicité la patente pour ce café, comportement qui n'est en outre pas compatible avec les responsabilités que doit assumer le titulaire d'une telle autorisation. De surcroît, en agissant conformément aux ordres de Y., ainsi qu'elle l'admet, l'intéressée a démontré qu'elle n'est pas à même de diriger personnellement l'établissement public dans le respect des obligations légales qui lui sont imposées.

- F. Le 14 janvier 2000, le Préfet de la Sarine a adressé ses observations circonstanciées sur le recours dirigé contre sa décision. Il a conclu à son rejet, pour autant qu'il ait encore un objet. A ce propos, il a constaté que la récente décision prise par la Direction ne se fonde pas sur l'art. 39 al. 2 let. a LED, lequel impose le retrait de la patente à la personne qui voit son établissement fermé provisoirement pour la deuxième fois en trois ans. Par conséquent, les recourants n'ont plus d'intérêt à faire valoir dans le cadre du recours contre la décision préfectorale.

Le 2 février 2000, les recourants ont déposé leurs contre-observations motivées. S'agissant en particulier de leur intérêt à s'opposer à la décision du préfet, ils ont fait valoir que si leur recours devait être déclaré sans objet, la décision préfectorale conserverait sa validité de sorte qu'une action en responsabilité contre l'Etat ne pourrait plus aboutir. De surcroît, la Direction pourrait prononcer une nouvelle décision fondée sur l'art. 39 al. 2 let. a LED.

Le 9 mars 2000, le Préfet de la Sarine a envoyé ses ultimes remarques.

- G. Contre la décision de la Direction du 3 décembre 1999, X. et Y. ont recouru auprès du Tribunal administratif, le 6 décembre 1999, en concluant, sous suite de dépens, à son annulation en tant qu'elle ordonne le retrait immédiat de la patente de X. et à la restitution de l'effet suspensif au recours. Ils ont invoqué, après avoir précisé les faits, la constatation inexacte de certains de ceux-ci en ce sens que X. ne fait l'objet d'aucune enquête pénale et que les éléments reprochés à Y. ne peuvent pas être considérés comme établis - ils sont au demeurant contestés - du moment qu'ils ne font pas encore l'objet d'un jugement pénal définitif. Les recourants se plaignent par ailleurs de la violation de leur droit d'être entendu. En effet, ils n'ont pas été en mesure de se déterminer sur le contenu du dossier pénal que l'autorité intimée a été autorisée à consulter, et dont elle a repris certains éléments pour fonder sa décision. Les recourants reprochent en outre un défaut de motivation, la décision querellée n'indiquant pas en quoi la LED serait violée. Enfin, ils ont invoqué le principe de la bonne foi, considérant que les activités de prostitution qui se pratiquent dans la rue et le Café de la Grand-Fontaine sont connues et autorisées depuis des années. Du moment que la patente a été délivrée en pleine connaissance de cette situation, rien ne justifie de la retirer à raison de ces circonstances sauf s'il était établi que des faits nouveaux se seraient produits ou si les conditions d'octroi de la patente n'étaient plus réalisées. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, surtout après que les mesures d'assainissement nécessaires ont été prises en 1998.
- H. Par courrier du 20 décembre 1999, la Direction a adressé une détermination circonstanciée et conclu au rejet de la requête de restitution de l'effet suspensif déposée par les recourants. Elle a notamment fait valoir que l'intérêt public à mettre un terme aux violations de la loi sur le séjour et l'établissements des étrangers (LSEE; RS 142.20) - depuis février 1999, un nombre toujours croissant de péripatéticiennes en situation illégale exercent leur profession dans les chambres attenantes au café et utilisent celui-ci comme "salle d'attente" - prime les intérêts privés de X. et Y. à pouvoir continuer l'exploitation de l'établissement en cause.
- I. Par décision du 30 décembre 1999, le Tribunal administratif a rejeté la requête de restitution de l'effet suspensif au recours.
- J. Le 24 janvier 2000, la Direction a adressé ses observations quant au fond et conclu au rejet du recours. S'agissant du recours de Y., elle a conclu à son irrecevabilité. Elle estime que ce dernier n'est pas directement touché par la décision querellée du moment qu'il peut relouer l'établissement dont il est propriétaire à un nouveau titulaire de patente, à condition toutefois que l'exploitation de l'établissement se fasse de manière conforme à la loi. Pour

ce qui est de X., l'autorité a tout d'abord allégué que cette dernière a été condamnée, le 17 janvier 2000, par le Tribunal pénal de l'arrondissement de la Sarine pour les faits qui lui sont précisément reprochés dans la présente procédure. Cela étant, l'autorité considère que, indépendamment de l'existence ou non d'une procédure pénale, une patente doit être retirée lorsque les conditions légales de son octroi ne sont plus remplies. Or, en l'espèce, l'autorité retient que l'intéressée savait que de nombreuses péripatéticiennes en situation illégale fréquentaient le Café de la Grand-Fontaine afin d'y contacter des clients potentiels, ce depuis 1999. De plus, celle-ci a admis avoir encaissé le loyer des chambres utilisées par ces personnes pour l'exercice de leur profession. De telles circonstances suffisent donc à prononcer le retrait de la patente en vertu des art. 27 al. 1 let. e et 39 al. 1 LED. L'autorité intimée estime, par ailleurs, que s'il devait être admis que le droit d'être entendu de la recourante a été violé, son recours lui a permis de s'exprimer sur tous les aspects de l'affaire et notamment sur le contenu du dossier pénal. Il ne servirait dès lors à rien de renvoyer le dossier de la cause pour nouvelle décision. L'autorité conteste encore le grief de défaut de motivation, les faits reprochés de même que les dispositions légales ayant clairement été indiqués. Pour le reste, la Direction, en se référant à la décision contestée et à sa détermination du 20 décembre 1999, affirme que les conditions d'octroi de la patente ne sont plus réalisées depuis l'année 1999 de sorte que le retrait de la patente s'imposait.

- K. Dans leurs contre-observations du 3 mars 2000, X. et Y. ont tout d'abord précisé que ce dernier se retire de la procédure de recours contre la décision de la Direction. Par ailleurs, X. a confirmé les conclusions formulées le 6 décembre 1999 et, subsidiairement, elle a conclu à ce que le délai fixé pendant lequel elle ne peut pas présenter une nouvelle demande de patente soit réduit de cinq à trois ans.

Contestant les allégations de l'autorité intimée, la recourante a indiqué qu'elle n'a jamais été condamnée pour les faits mentionnés dans la présente procédure et qu'aucune enquête pénale n'a été ouverte à son endroit à ce propos. Jusqu'à présent, elle n'a été entendue que par la Police de sûreté, et en la seule qualité de personne appelée à fournir des renseignements. En conséquence, la décision querellée ne pouvait se fonder sur des faits instruits dans une enquête pénale qui ne la concernait pas. Si, malgré cela, le Tribunal administratif devait retenir des faits découlant de l'enquête pénale ouverte contre Y., X. devrait bénéficier du droit d'être entendue sur ceux-ci. Cela étant, la recourante affirme que la décision contestée est insuffisamment motivée puisque, contrairement à ce qui y est indiqué, à tort, aucune enquête pénale n'a été ouverte contre elle et, surtout, cette décision n'explicite pas en quoi l'art. 27 al. 1 let. e LED, qui fonde le retrait de la patente, serait violé. La recourante conteste également que des faits

nouveaux se soient produits s'agissant de la manière dont l'établissement public en cause est exploité. Pourtant, sa patente lui a été délivrée en pleine connaissance de cause et, notamment, de la tradition de prostitution de la rue et du Café de la Grand-Fontaine. Or, l'autorité intimée n'a indiqué aucun élément nouveau par rapport à cet état de fait, qui puisse justifier le retrait de patente qu'elle a prononcé. Le principe de la protection de sa bonne foi doit dès lors s'appliquer dans un tel cas. Il est vrai, certes, que X. vient de faire l'objet d'une condamnation pénale pour complicité des faits reprochés à Y., le 15 février 2000. Elle a cependant formé opposition à ce jugement, de sorte qu'elle doit continuer à bénéficier de la présomption d'innocence dans cette affaire.

- L. Le 13 avril 2000, la Direction a communiqué ses ultimes remarques.
- M. (...)
- N. Le recours de Y. contre la décision du 3 décembre 1999 de la Direction a été classé par arrêt présidentiel du 9 janvier 2001.
- O. Invitée à se déterminer sur les résultats de la procédure pénale, la Direction a indiqué, le 31 janvier 2001, que l'acquiescement de X., s'il devait être prononcé, ne serait pas de nature à modifier la décision qu'elle a rendue. En effet, il suffit de constater que celle-ci a toléré, au cours de l'année 1999, la fréquentation régulière de son établissement par des péripatéticiennes en situation illégale, violant ainsi l'art. 27 al. 1 let. e LED. En raison d'un tel comportement et des difficultés générales de X. à diriger personnellement et en conformité avec la loi le Café de la Grand-Fontaine, elle n'offre plus les garanties nécessaires aux yeux des autorités chargées de veiller à la sauvegarde de l'ordre public.

En droit :

1. a) En application de l'art. 42 al. 1 let. b du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), les procédures de recours introduites par X. contre les décisions du 12 octobre 1999 du Préfet de la Sarine et du 3 décembre 1999 de la Direction, respectivement par Y. contre la décision préfectorale, sont jointes dès lors que, toutes deux, elles se fondent sur des circonstances semblables et concernent le même objet (exploitation d'un établissement public).

- b) Formés dans le délai et les formes prescrits par les art. 79 à 81 CPJA, les recours de X. et le recours de Y. sont recevables devant le Tribunal administratif conformément aux art. 13 al. 1 LED et 114 al. 1 let. a et c CPJA.

La recourante a en outre manifestement un intérêt à recourir contre la décision préfectorale, au sens de l'art. 76 let. a CPJA, compte tenu des conséquences que celle-ci peut notamment comporter sur le retrait de sa patente en application de l'art. 39 al. 2 let. a LED. La question de savoir si tel est également le cas pour Y. peut rester ouverte, du moment que le Tribunal administratif doit de toute façon statuer.

- c) Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut revoir, dans le cas d'espèce, l'opportunité des décisions prononcées (art. 78 al. 2 CPJA).

2. a) Selon l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), les parties ont le droit d'être entendues. Le droit cantonal de procédure garantit également ce droit aux parties avant qu'une décision ne soit prise à leur endroit (cf. art. 57 al. 1 CPJA). En particulier, les parties ont le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit (art. 59 al. 1 CPJA).

La violation du droit d'être entendu est de nature formelle et conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours. Il est cependant possible, par économie de procédure, de renoncer à une annulation et à un renvoi lorsque cela aurait pour seul résultat d'allonger inutilement la procédure. La guérison d'une violation du droit d'être entendu ne doit cependant être admise qu'exceptionnellement. Elle ne sera donc possible que si le vice constaté n'est pas trop grave, si l'autorité de recours dispose d'un pouvoir d'examen étendu et si les parties ont eu connaissance des faits essentiels et ont pu s'exprimer à leur sujet; en d'autres termes, il ne doit en résulter aucun préjudice pour les parties (ATF 125 I 209, consid. 9, p. 219; ATF 126 I 68, consid. 2, p. 72).

- b) Dans le cas d'espèce, la recourante se plaint de n'avoir pas été en mesure de se déterminer sur le contenu du dossier pénal que la Direction a été autorisée à consulter, et dont celle-ci a repris certains éléments pour fonder sa décision.

Force est cependant de constater, tout d'abord, que le mandataire des recourants a défendu les intérêts de ces derniers sur le plan pénal de sorte qu'il a eu, selon toute vraisemblance, accès aux dossiers les concernant. Cela étant, il faut relever que l'autorité de céans se trouve pleinement saisie de l'affaire dès qu'un recours lui est adressé (cf. art. 85 al. 1 CPJA) et que la loi lui confère alors un large pouvoir d'examen de la décision mise en cause (cf. ci-dessus chif. 1c), sauf sous l'angle de son opportunité. Dans la mesure où le grief formulé par la recourante tend en réalité à démontrer une prétendue appréciation erronée des faits (art. 77 al. 1 let. b CPJA) et, partant, une possible violation du droit (art. 77 al. 1 let. a CPJA), celle-ci peut donc obtenir du Tribunal administratif un examen complet de l'affaire dans le cas présent. De surcroît, l'annulation de la décision - si tant est que la violation du droit d'être entendu était avérée - et le renvoi de la cause à l'autorité inférieure ne pourraient qu'allonger inutilement la procédure, l'autorité intimée ayant répété à plusieurs reprises qu'elle n'entendait pas modifier sa décision (cf. art. 85 al. 2 CPJA). A cela s'ajoute qu'actuellement, il convient de prendre en compte l'évolution des procédures pénales, désormais closes, de sorte que l'état de fait à la base du présent jugement ne saurait de toutes façons se calquer complètement sur celui retenu par l'autorité intimée. Or, sur ces éléments, les parties ont pu s'exprimer et, encore, alléguer tous les faits et les arguments qu'elles jugeaient pertinents.

Aussi, compte tenu de l'ensemble de ces circonstances, il se justifie de laisser ouverte la question de l'éventuelle violation du droit d'être entendu et, au vu de la position déterminée de la Direction et pour des motifs d'économie de procédure, de procéder sur le fond à l'examen du recours contre la décision de cette autorité.

- c) L'art. 66 CPJA prévoit l'obligation de motiver les décisions rendues par les autorités administratives ou judiciaires. Le droit d'être entendu de la partie, garanti par la norme constitutionnelle précitée, est violé si cette obligation n'est pas respectée (B. BOVET, Procédure administrative, Berne 2000, p. 266).

Dans le cas d'espèce, il est manifeste que l'autorité a indiqué les motifs de sa décision, comme aussi, sommairement peut-être, les dispositions légales dont elle entendait faire application pour sanctionner l'état de fait retenu. Il ne saurait dès lors être question d'admettre la violation de l'art. 29 al. 2 Cst. si le grief invoqué revient en réalité à se plaindre d'une constatation inexacte ou incomplète des faits ou encore de la violation du droit (cf. art. 77 al. 1 CPJA), comme tel est manifestement le cas en l'espèce des reproches formulés par la recourante.

Sous cet angle, le recours doit être rejeté.

3. a) Selon l'art. 1^{er} al. 1 LED, la loi régit l'hôtellerie et la restauration ainsi que la danse, dans le but de sauvegarder l'ordre et le bien-être publics.

Le Message du Conseil d'Etat n° 201, du 5 février 1990, accompagnant le projet de la LED (ci-après: le Message) explicite l'esprit qui a présidé à la refonte de la loi. Il a tout d'abord indiqué que les prescriptions du projet touchent tous les établissements dont l'activité principale ou accessoire est l'hébergement, le débit de boissons, la restauration ou la danse. Ces activités bénéficient de la liberté du commerce et de l'industrie qui est garantie par l'art. 31 Cst.. Cependant, la jurisprudence du Tribunal fédéral permet de porter atteinte à cette liberté dans certains cas. Ainsi, sont considérées comme compatibles, en principe, avec cette liberté non seulement les restrictions de police, mais encore les restrictions sociales ou de politique sociale; c'est-à-dire non seulement les mesures visant à préserver d'un danger ou à l'écarter, mais encore celles qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (J.-F. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1977/1982, Neuchâtel 1982, n° 1881, p. 239 et ATF 97 I 499 ss). Dans ce sens, un des buts essentiels du projet est de réglementer le domaine afin que soit assuré l'ordre public au sens large, c'est-à-dire afin de prévenir et si nécessaire de sanctionner, les atteintes aux biens dits de police que sont l'ordre, la sécurité, la moralité, la santé et la tranquillité publics ainsi que la bonne foi dans les affaires (Message p. 4).

- b) En application des art. 2 let. a et 14 LED, toute personne exerçant une activité consistant à servir ou vendre au public, contre rémunération, des mets et des boissons à consommer sur place, doit être au bénéfice d'une patente. La patente B donne le droit de servir des boissons à consommer sur place ainsi que de les vendre à l'emporter. Pour les établissements avec restauration, elle donne en outre le droit de servir des mets à consommer sur place ainsi que de les vendre à l'emporter (art. 16 LED).

Selon l'art. 25 LED, la patente est personnelle et intransmissible. Elle est accordée à la personne qui dirige elle-même l'exploitation ou qui est responsable de la manifestation temporaire (al. 1). Elle est délivrée pour une période limitée et pour une activité, un lieu et des locaux déterminés. En outre, elle peut être assortie de charges et de conditions (al. 2). Si l'exploitant n'est pas lui-même propriétaire de l'immeuble dans lequel il entend exploiter un établissement, il doit avoir le consentement du propriétaire (al. 3).

L'art. 27 al. 1 let. e LED exige que la patente soit accordée à la personne qui, notamment, offre par ses antécédents et son comportement toute

garantie que l'établissement soit exploité conformément aux dispositions de la LED et aux prescriptions en matière de sécurité sociale, de droit du travail et de police des étrangers.

Enfin, les personnes qui désirent obtenir une patente A, B, C, D ou F doivent être au bénéfice d'un certificat cantonal de capacité professionnelle pour exploitant d'établissement public (art. 31 al. 1 LED). L'obtention du certificat de capacité est subordonnée à la réussite d'un examen destiné à vérifier que les candidats à l'exploitation d'un établissement possèdent les connaissances nécessaires au regard des buts poursuivis par la loi (art. 32 al. 1 LED). A cet égard, le Message indique que le législateur cantonal peut fonder l'exigence d'un certificat sur l'art. a31 al. 2 de la Cst. lorsqu'il s'agit de prévenir une perturbation de l'ordre public en général (Message ad art. 35 du projet de la LED, p. 10).

- c) Selon l'art. 38 LED, la patente peut être retirée lorsque l'exploitant ne respecte pas les obligations imposées par la LED, son règlement d'exécution ou par la législation sur le tourisme (retrait facultatif). Le retrait de la patente est cependant obligatoire, en application de l'art. 39 LED, lorsqu'une des conditions de son octroi n'est plus remplie (al. 1). La patente doit en outre être retirée, conformément à l'art. 39 al. 2 LED, à l'exploitant dont l'établissement a dû être fermé provisoirement pour la deuxième fois en trois ans (let. a) ou à l'exploitant dans l'établissement duquel des désordres graves ou des actes contraires aux bonnes mœurs ont été commis (let. c).

Selon le Message, l'autorité compétente peut retirer la patente lorsque l'exploitant ne respecte pas les obligations imposées par la loi ou son règlement d'application. Le retrait facultatif prévu dépend de la nature, du genre, de la gravité et de la fréquence de l'infraction commise. Comme toute révocation d'acte administratif, le retrait de la patente n'est admissible que moyennant le respect du principe de la proportionnalité. S'agissant du retrait obligatoire de la patente, cette dernière est d'abord retirée lorsqu'une des conditions de son octroi, exception faite des normes relatives à la clause de besoin, n'est plus remplie. Il en va de même dans certaines circonstances graves (fermetures répétées, condamnations, désordres) qui démontrent d'elles-mêmes que l'exploitant n'est plus capable de gérer convenablement son établissement et d'y assurer la protection des biens dits de police (Message ad art. 42 et 43 du projet de la LED, p. 12).

4. a) En l'occurrence, il est établi que la recourante, au bénéfice d'une patente B, a été autorisée à exploiter le Café de la Grand-Fontaine, que cet établissement comme aussi une partie de la rue dans laquelle il se trouve sont, depuis des décennies, un centre notoire de la prostitution de la Ville de

Fribourg et que cette situation est connue et tolérée par diverses autorités. Il n'est pas contesté, en outre, que l'attrait de ce café réside très largement dans l'atmosphère particulière suscitée par la présence des prostituées - ainsi que l'affirme aussi la recourante - et que certaines de ces personnes trouvent en ce lieu leurs clients, lesquels les suivent ensuite notamment dans l'une des quatre chambres sises à l'étage au-dessus de l'établissement. Il ne fait pas de doute, enfin, que l'autorité intimée ne pouvait ignorer cet état de fait lorsqu'elle a délivré une patente à l'intéressée, sans lui imposer toutefois des charges ou des conditions particulières d'exploitation notamment au regard de la prostitution. Enfin, il ressort du dossier que l'autorité n'a jamais adressé à l'intéressée un quelconque avertissement, l'enjoignant à prendre des mesures pour modifier la situation ainsi décrite.

Dans de telles circonstances, les activités de prostitution qui se déroulent dans ce café ou grâce à celui-ci ne pouvaient en soi constituer, sans autres mesures préalables, la raison pertinente d'un retrait de patente. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si d'autres motifs, fondés sur les art. 38 ou 39 LED, justifient un tel retrait, qu'il soit facultatif ou obligatoire.

- b) Pour fonder sa décision, la Direction reproche à l'intéressée d'avoir violé à répétition les prescriptions en matière de police des étrangers en favorisant dans son établissement l'activité illégale, au sens de la LSEE, de prostituées étrangères. En outre, elle estime qu'en agissant aux ordres de Y., son employeur, elle démontre qu'elle n'est pas à même de diriger personnellement le café dans le respect des obligations légales qui lui incombent. En particulier, elle a non seulement toléré une situation, devenue inacceptable depuis l'année 1999 pour les prostituées en situation de séjour et de travail illégale, mais elle a de surcroît joué un rôle actif en encaissant elle-même le loyer des chambres servant à l'exercice de la prostitution.
 - c) La recourante ne conteste pas ces griefs. Elle ne nie pas, notamment, qu'elle connaissait la situation irrégulière des désormais nombreuses prostituées étrangères, profitant à la fois de son établissement pour attirer le client et des chambres louées pour l'exercice de leur profession. Elle ne conteste pas non plus qu'en tant qu'employée de Y., elle ne disposait pas de pouvoir de décision et se devait de suivre ses instructions, s'agissant en particulier des questions touchant à la prostitution.
- (...)
5. Au vu de ces éléments, il faut déjà considérer comme établi que la recourante se trouvait dans un rapport de subordination complet avec Y., celui-ci assurant en réalité la gestion effective de ce que celle-ci a toujours

considéré comme étant "son" établissement à savoir celui du prénommé. Or, dans une telle situation, la recourante ne remplit manifestement pas les conditions fixées par l'art. 25 al. 1 LED pour l'octroi d'une patente, cette disposition exigeant en effet de l'exploitant d'un établissement une gestion personnelle, autonome et responsable (cf. aussi ATA du 20 novembre 2000 en la cause 3A 00 185, publié sur internet www.fr.ch/tad). Dans ces circonstances, le retrait obligatoire de la patente devait être prononcé, conformément à l'art. 39 al. 1 LED.

6. a) Il est établi par ailleurs que la recourante, en tant que titulaire de la patente, était pleinement consciente de ce qui se passait dans le café, considérant même que "la situation était devenue inacceptable..." dès le mois de septembre 1999. Elle a pourtant laissé s'installer dans son établissement un système organisé, de nature à favoriser durablement, et de manière toujours plus intense dès le mois de février 1999, la présence de personnes non autorisées à séjourner et travailler en Suisse aux fins d'exercer la prostitution. La recourante n'a pas réagi face à cette situation gravement contraire à l'ordre public et, en particulier, aux dispositions légales régissant le séjour et le travail des étrangers, bien au contraire. Elle a notamment reconnu dans la présente procédure qu'il était favorable aux intérêts du café d'accueillir ces prostituées, la présence de celles-ci constituant en effet l'un des attraits principaux de l'établissement. Elle n'a donc pas hésité à tirer profit de cette situation illégale, les personnes en question n'ayant en outre pas grand choix, dans leur position de grande faiblesse due à leur situation illégale (ATF du 22 mars 2002 en la cause 6P.162/2001 et 6S.619/2001, consid. 6c), d'exercer différemment leurs activités en Ville de Fribourg. A cela s'ajoute que la recourante a accepté d'apporter sa contribution active au système, en encaissant le loyer des chambres de passe que les prostituées louaient au-dessus du café et en passant par celui-ci.
- b) Ces faits démontrent dès lors, si besoin est, que la position subordonnée d'un exploitant - lorsqu'il ne gère pas de manière personnelle un établissement, au sens de l'art. 25 al. 1 LED - peut l'empêcher d'assumer les responsabilités que la loi lui impose. Or, tel est bien le cas en l'espèce comme on vient de le voir.

Ils révèlent également en l'occurrence que dès le mois de février 1999, la recourante a totalement négligé ses devoirs de titulaire de patente - cas échéant, elle aurait pourtant pu aller jusqu'à renoncer à son autorisation d'exploiter le Café de la Grand-Fontaine - en laissant s'instaurer et s'amplifier dans son établissement une situation gravement contraire à l'ordre public et, notamment, à l'intérêt public au respect de l'ordre juridique (cf. art. 27 al. 1 let. e LED en relation avec le but et l'esprit de la loi indiqués par l'art. 1^{er}

LED; cf. aussi Message p. 12). Si l'autorité n'avait pas réagi face à un tel comportement, elle aurait pu donner à penser qu'elle tolérait, voire cautionnait l'illégalité. Tel n'a pas été le cas. En conséquence, c'est à bon droit que la patente de la recourante a été retirée, en application de l'art. 39 al. 1 et al. 2 let. c LED.

- c) Les arguments invoqués par la recourante ne permettent pas de modifier l'appréciation qui précède. En particulier, il importe peu que celle-ci ait été, ou non, condamnée pénalement à raison des faits relevés ci-dessus. D'une part en effet, les conditions pour prononcer une sanction pénale diffèrent de celles que posent la LED pour rendre une mesure administrative, telle que celle qui a été prise. D'autre part, la recourante n'a jamais nié les faits qui lui sont reprochés, admettant même, en produisant les procès-verbaux de ses déclarations à la police de sûreté, que ceux-ci étaient bel et bien exacts. Au vu de ces éléments, en outre, il s'avère inutile d'ordonner la production d'office des dossiers des procédures pénales menées à l'endroit des deux recourants.

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la recourante, le retrait de sa patente a été ordonné sur la base d'un état de fait nouveau, à savoir le passage, dès le mois de février 1999 et aux dires de celle-ci, à un véritable système de prostitution étrangère illégale, au sens de la LSEE, conduisant à une situation inacceptable, de son aveu.

Partant, pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours contre la décision de la Direction doit être rejeté.

7. a) Compte tenu de ce qui précède, il est manifeste que le préfet était fondé à ordonner la fermeture provisoire du Café de la Grand-Fontaine, en application de l'art. 50 al. 4 LED. Selon cette disposition, en effet, une telle mesure doit être ordonnée dans un établissement où se produit du désordre.
- b) Sujet à interprétation, le mot "désordre" paraît viser, au premier abord du moins, le trouble ou l'agitation qui se produisent dans un établissement public et que le tenancier ne parvient pas à maîtriser. Cette interprétation est cependant trop restrictive, notamment si l'on se réfère à la manière dont sont formulées dans cette même disposition les obligations imposées à l'exploitant (cf. art. 50 al. 1 et 3 LED). La notion de désordre comprend donc, en réalité, toutes circonstances contraires à l'ordre et à l'intérêt publics se produisant dans un établissement et dont le contrôle échappe à son exploitant.

- c) Lorsque, comme en l'espèce, il n'y a plus, dans les faits, d'exploitant titulaire de la patente qui puisse exercer pleinement ses responsabilités de gestion de l'établissement, et qu'en raison de cette circonstance s'instaure dans ce lieu une sorte d'enclave hors-la-loi permettant à des prostituées étrangères en situation illégale d'exercer leur profession, il ne saurait être question de nier qu'il se produit un véritable "désordre" au sens de l'art. 50 al. 4 LED. Dans le cas particulier, le désordre provient donc de l'absence de fait de gestion par un tenancier responsable, combinée avec la dérive durable qui en résulte, à savoir l'instauration d'un système favorisant la violation permanente de l'ordre public et, plus particulièrement, de la loi.

Partant, ainsi considérée, la décision du préfet doit être confirmée et le recours rejeté.

8. a) Subsidiairement, la recourante conclut que le délai de cinq ans qui lui a été fixé durant lequel elle ne peut plus présenter une nouvelle demande de patente soit réduit à trois ans.
- b) Selon l'art. 40 al. 1 LED, en cas de retrait de patente, un délai de trois à cinq ans est fixé durant lequel l'exploitant ne peut présenter une nouvelle demande de patente.

Pour fonder sa décision sur ce point, la Direction a évoqué l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, qu'elle a relevé dans ses motifs. L'appréciation de l'autorité échappe à la critique.

- c) Un premier élément sérieux doit être pris en compte pour mesurer la durée d'interdiction fixée à la recourante. Il ressort en effet de la procédure que celle-ci a entièrement délégué ses pouvoirs et ses obligations de titulaire de patente au propriétaire de l'établissement, alors que la pratique dite du "prêt de patente" est de toute évidence contraire à la loi (cf. ATA précité). Une telle situation pourrait en soi ne pas comporter des conséquences trop graves. Dans le cas d'espèce, toutefois, on a vu ce que ce comportement a été à l'origine d'une dérive inadmissible.

Il ne serait pas justifié, par ailleurs, de sanctionner de la même façon un tenancier qui n'a jamais fait l'objet de procédure comportant une sanction fondée sur la LED avec un autre qui a déjà eu à répondre de ses actes dans le cadre d'une mesure prononcée dans ce domaine. Or, en l'espèce, l'établissement de la recourante a déjà été fermé provisoirement une première fois par le Préfet de la Sarine, le 3 mars 1998.

A l'occasion de cette procédure, en outre, la police avait dénoncé quelques prostituées étrangères en situation de séjour et de travail illégale, travaillant dans la rue de la Grand-Fontaine, de même que la tenancière du bar de la Grotte situé au dessus du café, présumée qu'elle était d'avoir favorisé les activités illégales des dites prostituées. La presse avait largement donné écho à ces faits. La recourante ne pouvait dès lors plus ignorer, dès ce moment en tous cas, l'illégalité des activités des péripatéticiennes non autorisées à séjourner et à travailler en Suisse. Ce nonobstant, un an plus tard, elle n'a opposé aucune réaction efficace face à l'arrivée toujours plus massive dans son établissement de nouvelles prostituées en semblable situation, allant jusqu'à trouver leur présence utile à la bonne marche de l'exploitation et jusqu'à favoriser leurs activités en encaissant le loyer des chambres de passe. Ces éléments - ajoutés au fait qu'elle avait pleinement conscience de ce qui se passait dans l'illégalité, comme aussi du caractère inacceptable de la situation dès septembre 1999 - démontrent la gravité du comportement de la recourante. Le poids de sa responsabilité est d'autant plus important qu'il ne s'agissait pas de cas isolés, mais d'un véritable système de profit permettant à un nombre toujours croissant de prostituées d'exercer leur métier dans l'îlot d'illégalité qui s'était créé au Café de la Grand-Fontaine.

Constatant l'évolution des circonstances, la recourante se devait de réagir et reprendre la maîtrise de l'établissement, en faisant cas échéant valoir ses droits contre son employeur devant l'autorité compétente, aux fins d'être en mesure de respecter ses obligations. Or, elle ne l'a pas fait.

- d) Aussi, compte tenu de la gravité et du cumul de ces éléments, il faut admettre que l'autorité intimée n'a pas abusé ou excédé son pouvoir d'appréciation en fixant à cinq ans la durée pendant laquelle la recourante ne peut pas présenter une nouvelle demande de patente. Partant, la décision de la Direction doit être confirmée et le recours rejeté sur ce point.
9. a) Vu l'issue des recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge des recourants qui succombent (art. 131 al. 1 CPJA). S'il convient de prendre en considération le fait que Y. a retiré son recours contre la décision de la Direction, il faut néanmoins constater que, pour l'essentiel, des considérations semblables doivent être retenues dans les deux procédures jugées par la Cour de céans.
- b) Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA).