

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C_753/2008 ajp

Arrêt du 19 janvier 2009
Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Juge président,
Aubry Girardin et Donzallaz.
Greffier: M. Dubey.

Parties
X._____ SA, représentée par Y._____,
recourante, représentée par Me Henri Baudraz, avocat,

contre

Service de l'économie, du logement et du tourisme, Police cantonale du commerce, Rue Caroline 11,
1014 Lausanne Adm cant VD.

Objet
Fermeture d'un salon de prostitution pour une durée déterminée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, du 10 septembre
2008.

Faits:

A.
La société X._____ SA (ci-après: la Société) loue des locaux appartenant à A._____ dans la
propriété par étage nommée Z._____ Center. Par décision du 4 février 2004, le Département de
l'économie a délivré à la Société une autorisation spéciale pour le service de mets et de boissons
dans ses locaux, qui servent à la prostitution depuis une époque indéterminée à l'enseigne du
"X._____". Le 16 août 2004, la Société a rempli la déclaration d'annonce pour salon de
prostitution.

Le 12 février 2007, la Police cantonale du commerce a ordonné la fermeture définitive du salon de
prostitution de la Société et annulé l'autorisation spéciale du 4 février 2004. Elle a retenu que les
propriétaires par étage n'avaient pas été unanimes à donner leur accord à l'exploitation du salon et
que des motifs d'ordre public s'opposaient à une telle exploitation.

Par arrêt du 20 novembre 2007, le Tribunal administratif a partiellement admis le recours formé par la
Société contre la décision du 12 février 2007, annulé la décision et renvoyé la cause pour nouvelle
décision. Il a jugé en substance qu'il n'y avait pas d'intérêt public à ce que le droit cantonal impose le
consentement de l'ensemble des propriétaires par étage à l'exploitation d'un salon de prostitution. En
revanche, la présence de prostituées ne disposant pas d'autorisation de séjour pouvait constituer un
motif de fermeture. Un tel fait ayant été constaté à plusieurs reprises, la loi avait été violée de façon
réitérée, ce qui ne justifiait pas une fermeture définitive, disproportionnée, mais une fermeture
temporaire. La cause était renvoyée à la Police cantonale du commerce pour fixation de la durée de
la fermeture.

Les 29 février et 24 avril 2008, la Société a prié la Police cantonale du commerce de lui remettre une
copie de toutes les décisions par lesquelles avait été prononcé un avertissement ou ordonné la
fermeture d'un salon de prostitution à raison de la présence de prostituées sans autorisation de
séjour. Cette dernière a remis à la Société les décisions, caviardées, de fermeture des salons, sans
produire celles prononçant un avertissement.

B.

Le 6 juin 2008, la Police cantonale du commerce a ordonné la fermeture immédiate du salon exploité par la Société pour une durée de six mois, annulé l'autorisation spéciale du 4 février 2004 et suspendu l'examen d'une nouvelle demande d'autorisation spéciale.

La Société a recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Elle a demandé la récusation de la Police cantonale du commerce et le renvoi devant une autorité administrative neutre. Elle s'est plainte de la violation de son droit d'être entendue. Sur le fond, elle a demandé que ne soit prononcé qu'un avertissement, subsidiairement une fermeture d'une semaine seulement. Le juge instructeur a ordonné l'effet suspensif.

C.

Par arrêt du 10 septembre 2008, le Tribunal cantonal a rejeté le recours et confirmé la décision rendue le 6 juin 2008 par la Police cantonale du commerce. Il n'y avait pas lieu d'accepter la récusation de la police cantonale du commerce. La violation alléguée à cet effet du droit d'être entendu portait sur des questions déjà tranchées dans l'arrêt du 20 novembre 2007. La Police cantonale du commerce n'avait pas non plus manifesté de prévention à l'égard de l'intéressé en tenant compte de l'arrêt du Tribunal administratif du 7 mai 2008 (cause n° GE 2008.0067 Club SBC SA) pour fixer la sanction. Le respect du principe de proportionnalité de la sanction avait déjà été examiné dans l'arrêt du 20 novembre 2007; en particulier, un simple avertissement avait déjà été considéré comme insuffisant. Pour le surplus, deux contrôles (20 novembre 2006 et 6 juin 2008) avaient révélé que la majorité des prostituées qui exerçaient dans le salon ne disposaient pas d'autorisation de séjour, ce qui justifiait, à la lumière de l'arrêt rendu le 7 mai 2008, la fermeture du salon exploité par la Société pour six mois. La suspension de l'examen de la demande d'autorisation spéciale jusqu'à la réouverture du salon devait en outre être confirmée.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X. _____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 10 septembre 2008 par le Tribunal cantonal et de renvoyer la cause pour qu'elle soit traitée par une autorité impartiale autre que la Police cantonale du commerce, subsidiairement de réformer l'arrêt rendu le 10 septembre 2008 par le Tribunal cantonal en ce sens que seul un avertissement est prononcé, plus subsidiairement en ce sens que seule une fermeture d'une semaine soit prononcée. X. _____ se plaint de la violation de son droit d'être entendu et d'arbitraire dans l'interprétation du droit cantonal.

Le Tribunal cantonal a renoncé à déposer des observations.

Par ordonnance du 6 novembre 2008, le Président de la IIe Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif déposée par la Société.

Le 5 décembre 2008, la Police cantonale du commerce a déposé ses observations sur recours. Elle conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

Considérant en droit:

1.

Le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue dans une cause de droit public (art. 82 lettre a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]) par une autorité cantonale supérieure de dernière instance (art. 86 al. 1 lettre d et al. 2 LTF), sans qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF ne soit réalisée, de sorte que, sous réserve des exigences légales de motivation et des motifs exposés ci-dessous (consid. 2), la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte. La recourante étant destinataire de l'arrêt attaqué, elle a qualité pour recourir (art. 89 LTF).

2.

Sous réserve des droits fondamentaux qui doivent être spécialement invoqués et motivés par la recourante (cf. art. 106 al. 2 LTF), le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Il fonde son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF) qu'il ne peut rectifier ou compléter d'office que s'ils ont été constatés de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). La recourante qui entend invoquer que les faits ont été établis de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), c'est-à-dire, pour l'essentiel, que les constatations de fait sont arbitraires au sens de l'art. 9 Cst., ou

en violation de son droit d'être entendue (art. 95 lettre a LTF et 29 al. 2 Cst.) doit démontrer, conformément aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF, par une argumentation précise en quoi consiste la violation et en quoi le fait omis est de nature à modifier le sort de la cause. A défaut d'une telle motivation, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui retenu dans la décision attaquée (ATF 134 I 65 consid. 1.5 p. 68; 133 IV 286 consid. 6.2 p. 288).

3.

La recourante se plaint de l'établissement inexact des faits sur plusieurs points.

3.1 Elle soutient que le Tribunal cantonal a retenu à tort que la présence de prostituées dépourvues d'autorisation de séjour a été constatée à plusieurs reprises. Elle ne conteste pas que le 29 novembre 2006, sur douze prostituées présentes ce jour-là, dix ne disposaient pas d'autorisation de séjour. Elle reproche en revanche au Tribunal cantonal d'avoir omis de prendre en compte le jugement rendu le 20 février 2008 par le Tribunal de police d'arrondissement de Lausanne, qui libérait Y._____, administrateur de la recourante, de toute infraction au code pénal et à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Il ressortait selon elle de ce jugement qu'il ne pouvait être établi que les deux personnes qui n'étaient pas inscrites sur le registre le 29 novembre 2006 s'étaient déjà prostituées ou avaient même concrètement fait des offres de prostitution dans le salon. La recourante soutient ensuite que le Tribunal cantonal ne pouvait pas tenir compte de la présence, le 6 juin 2008, de prostituées dépourvues d'autorisation de séjour dans son salon, parce que cette constatation avait eu lieu après que soit rédigée et notifiée en mains propres, le même jour, soit le 6 juin 2008, la décision de fermeture temporaire de six mois.

3.2 La recourante ne mentionne aucune disposition de droit cantonal ni n'explique en quoi le Tribunal cantonal aurait, le cas échéant, violé de telles dispositions en prenant en considération le constat de police effectué le 6 juin 2008. Son grief est sur ce point irrecevable. A supposer qu'il soit recevable, il devrait être rejeté. En effet, dans l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007, le Tribunal cantonal a retenu que le 29 novembre 2006 et avant cette date, selon les aveux de Y._____ qui avait reconnu avoir été l'objet de procédures pénales antérieures à raison de faits similaires (arrêt du 20 novembre 2007, consid. 7c), des prostituées exerçaient dans le salon de la recourante sans disposer d'autorisation de séjour. La constatation du 29 novembre n'étant pas unique, il a jugé que la condition de violations répétées de la législation était remplie. Ce n'est que dans l'arrêt attaqué du 10 septembre 2008 que le Tribunal cantonal s'est en outre référé aux constatations du 6 juin 2008, sans revenir sur les violations répétées qu'il avait relevées à l'appui de son arrêt du 20 novembre 2007. Dans ces conditions, il importe peu de savoir si une violation de l'obligation d'inscrire les prostituées sur le registre ad hoc a été de surcroît violée ou si la constatation supplémentaire du 6 juin 2008 ne pouvait être invoquée à l'appui de la violation réitérée de la législation constatée dans la décision de la Police cantonale du commerce du 12 février 2007 ou de celle du 6 juin 2008. Mal fondé, le recours doit être rejeté sur ces deux points, dans la mesure où il est recevable.

4.

La Police cantonale du commerce soutient que les griefs en relation avec le prononcé d'un avertissement sont irrecevables, du moment que la recourante a renoncé à épuiser les voies de droit contre l'arrêt du 20 novembre 2007 dans lequel le Tribunal cantonal a jugé de manière définitive et exécutoire qu'un avertissement était insuffisant pour dissuader ses responsables de tolérer la présence de prostituées sans permis de séjour dans leur salon.

Cette opinion ne saurait être suivie. L'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007 était une décision incidente au sens de l'art. 92 LTF qui ne portait ni sur la compétence ni sur une demande de récusation. Elle ne mettait pas un terme à la procédure dirigée contre la recourante (art. 90 LTF) et elle ne statuait pas sur un objet dont le sort était indépendant du prononcé d'une sanction à l'encontre celle-ci (art. 91 lettre a LTF). Il est vrai que cet arrêt liait non seulement la Police cantonale du commerce, qui devait décider uniquement de la durée limitée de la fermeture, mais aussi le Tribunal cantonal qui l'a rendue, ce que ce dernier a d'ailleurs constaté à bon droit dans l'arrêt attaqué du 10 septembre 2008 (consid. 1). Il ne lie toutefois pas le Tribunal fédéral (ATF 133 V 477 consid. 5.2.3 p. 484; 128 III 191 consid. 4a p. 194). En effet, en tant que décision incidente notifiée séparément qui ne portait pas sur la compétence ou sur une demande de récusation (art. 92 al. 2 LTF), mais sur le principe et le mode de sanction (fermeture temporaire au lieu de fermeture définitive ou d'un simple avertissement), l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007 peut être attaqué par le recours en matière de droit public dirigé contre l'arrêt final

du 10 septembre 2008 dans la mesure où il influe sur le contenu de celui-ci (art. 93 al. 3 LTF).

5.

Invoquant l'art. 29 al. 2 Cst., la recourante soutient que le Tribunal cantonal a violé son droit d'être entendue et par conséquent établi les faits de manière inexacte.

5.1 Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 127 III 576 consid. 2c p. 578 s.; 127 V 431 consid. 3a p. 436; 124 II 132 consid. 2b p. 137 et la jurisprudence citée). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505).

5.2 En l'espèce, en février et avril 2008, la recourante avait prié la Police cantonale du commerce de lui remettre toutes les décisions par lesquelles avait été prononcé un avertissement ou ordonné une fermeture d'un salon de prostitution. La Police cantonale du commerce n'a remis que les décisions portant sur la fermeture de salons. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a constaté que la Police cantonale du commerce avait commis une erreur en renonçant à produire les décisions comportant un avertissement. Il a néanmoins considéré que, comme la demande de la recourante avait pour but de vérifier que, dans un cas comme le sien, seul un avertissement s'imposait, son droit d'être entendue n'avait pas été violé parce que le prononcé d'un simple avertissement était d'emblée exclu.

Le Tribunal cantonal a jugé que le comportement procédural de la Police cantonale du commerce prêtait le flanc à la critique. Elle aurait dû faire savoir dès que possible qu'elle entendait être libérée de l'obligation de produire les décisions parce qu'une appréciation anticipée montrait que les preuves en cause étaient inutiles. Le Tribunal cantonal a néanmoins renoncé à tirer les conséquences de la violation du droit d'être entendu. Il a en effet jugé à bon droit que l'appréciation anticipée des preuves conduisait avant comme après le prononcé de la sanction à considérer que les décisions comportant un avertissement ne constituaient pas des preuves pertinentes. Cela est d'autant plus vrai qu'aux violations répétées de la législation sur les étrangers constatées dans l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007 s'ajoutait une nouvelle violation, celle relevée le 6 juin 2008, qui confirmait qu'un simple avertissement ne suffisait pas à sanctionner ces violations. Par conséquent, le Tribunal cantonal pouvait confirmer que l'appréciation anticipée des preuves effectuées par la Police cantonale du commerce était dénuée d'arbitraire et ne violait pas le droit d'être entendue de la recourante. Le grief est rejeté.

5.3 Tirant encore une fois argument de la violation de son droit d'être entendue, la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir établi les faits en violation de l'art. 95 LTF, en refusant d'exiger la production des décisions de la Police cantonale du commerce prononçant un (simple) avertissement qui lui aurait permis de démontrer qu'elle était victime d'une inégalité de traitement et conduire à réformer la décision de fermeture du salon en décision prononçant un avertissement. La violation de l'art. 29 al. 2 Cst. ayant été rejetée, le grief doit être rejeté.

6.

La recourante soutient que le Tribunal cantonal a violé l'art. 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101) en refusant de prononcer la récusation de la Police cantonale du commerce.

L'art. 6 CEDH prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Cette garantie est limitée aux causes judiciaires (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Schulthess 2003, n° 2 ad art. 29 Cst.). En l'espèce, la Police cantonale du commerce est une autorité administrative et non pas judiciaire. L'art. 6 CEDH ne trouve par conséquent pas application s'agissant de l'examen du bien fondé de la récusation déposée par la recourante. Comme elle n'invoque la violation d'aucune autre disposition constitutionnelle ou conventionnelle et que le Tribunal fédéral ne peut se saisir d'office de la violation d'autres dispositions constitutionnelles (art. 106 al. 2 LTF), le grief doit être rejeté. Au demeurant, une demande de

récusation ne peut être dirigée contre un service administratif en tant que tel, mais uniquement contre des personnes, ce que la recourante a également méconnu en l'espèce.

7.

Invoquant l'art. 9 Cst., la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir interprété et appliqué de manière arbitraire l'art. 16 lettre a LPros.

7.1 Le canton de Vaud a adopté la loi du 30 mars 2004 sur l'exercice de la prostitution. D'après l'art. 2 LPros, celle-ci a pour but de garantir, dans le milieu de la prostitution, que les conditions d'exercice de cette activité sont conformes à la législation (lettre a), de garantir la mise en oeuvre de mesures de prévention sanitaires et sociales (lettre b), de réglementer l'exercice de la prostitution et de lutter contre ses manifestations secondaires de nature à troubler l'ordre public. A cet effet, la Police cantonale procède à un recensement des personnes exerçant la prostitution (art. 4 LPros). La loi distingue l'exercice de la prostitution sur le domaine public (art. 6 s. LPros) de la prostitution de salon, qui s'exerce dans des lieux de rencontre soustraits à la vue du public (art. 8 ss LPros). Dans tout salon, qui doit être déclaré, doit être tenu un registre, constamment à jour, portant tous renseignements sur l'identité des personnes exerçant la prostitution dans le salon (art. 13 LPros). D'après l'art. 7 du règlement d'application du 1er septembre 2004 de la loi sur l'exercice de la prostitution (RLPros; RSVD 943.05.1), le registre doit contenir le nom, le prénom, la date de naissance, le lieu de naissance, la nationalité, le domicile, le type, numéro, date, lieu de délivrance et durée de validité d'une pièce d'identité, la date de début et de fin d'activité dans le salon.

D'après l'art. 16 LPros, la Police cantonale du commerce peut prononcer la fermeture définitive d'un salon lorsque, dans celui-ci, se produit une atteinte majeure à l'ordre, à la tranquillité et à la salubrité publics, la commission d'un crime, de délits ou de contraventions répétés, des violations réitérées de la législation, ou lorsque s'y trouve un mineur (lettre a) ou lorsque, dans celui-ci, les conditions d'exercice de la prostitution ne sont pas conformes à la législation, soit notamment lorsqu'il y est porté atteinte à la liberté d'action des personnes qui se prostituent, si celles-ci sont privées de leurs pièces d'identité, si elles sont victimes de menaces, de violences, de brigandage, d'usure ou de pressions ou si l'on profite de leur détresse ou de leur dépendance pour les déterminer à se livrer à un acte d'ordre sexuel (lettre b).

7.2 Dans l'arrêt rendu le 20 novembre 2007, le Tribunal cantonal interprète l'art. 16 lettre a LPros en ce sens que la présence constatée à réitérées reprises de personnes dépourvues d'autorisation de séjour se prostituant dans un salon constitue un motif de fermeture du salon, indépendamment de l'obligation de tenir le registre des prostituées de manière exacte et complète (arrêt du 20 novembre 2007, consid. 7 b).

La recourante soutient que cette interprétation est arbitraire parce que la loi sur la prostitution n'aurait pas pour but de faire appliquer la législation fédérale sur les étrangers par la Police cantonale du commerce. L'interprétation du Tribunal cantonal s'écarterait ainsi des buts prioritaires de la loi vaudoise sur la prostitution.

La recourante perd de vue que l'art. 16 lettre a LPros prévoit expressément qu'un salon peut être fermé définitivement lorsque s'y produisent des atteintes répétées à la législation. Le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'il n'était pas arbitraire d'interpréter le terme "législation" comme englobant également la législation sur les étrangers, ce qui correspondait au demeurant à l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi (BGC septembre 2003, p. 2834), ce dernier précisant en effet que par violations répétées de la "législation", il fallait entendre une définition large de la législation, qui s'étend au droit fédéral, cantonal et communal et englobe notamment la présence de personnes en séjour illégal (arrêt 2C_357/2008 du 25 août 2008, consid. 3.2). La recourante n'expose aucun motif qui permette de revenir sur cette jurisprudence. Mal fondé, le grief d'interprétation arbitraire du droit cantonal doit être rejeté.

7.3 La recourante reproche aussi au Tribunal cantonal d'avoir appliqué de manière arbitraire l'art. 16 lettre a LPros. Selon elle, il aurait retenu à tort l'existence de violations répétées de la législation dans le salon, celle du 6 juin 2008 ne pouvant pas constituer une réitération de l'infraction du 20 novembre 2006, puisque la décision du même jour avait nécessairement été rédigée avant ce constat.

Ce grief doit être rejeté. En effet, comme cela a déjà été exposé ci-dessus (consid. 3), dans l'arrêt de renvoi du 20 novembre 2007, le Tribunal cantonal a retenu que le 29 novembre 2006 et avant cette

date, selon les aveux de Y. _____ qui avait reconnu avoir été l'objet de procédures pénales antérieures à raison de faits similaires (arrêt du 20 novembre 2007, consid. 6c), des prostituées exerçaient dans le salon de la recourante sans disposer d'autorisation de séjour. La constatation du 29 novembre n'étant pas unique, il a jugé par conséquent à bon droit que la condition de violations répétées de la législation était remplie. Il est vrai que, dans l'arrêt attaqué du 10 septembre 2008, le Tribunal cantonal a également fait allusion à la présence le 6 juin 2008 de prostituées dépourvues d'autorisation de séjour dans le salon. Cependant, du moment que la condition de violations répétées de la législation était déjà réalisée antérieurement, il est indifférent que le Tribunal cantonal ait en sus fait allusion aux violations constatées le 6 juin 2008, qui ne font au demeurant que confirmer le caractère répété des infractions à la législation déjà retenues. Mal fondé, le grief d'application arbitraire du droit cantonal est rejeté.

8.

Invoquant l'art. 9 Cst, la recourante se plaint de la violation du droit à l'égalité et de celle du principe de proportionnalité dans la fixation de la sanction. Le Tribunal cantonal aurait confirmé une fermeture de six mois équivalente à celle prononcée contre le Club de Roche ayant fait l'objet de l'arrêt 2C_357/2008, alors que les faits reprochés au Club de Roche seraient selon elle plus graves et que d'autres salons auraient reçu un avertissement préalable.

8.1 La protection de l'égalité (art. 8 Cst.) et celle contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) sont étroitement liées. Une décision est arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Elle viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 133 I 249 consid. 3.3 p. 254 s.). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 129 I 1 consid. 3 p. 3 et les références citées). De même, hormis les restrictions aux droits fondamentaux, le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de proportionnalité que si la mesure de droit cantonal est manifestement disproportionnée et qu'elle viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (ATF 134 I 153).

8.2 En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé que les deux violations de la législation sur les étrangers constatées dans les salons de la recourante justifiaient une fermeture du salon durant six mois. Il a ajouté que la situation de la recourante était à cet égard comparable à celle du Club de Roche qui avait été sanctionnée par une fermeture de six mois également. La recourante relève en vain que, dans l'affaire du Club de Roche, le registre était mal tenu, que l'audition de témoins laissait penser que certaines prostituées étaient contraintes d'exercer leur activité et que certaines occupaient deux appartements mis à leur disposition par les responsables du Club, alors qu'aucun de ces faits n'a été constaté dans son salon. Elle perd de vue que la fermeture du Club de Roche, confirmée par le Tribunal cantonal, avait uniquement pour but de sanctionner le fait qu'à deux reprises, la police avait constaté la présence dans le Club de prostituées qui ne disposaient pas d'autorisation de séjour (arrêt 2C_357/2008 du 25 août 2008, consid. 5.2).

La recourante soutient qu'un avertissement préalable aurait dû lui être notifié avant que ne soit prononcée la fermeture litigieuse. Elle fait référence aux décisions de fermeture produites par la Police cantonale du commerce. L'examen des décisions en cause montre que les avertissements dont se prévaut la recourante concernaient pour la majorité des courriers qui invitaient des salons qui n'avaient pas déposé de formulaire officiel d'annonce d'exploitation d'un salon à le retourner dans un délai donné. Deux décisions indiquaient qu'après un premier contrôle ayant révélé la présence de prostituées dépourvues d'autorisation de séjour, un courrier avait rappelé aux intéressés les obligations qui résultaient de la loi cantonale sur la prostitution. Aucune en revanche ne mentionne d'avertissement après deux violations de la législation sur les étrangers, suivies d'une troisième connue du Tribunal cantonal au moment où il devait juger de la nature et de la durée de la sanction litigieuse. Il apparaît ainsi que le Tribunal cantonal pouvait sans tomber dans l'arbitraire et ni violer le droit à l'égalité confirmer la fermeture pour six mois du salon de la recourante.

9.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable.

10. Succombant, la recourante doit supporter un émolument judiciaire (art. 65 et 66 LTF). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 68 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 19 janvier 2009

Au nom de la IIe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président: Le Greffier:

Merkli Dubey