

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 660/2022

Arrêt du 11 janvier 2023

Ile Cour de droit public

Composition
Mmes et M. les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz et Hänni.
Greffière: Mme Kleber

Participants à la procédure
A. _____ SA,
représenté par Me Philippe Dal Col, avocat,
recourante,

contre

Etat-major cantonal de conduite du
canton de Vaud,
Service de la sécurité civile et militaire,
case postale 80, 1305 Penthalaz.

Objet
Avertissement avec menace de fermeture du musée,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 20 juin 2022 (GE.2021.0225).

Faits :

A.
A. _____ SA (ci-après: la Société), dont le siège est à U. _____ (VD), est une société anonyme ayant pour but l'exploitation de A. _____ sous la forme d'un musée.
Le 7 octobre 2021, un inspecteur de la police cantonale du commerce du canton de Vaud s'est rendu à A. _____, afin de vérifier le respect des mesures sanitaires destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19. A cette occasion, il a constaté que la Société avait mis en place une "grève éthique contre l'obligation du contrôle du pass sanitaire". Ainsi, le personnel présent sur les lieux ne portait pas de masque et il n'exigeait pas des visiteurs la présentation du certificat COVID-19, en violation des dispositions légales applicables à l'époque (notamment) aux musées.

B.
Le 11 octobre 2021, l'Etat-major cantonal de conduite du canton de Vaud (ci-après: l'Etat-major de conduite) a notifié à A. _____ SA un "avertissement avec menace de fermeture", fondé sur l'absence de vérification de la possession du certificat COVID-19 auprès des visiteurs et sur le fait que les employés de la Société ne portaient pas de masque. Dans sa décision, l'Etat-major de conduite a enjoint à A. _____ SA de se conformer sans délai aux dispositions légales et réglementaires applicables en matière de lutte contre le COVID-19 et a indiqué à la Société que tout nouveau manquement à celles-ci engendrerait la fermeture immédiate du musée et du café-restaurant y attaché.
A l'encontre de cette décision, A. _____ SA a formé un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal). Par arrêt du 20 juin 2022, le Tribunal cantonal a déclaré le recours sans objet et rayé la cause du rôle. Les juges cantonaux ont considéré, en substance, que l'intéressée n'avait plus aucun intérêt actuel à recourir, dans la mesure où les restrictions d'accès aux musées (contrôle du certificat COVID-19 et obligation de porter un masque) avaient été supprimées le 17 février 2022. Selon l'autorité précédente, à partir de cette date, la Société ne risquait plus d'être sanctionnée pour le non-respect

des mesures sanitaires litigieuses, de sorte que l'avertissement prononcé le 11 octobre 2021 n'était plus susceptible de porter atteinte à sa situation juridique, notamment en entraînant une sanction plus grave en cas de récidive.

C.

A l'encontre de l'arrêt du 20 juin 2022, A. _____ SA dépose un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à "l'autorité inférieure" pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidiairement, elle demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt entrepris en ce sens que la décision de l'Etat-major de conduite du 11 octobre 2021 est annulée.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. L'Etat-major de conduite dépose des observations, sans conclure explicitement ni au rejet, ni à l'admission du recours. La recourante a répliqué.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 89 consid. 1).

1.1. L'arrêt attaqué est une décision de radiation. Il équivaut à une décision de non-entrée en matière et constitue une décision finale au sens de l'art. 90 LTF, dès lors qu'il conduit à la clôture définitive de l'affaire, pour un motif tiré des règles de la procédure (arrêt 2C 863/2019 du 14 avril 2020 consid. 1.1). Rendu en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), l'arrêt entrepris ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions de l'art. 83 LTF. La voie du recours en matière de droit public est donc ouverte.

1.2. La recourante, qui était la destinataire de l'arrêt attaqué, a un intérêt digne de protection à se plaindre que la décision de non-entrée en matière viole le droit fédéral et cela indépendamment et sans préjudice du motif de non-entrée en matière retenu par le Tribunal cantonal, qui constitue l'objet de la contestation devant le Tribunal fédéral (arrêt 2C 863/2019 du 14 avril 2020 consid. 1.1; cf. arrêt 1C 47/2021 du 21 juillet 2021 consid. 1). Partant, il faut reconnaître à l'intéressée la qualité pour recourir dans la présente procédure au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

1.3. Aux dires de la recourante, le recours aurait été déposé dans une boîte postale le 22 août 2022, soit le dernier jour du délai, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. b et 100 al. 1 LTF). A l'appui de cette affirmation, l'intéressée a fait attester par un témoin, sur l'enveloppe d'envoi, que le mémoire de recours avait été déposé dans une boîte aux lettres de la Poste suisse le 22 août 2022 à 23h15. La Société a en outre transmis au Tribunal fédéral une copie de la carte d'identité du témoin.

Dans ces circonstances, on peut admettre que la recourante est en mesure de prouver que son envoi a été expédié à temps, de sorte que le recours est recevable sous cet angle (arrêt 2D 25/2018 du 2 juillet 2019 consid. 1.3, non publié in ATF 145 II 249).

1.4. Au surplus, le recours a été déposé dans les formes prescrites (art. 42 LTF). Il est donc recevable, sous réserve de ce qui suit.

Les conclusions sur le fond ne sont en principe pas admissibles contre une décision de radiation (cf. arrêts 1C 47/2021 du 21 juillet 2021 consid. 1.1; 2C 863/2019 du 14 avril 2020 consid. 1.2). Partant, la conclusion de la recourante tendant à la réforme de l'arrêt entrepris en ce sens que la décision de l'Etat-major de conduite du 11 octobre 2021 est annulée est irrecevable.

2.

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF; arrêt 2C 300/2019 du 31 janvier 2020 consid. 2.1, non publié in ATF 146 II 309).

En revanche, sous réserve des cas non pertinents visés à l'art. 95 let. c à e LTF, le recours en matière de droit public ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application du droit cantonal consacre une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un autre droit fondamental (cf. ATF 143 I 321 consid. 6.1). Le Tribunal fédéral n'examine toutefois le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par le recourant, conformément au principe d'allégation (art. 106 al. 2 LTF). Dans ce cas, l'acte de recours doit contenir un exposé succinct des droits fondamentaux violés et préciser en quoi consiste la

violation (cf. ATF 145 I 121 consid. 2.1).

3.

Est litigieux le point de savoir si le Tribunal cantonal était en droit de déclarer sans objet le recours déposé par l'intéressée contre la décision du 11 octobre 2021 de l'Etat-major de conduite lui infligeant un avertissement, au motif d'un défaut de qualité pour recourir. Concernant cette question, la recourante se prévaut de la jurisprudence relative à l'art. 89 al. 1 LTF, en relevant que le contenu de cette disposition est similaire à celui de l'art. 75 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA/VD; BLV 173.36).

3.1. Aux termes de l'art. 111 al. 1 LTF, la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Il en résulte que la qualité pour recourir ne peut pas s'apprécier de manière plus restrictive devant les autorités cantonales que devant le Tribunal fédéral, les cantons demeurant libres de concevoir cette notion de manière plus large (ATF 138 II 162 consid. 2.1.1). En l'occurrence, la recourante ne prétend pas que le droit cantonal définissant la qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a LPA/VD) serait plus large que le droit fédéral (art. 89 al. 1 LTF) sur ce point. Il convient donc d'analyser la qualité pour recourir de l'intéressée sous l'angle de l'art. 89 al. 1 LTF (arrêt 2C 36/2018 du 27 mars 2018 consid. 2.1). S'agissant de droit fédéral, le Tribunal fédéral examine cette question librement.

3.2. L'art. 89 al. 1 LTF exige notamment que le recourant ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (let. c). Selon la jurisprudence tirée de cette disposition, cet intérêt consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2; arrêt 2C 863/2019 du 14 avril 2020 consid. 3.2). Cet intérêt doit être direct et concret (ATF 143 II 506 consid. 5.1). Par ailleurs, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée et cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1; arrêt 2C 429/2021 du 16 décembre 2021 consid. 1.2). Si l'intérêt actuel n'existe plus au moment du dépôt du recours, celui-ci est déclaré irrecevable. Lorsque cet intérêt disparaît durant la procédure, la cause est rayée du rôle comme devenue sans objet (cf. ATF 142 I 135 consid. 1.3.1).

3.3. Il y a lieu de faire exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 146 II 335 consid. 1.3; arrêt 2C 793/2020 du 8 juillet 2021 consid. 1.4, non publié in ATF 147 I 393).

3.4. Dans certaines conditions, un avertissement ou une sommation porte atteinte à la situation juridique du destinataire. Il en est ainsi lorsque l'avertissement est une étape obligatoire précédant une éventuelle mesure préjudiciable au destinataire, telle que le retrait d'une autorisation, ou lorsque, sans être impérativement nécessaire, l'avertissement prépare et favorise une mesure ultérieure qui, autrement, pourrait être jugée contraire au principe de la proportionnalité (ATF 125 I 119 consid. 2a). L'avertissement porte atteinte aux intérêts de son destinataire lorsque, sans constituer une sanction, il constate la violation d'une obligation et est de nature à affaiblir la position de la personne concernée dans une procédure future (cf. ATF 103 Ia 426 consid. 1b; arrêt 2P.215/1988 du 23 décembre 1988 consid. 1b; ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. II, 1984, p. 861).

Un avertissement porte en outre atteinte à la situation juridique du destinataire lorsqu'il constitue en lui-même une sanction disciplinaire (cf. ATF 125 I 119 consid. 2a). En ce sens, par exemple, l'avocat ou le médecin qui se voit infliger un avertissement (cf. art. 17 al. 1 let. a de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats [LLCA; RS 935.61], ainsi que - notamment - art. 43 al. 1 let. a de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires [LPMéd; RS 811.11]) a un intérêt à le contester au sens de l'art. 89 al. 1 LTF (cf. arrêt 2C 307/2019 du 8 janvier 2020 consid. 1 [avocat]; arrêt 2C 777/2009 du 21 avril 2010 consid. 2.1 [médecin]). En effet, dans ce cas l'avertissement est prononcé au titre de sanction disciplinaire (cf. arrêt 2C 307/2019 du 8 janvier 2020 consid. 6 s'agissant d'un avertissement prononcé à l'encontre d'un avocat).

3.5. En l'espèce, la recourante affirme que l'avertissement qui lui a été infligé est encore susceptible d'entraîner une sanction plus grave en cas de récidive, et ce même si les dispositions sur la base

desquelles cet avertissement avait été prononcé ont entretemps été abrogées. En effet, en cas de réintroduction des mesures de lutte contre le COVID-19, l'avertissement prononcé par l'Etat-major de conduite serait pris en compte en défaveur de la Société dans le cadre d'une éventuelle nouvelle sanction pour violation des mesures en question. De l'avis de la Société, dans ces circonstances, elle aurait encore un intérêt actuel à l'examen de la question litigieuse. La recourante semble en outre soutenir que, de toute manière, il y aurait lieu de renoncer en l'occurrence à l'exigence d'un intérêt actuel, car les questions juridiques soulevées par la cause (en particulier l'exigence du certificat COVID-19 pour accéder à un musée) sont d'importance fondamentale et les circonstances à la base du litige sont susceptibles de se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues.

3.6. Le raisonnement de la recourante ne peut pas être suivi. En effet, l'avertissement prononcé à son encontre par l'Etat-major de conduite le 11 octobre 2021 ne constituait pas directement une sanction disciplinaire (contrairement à l'avertissement infligé par exemple à un avocat ou à un médecin), mais uniquement une étape précédant une mesure incisive, soit la fermeture immédiate du musée et du café-restaurant mentionnée dans la décision contestée. Dans ces conditions, il aurait été possible de considérer que l'avertissement portait atteinte à la situation juridique de la Société - et donc que l'intéressée avait un intérêt direct et pratique à son annulation - seulement si la menace de fermeture dont il était assorti était encore actuelle. Tel n'était toutefois plus le cas lorsque le Tribunal cantonal a rendu son arrêt, les dispositions prévoyant la possibilité, pour l'autorité cantonale compétente, de fermer des "installations" en cas de non-respect des mesures de lutte contre le COVID-19 (cf. art. 24 al. 3 de l'ancienne ordonnance fédérale du 23 juin 2021 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière [aRS 818.101.26]) ayant entretemps été abrogées (cf. art. 10 de l'ancienne ordonnance fédérale du 16 février 2022 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière [aRS 818.101.26]).

Contrairement à l'avis de la recourante, l'éventualité que de nouvelles règles sanitaires, analogues à celles qui étaient à la base de l'avertissement prononcé à son encontre, soient adoptées dans le futur ne saurait fonder un intérêt actuel à la contestation de celui-ci. En effet, une éventuelle sanction administrative ultérieure motivée par le non-respect de mesures de lutte contre le COVID-19 (par hypothèse) nouvellement adoptées serait fondée sur une autre base légale, de sorte que l'avertissement litigieux ne pourrait dans ce cadre pas être pris en considération par les autorités compétentes. L'avertissement prononcé n'a ainsi aucune incidence pour l'intéressée, y compris au regard d'éventuelles procédures futures. C'est par conséquent sans violer le droit fédéral que le Tribunal cantonal a considéré que l'intéressée n'avait plus aucun intérêt actuel à recourir.

Il sied encore de relever que, n'en déplaise à la recourante (cf. recours, p. 7), il n'y a pas lieu en l'occurrence de faire exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel au recours. Indépendamment de la question de savoir si la contestation dont il est ici question peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, elle n'a de toute manière pas une portée de principe, de sorte qu'il n'existe aucun intérêt public suffisamment important à la solution de celle-ci. Il ne faut en effet pas perdre de vue que le présent litige ne porte pas sur le contrôle d'une mesure de lutte contre le COVID-19 (prévue dans une décision générale [cf. arrêt 2C 429/2021 du 16 décembre 2021 consid. 1.1] ou dans un acte normatif [cf. arrêts 2C 83/2022 du 12 mai 2022 consid. 1.1; 2C 228/2021 du 23 novembre 2021 consid. 1.1]), mais sur la conformité au droit de l'avertissement infligé à la Société. Au vu des faibles (voire inexistantes) répercussions de cette mesure administrative sur la situation juridique de celui qui en est l'objet, il est exclu d'attribuer à cette problématique une portée de principe au sens exposé ci-dessus (cf. supra consid. 3.3; voir a contrario arrêts 2C 429/2021 du 16 décembre 2021

consid. 1.2; 2C 228/2021 du 23 novembre 2021 consid. 1.3; 2C 183/2021 du 23 novembre 2021 consid. 1.3, non publié in ATF 148 I 89; 2C 793/2020 du 8 juillet 2021 consid. 1.4, non publié in ATF 147 I 393). Dans ces circonstances, c'est à juste titre que l'autorité précédente n'a pas dérogé à l'exigence d'un intérêt actuel au recours. Mal fondé, le grief y relatif doit être rejeté.

4.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 1 et 3 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 1'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à l'Etat-major cantonal de conduite du canton de Vaud, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 11 janvier 2023

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

La Greffière : E. Kleber