

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 47/2021

Arrêt du 21 juillet 2021

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Müller.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____,
agissant par B. _____,
recourant,

contre

Municipalité de Nyon,
case postale 1112, 1260 Nyon.

Objet

Autorisation de manifester; recours, intérêt actuel,

recours contre la décision du Tribunal cantonal
du canton de Vaud, Juge instructeur de la Cour de droit administratif et public, du 9 décembre 2020
(GE.2020.0207).

Faits :

A.

Le 20 octobre 2020, A. _____ a requis auprès du Service des sports, manifestations et maintenance de la Ville de Nyon, l'autorisation de manifester devant le Tribunal d'arrondissement de la Côte le 12 novembre 2020 de 8h à 10 h, en soutien à une activiste antispéciste jugée le même jour. Le 4 novembre 2020, le Conseil d'Etat vaudois a adopté une mesure (art. 4a de l'arrêté d'application de l'ordonnance 3 COVID-19 - RS/VD 818.00.010720.1, ci-après l'arrêté) interdisant les manifestations de plus de cinq personnes. A. _____ et quatre autres personnes ont alors annoncé leur intention d'organiser simultanément plusieurs manifestations de cinq personnes. Par cinq décisions du 11 novembre 2020, la Ville de Nyon a refusé les autorisations au vu de la situation sanitaire et du risque lié à la concentration potentielle d'un grand nombre de personnes dans le périmètre du tribunal.

A. _____ a recouru le 11 novembre 2020 auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP), demandant notamment l'autorisation de manifester pour quatre groupes séparés de cinq personnes avec relevé des identités, ainsi que l'autorisation d'utiliser un moyen d'amplification sonore (mégaphone) pour un discours de cinq minutes à faible volume avant le début de l'audience. Les mêmes conclusions étaient présentées à titre de mesures provisionnelles urgentes. Par décision sur mesure d'extrême urgence du 12 novembre 2020, le Juge instructeur de la CDAP a autorisé une manifestation de cinq personnes au maximum avec port du masque, respect des normes d'hygiène et obligation de tenir une liste des personnes présentes. L'autorisation a en revanche été refusée pour plusieurs groupes de cinq personnes, car cela reviendrait à contourner la limite fixée à l'art. 4a de l'arrêté. Rien n'était précisé quant à l'utilisation d'un mégaphone. La manifestation s'est déroulée le 12 novembre 2020 conformément à ces prescriptions.

B.

Par décision du 9 décembre 2020, après interpellation des parties, le Juge instructeur a déclaré le recours sans objet et a rayé la cause du rôle, sans frais ni dépens. La manifestation ayant déjà eu lieu, il n'y avait plus d'intérêt actuel au recours. Compte tenu de l'art. 4a de l'arrêté, une manifestation

de cinq personnes serait désormais autorisée. Il n'y avait pas non plus d'intérêt actuel à statuer sur la question de savoir si plusieurs groupes de cinq personnes pourraient manifester en même temps et si un moyen d'amplification pourrait être utilisé.

C.

Par acte du 25 janvier 2021, A. _____ forme un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire par lequel il demande l'annulation de la décision du 9 décembre 2020, la constatation que sa liberté de réunion et d'expression a été violée, subsidiairement le renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Juge instructeur renonce à se déterminer et se réfère à sa décision, tout en précisant qu'une procédure est pendante devant la CDAP concernant une manifestation organisée le 19 novembre 2020, jour du prononcé du jugement par le Tribunal d'arrondissement. La Ville de Nyon conclut au rejet du recours. Le recourant a renoncé à de nouvelles observations.

Considérant en droit :

1.

Formé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) et ayant pour objet l'utilisation du domaine public (art. 82 let. a LTF), le présent recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Il a en outre été déposé dans le délai (art. 100 al. 1 LTF) prévu par la loi. Le recourant, dont le recours cantonal a été déclaré sans objet, a qualité au sens de l'art. 89 al. 1 LTF pour contester ce prononcé.

1.1. Le recours au Tribunal fédéral étant une voie de réforme (cf. art. 107 al. 2 LTF), la partie recourante doit en principe prendre des conclusions sur le fond du litige. Toutefois, lorsque l'instance précédente ne s'est pas prononcée sur le fond (soit parce qu'elle a déclaré le recours cantonal irrecevable, soit parce que, comme en l'espèce, elle l'a considéré comme sans objet), seules des conclusions en annulation et renvoi sont admissibles (cf. ATF 138 III 46 consid. 1.2).

Sous cette réserve (ainsi que celle de sa motivation, cf. consid. 3 ci-dessous) le recours en matière de droit public est recevable. Cela entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

2.

Invoquant une constatation manifestement inexacte des faits (art. 9 Cst. et 97 LTF), le recourant reproche à la cour cantonale de ne pas avoir tenu compte de ses conclusions relatives à l'utilisation d'un mégaphone à faible volume. En outre, invoquant les art. 29 al. 1 Cst. et 13 CEDH, il se plaint de ce que sa conclusion tendant à ce que la manifestation soit autorisée pour quatre groupes de cinq personnes ait été également ignorée.

Comme on le verra ci-dessous, les motifs retenus pour déclarer le recours cantonal sans objet pouvaient aussi l'être à l'égard de l'ensemble des conclusions présentées, soit également l'utilisation d'un mégaphone et une autorisation portant sur plusieurs groupes de cinq personnes. Le fait allégué par le recourant, respectivement les conclusions prétendument ignorées, sont donc sans pertinence sur le fond et la correction du vice ne serait pas susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Les griefs doivent être écartés.

3.

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours doivent être motivés. Selon l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 143 IV 500 consid. 1.1).

Pour l'essentiel, la motivation du recours porte sur le fond de la cause, soit sur le refus d'autorisation de manifester, en rapport avec les libertés de réunion et d'expression. Le recourant ne discute qu'incidemment la seule question pertinente à ce stade, soit celle de savoir si le recours cantonal conservait un objet après la date de l'évènement. La motivation du recours apparaît ainsi insuffisante, mais la question peut demeurer indécise car le recours apparaît en tout les cas mal fondé.

3.1. La demande initiale du recourant, du 20 octobre 2020, portait sur une autorisation de manifester devant le Tribunal d'arrondissement le 12 novembre 2020 de 8h à 10 h, en soutien à une militante

antispéciste jugée le même jour. Les 22, 23 et 30 octobre suivants, le recourant a demandé à pouvoir faire usage d'un mégaphone pour prononcer quelques discours et informer les participants des mesures sanitaires. Le recourant a été informé que, suite aux nouvelles mesures anti-Covid adoptées le 4 novembre 2020, la manifestation serait limitée à cinq personnes. L'usage d'un mégaphone serait interdit. Le 11 novembre 2020, quatre autres personnes ont déposé une demande portant chacune sur une manifestation de cinq personnes. Dans ses décisions du 11 novembre 2020, la Municipalité de Nyon a refusé les autorisations au vu de la situation sanitaire et du risque lié à la concentration potentielle d'un grand nombre de personnes dans le périmètre du tribunal. Dans sa décision sur mesures d'extrême urgence du 12 novembre 2020, le Juge instructeur a autorisé une unique manifestation de cinq personnes avec port du masque et respect des règles de distances et des normes d'hygiène. La manifestation a pu se dérouler conformément à cette décision.

3.2. Dès lors que la manifestation devait avoir lieu à une date déterminée, le 12 novembre 2020, soit le jour de l'audience devant le Tribunal d'arrondissement, le recours devant le Tribunal cantonal avait perdu son objet après la date en question. Appliquant l'art. 75 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA, RS/VD 173.36), le Juge instructeur a ainsi considéré à juste titre que l'intérêt actuel et pratique au recours avait disparu en cours de procédure. Cela étant, il a ensuite recherché s'il pouvait être fait abstraction dans le cas d'espèce de l'exigence d'un intérêt actuel. Selon la jurisprudence en effet, il est fait exceptionnellement abstraction de cette exigence 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 (ATF 140 IV 74 consid. 1.3.3; 137 I 23 consid. 1.3.1 et la jurisprudence citée).

Il n'est certes pas exclu que la contestation puisse se reproduire. Tel a d'ailleurs déjà été le cas puisqu'une nouvelle demande d'autorisation de manifester a été déposée pour le prononcé du jugement, le 19 novembre 2020, qui fait l'objet d'une procédure pendante devant la cour cantonale. Pour l'essentiel, les motifs retenus pour restreindre le droit de manifester se fondent sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19. La municipalité s'est ainsi fondée sur l'arrêté d'application de l'ordonnance fédérale, dans sa teneur modifiée quelques jours avant la manifestation en question, qui limitait le nombre de manifestants à cinq personnes. Elle explique par ailleurs s'être fondée sur une information de l'Etat major de conduite de l'Etat de Vaud qui s'est par la suite révélée erronée. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'évolution rapide de la situation et de la réglementation dans ce domaine (cf. notamment les assouplissements instaurés dans l'actuelle ordonnance fédérale du 23 juin 2021 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière - Ordonnance COVID-19 situation particulière, RO 2021 379), rien ne permet de penser qu'une nouvelle demande de manifestation serait soumise à des règles identiques ou analogues au cas d'espèce, s'agissant à tout le moins du nombre de personnes autorisées à manifester.

3.3. Il est vrai que ni la décision sur mesures urgentes du 12 novembre 2020, ni la décision de radiation du 9 décembre 2020 ne se prononcent sur la possibilité d'utiliser un mégaphone, comme le demandait le recourant. Le Juge délégué a considéré que le recourant ne faisait pas valoir d'intérêt actuel sur ce point. Dans ses déterminations du 1^{er} décembre 2020, le recourant ne s'exprimait en effet pas sur cette question. Le Juge délégué ajoute encore que rien n'indiquait que l'autorité intimée maintiendrait sa pratique sur ce point, affirmation que le recourant ne remet pas non plus en question. Au demeurant, le recourant ne prétend pas qu'il s'agirait d'une question de principe méritant d'être traitée indépendamment d'un intérêt actuel. Sur le vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. en particulier l'arrêt 1C 360/2019 du 15 janvier 2020 concernant également le recourant), tel n'apparaît pas être le cas.

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable et le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure où il est recevable. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant. Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire du recourant, à la Municipalité de Nyon et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Juge instructeur de la Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 21 juillet 2021

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

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz