

BGer 2C 244/2023 vom 10. Januar 2024

Bundesgericht, 2024-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_244_2023

FR: TF 2C 244/2023 du 10 janvier 2024

IT: TF 2C 244/2023 del 10 gennaio 2024

Regeste

Police du commerce; demande de reconsidération | Droit fondamental

Erwägungen

E. 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 333 consid. 1).

E. 1.1

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause concernant au fond le prononcé de mesures administratives fondées sur la loi vaudoise sur les auberges et les débits de boissons du 26 mars 2002 (LADB/VD; BLV 935.31) et qui relève donc du droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF (cf. arrêts 2C_244/2021 du 8 juillet 2021 consid. 1; 2C_220/2017 du 25 août 2017 consid. 1). Il peut donc en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.2

Conformément à l' art. 89 al. 1 LTF , a la qualité pour recourir en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a); est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b); et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Selon la jurisprudence, cet intérêt doit être actuel et exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 et les arrêts cités). En l'occurrence, en tant que la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 - dont la demande de reconsidération de celle-ci a été déclarée irrecevable par décision du 26 août 2022 de la Police du commerce, ce prononcé ayant par la suite été confirmé par l'arrêt attaqué - ordonne le retrait de licence et la fermeture de l'établissement, ainsi que le retrait de l'autorisation d'exploiter de la recourante 1, jusqu'au 16 juin 2021, force est de constater que l'intérêt actuel de la recourante 1, des recourants 2 et 3 (en tant qu'associés de la société en nom collectif titulaires des droits et obligations de cette dernière, dont toute décision rendue à son encontre produit ainsi des effets à leur égard, si bien qu'ils ont la qualité de partie sous cet angle; cf. HANS-UELI VOGT, in Basler Kommentar, Obligationenrecht II, 6e éd. 2023, n° 5 ad art. 562 CO ; MEINHARDT MARCEL/TRANCHET MARCEL, in Kommentar zum Schweizerischen Obligationenrecht, 4e éd. 2023, n° 4 ad art. 562 CO ; KARIN MÜLLER, in Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3e éd. 2016, n° 3c ad art. 562 CO) et du recourant 4 (en tant que gérant de l'établissement) à obtenir l'annulation de la décision attaquée sur ces points faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours devant le

Tribunal fédéral. En revanche, en tant que ladite décision ordonne également le retrait de l'autorisation d'exercer du recourant 4 jusqu'au 16 février 2024 et le refus de toute nouvelle demande d'autorisation à son nom pour cette même période, il convient d'admettre que ce dernier possède encore à ce jour un intérêt actuel au recours au sens de l' art. 89 al. 1 LTF . Quant aux recourants 1, 2 et 3, la décision du 3 mars 2021 leur refuse également toute nouvelle demande d'autorisation d'exploiter chacun en leur propre nom. La durée de cette mesure n'est toutefois pas précisée si bien qu'il n'est pas clair si celle-ci est d'une durée indéterminée - auquel cas les intéressés disposeraient encore d'un intérêt actuel au recours - ou si elle n'était valable que jusqu'à la fin de la mesure de retrait de l'autorisation d'exploiter de la recourante 1, soit jusqu'au 16 juin 2021 - auquel cas ils ne bénéficieraient plus d'un tel intérêt. Cela étant dit, la question de la qualité pour recourir des recourants 1, 2 et 3 peut rester ouverte en l'espèce, compte tenu de l'issue du recours (cf. infra consid. 4).

E. 1.3

Pour le surplus, déposé en temps utile compte tenu des fêtes (cf. art. 46 al. 1 let. a et 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF), le recours est recevable.

E. 2.1

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF). Sauf dans les cas cités expressément à l' art. 95 LTF , le recours en matière de droit public ne peut toutefois pas être formé pour violation du droit cantonal (ou communal) en tant que tel. En revanche, il est possible de faire valoir que l'application du droit cantonal (ou communal) 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 (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1). Le Tribunal fédéral n'examine cependant le moyen tiré de la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé de manière précise par le recourant (art. 106 al. 2 LTF ; ATF 146 I 62 consid. 3; 142 III 364 consid. 2.4).

E. 2.2

Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire (art. 9 Cst.) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 145 V 188 consid. 2). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 145 I 26 consid. 1.3). En l'espèce, dès lors que les recourants présentent une argumentation partiellement appellatoire, en complétant librement l'état de fait retenu dans l'arrêt attaqué, sans invoquer ni l'arbitraire, ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. Il en ira en particulier ainsi de l'allégation selon laquelle, après avoir approché le Chef du Département de l'économie du canton de Vaud "par l'intermédiaire d'une personnalité bien connue", celui-ci leur aurait fait savoir qu'il était disposé à reconsidérer la décision de la Police du commerce du 17 février 2021 à condition qu'ils retirent le recours qu'ils avaient interjeté contre l'avertissement prononcé à leur encontre le 8 octobre 2020, si bien qu'ils auraient été "contraints" de se soumettre à la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 "sans possibilité de recours, sous

la menace d'un dommage bien plus grave". Le Tribunal fédéral statuera donc exclusivement sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

E. 3

Le litige consiste à vérifier si c'est à juste titre que le Tribunal cantonal a confirmé la décision de la Police du commerce déclarant irrecevable la demande de reconsidération de sa décision du 3 mars 2021, elle-même rendue en reconsidération de sa décision du 17 février 2020 qui prononçait, sur le fond, des mesures administratives à l'encontre des recourants en application de la LADB/VD.

E. 4

Les recourants dénoncent une application arbitraire du droit cantonal en matière de reconsidération des décisions administratives, ainsi que la violation de l' art. 29 al. 2 Cst.

E. 4.1

Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (cf. ATF 148 II 106 consid. 4.6.1; 145 II 32 consid. 5.1). La décision de l'instance précédente doit être arbitraire non seulement dans sa motivation, mais aussi dans son résultat (cf. ATF 148 II 106 consid. 4.6.1; 146 IV 88 consid. 1.3.1).

E. 4.2

Les autorités administratives sont tenues de réexaminer leurs décisions si une disposition légale expresse ou si une pratique administrative constante les y oblige (arrêt 2C_203/2020 du 8 mai 2020 consid. 4.1). Dans le canton de Vaud, l'art. 64 al. 2 de la loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA/VD; BLV 173.36) traite des motifs de réexamen des décisions et dispose que l'autorité entre en matière si l'état de fait à la base de la décision s'est modifié dans une mesure notable depuis lors (let. a), si le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne pouvait pas connaître lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (let. b) ou si la première décision a été influencée par un crime ou un délit (let. c). Selon l' art. 65 al. 1 LPA , si le requérant entend invoquer l'un des moyens mentionnés à l'art. 64 let. b et c, il doit déposer sa demande dans les nonante jours dès la découverte dudit moyen. Le Tribunal fédéral a en outre déduit des garanties générales de procédure de l' art. 29 al. 1 et 2 Cst. l'obligation pour l'autorité administrative de se saisir d'une demande de réexamen lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision attaquée ou lorsque le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas ou qu'il avait été dans l'impossibilité de faire valoir dans la procédure antérieure (cf. ATF 146 I 185 consid. 4.1; 138 I 61 consid. 4.3; 136 II 177 consid. 2.1). Le réexamen de décisions administratives entrées en force ne doit toutefois pas être admis trop facilement. Il ne saurait en particulier servir à remettre sans cesse en cause des décisions exécutoires ou à détourner les délais prévus pour les voies de droit ordinaires (cf. ATF 143 II 1 consid. 5.1; 136 II 177 consid. 2.1; 120 Ib 42 consid. 2b; arrêt 2C_337/2022 du 3 août 2022 consid. 5.2).

E. 4.3

La modification notable des circonstances de fait comme motif de réexamen concerne les vrais nova ("echte Noven"), à savoir des faits survenus après la prise de la décision litigieuse (cf. ATF 144 V 35 consid. 5.2.4; 143 V 19 consid. 1.2; 143 III 42 consid. 4.1; arrêt 2C_337/2017 du 10 juillet 2017 consid. 3.1). Un réexamen pour ce motif n'entre toutefois en ligne de compte que dans la mesure où il s'agit d'adapter un état de fait permanent qui se prolonge dans le temps notamment, mais non pas un état de fait révolu qui n'est plus susceptible d'évoluer (cf. ATF 138 I 61 consid. 4.5; 136 II 177 consid. 2.2.1; 97 I 748 consid. 4b; arrêts 2C_414/2021 du 3 septembre 2021 consid. 2.2.3; 1C_185/2019 du 12 novembre 2019 consid. 4.1; cf. aussi GEROLD STEINMANN/BENJAMIN SCHINDLER/DAMIAN WYSS, in *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 4e éd. 2023, n° 54 ad art. 29 Cst.). Selon la doctrine, en procédure administrative, un jugement pénal postérieur à une décision administrative ne constitue pas un fait nouveau justifiant le réexamen de ladite décision, mais une appréciation différente du même état de fait relevant du droit (cf. BENOÎT BOVAY ET AL., in *Procédure administrative vaudoise* annotée, 2e éd. 2021, n° 4.2.1.1 ad art. 64 LPA /VD et les références citées). L'invocation de faits ou moyens de preuve importants que le requérant ne connaissait pas ou était dans l'impossibilité de faire valoir dans la procédure antérieure comme autre motif de réexamen concerne, quant à lui, les pseudo-nova ("unechte Noven"), à savoir des faits antérieurs au jugement ou, plus précisément, ceux qui se sont produits jusqu'au moment où des allégations de faits étaient encore recevables dans la procédure principale (cf. ATF 143 III 272 consid. 2.2; 138 I 61 consid. 4.5). Ce motif de réexamen correspond, par analogie, à celui ouvrant la voie de la révision au sens des art. 66 al. 2 let. a PA et 123 al. 2 let. a LTF (cf. KARIN SCHERRER REBER, in *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3e éd. 2023, n° 16 ad art. 66 PA ; MARTINE DANG/MINH SON NGUYEN, in *Commentaire romand de la Constitution fédérale*, 2021, n° 82 ad art. 29 Cst. ; BENOÎT BOVAY ET AL., op.cit., n° 4.3.1 ad art. 64 LPA /VD). Les moyens de preuve visés doivent également avoir déjà existé lorsque le jugement a été rendu ou, plus précisément, jusqu'au dernier moment où ils pouvaient encore être introduits dans la procédure principale (cf. ATF 143 III 272 consid. 2.2). Les faits ou moyens de preuve, qui doivent par ailleurs être importants en ce sens qu'ils sont susceptibles d'influencer le sort de la décision contestée dans un sens favorable au requérant, ne doivent avoir été découverts qu'après coup et ne pas avoir pu être invoqués dans la procédure principale, malgré la diligence du requérant (cf. ATF 144 V 258 consid. 2.1; 143 III 272 consid. 2.2; arrêt 2C_414/2021 précité consid. 2.2.5). On n'admettra qu'avec retenue qu'il était impossible à une partie d'alléguer un fait déterminant ou de produire un moyen de preuve dans la procédure antérieure, car la procédure de réexamen ne doit pas servir à remédier aux omissions de la partie requérante dans la conduite du procès (cf. arrêts 4F_7/2020 du 22 février 2021 consid. 5.5.2, non publié in ATF 147 III 238 ; 2C_414/2021 précité 2021 consid. 2.2.3), ni servir à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (cf. ATF 136 II 177 consid. 2.1; 120 Ib 42 consid. 2b; arrêt 2C_315/2021 du 25 mars 2021 consid. 4) ou l'absence de recours.

E. 4.4

Les recourants, pour autant qu'on les comprenne, soutiennent en substance que l'état de fait à la base de la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 s'est notablement modifié au sens de l' art. 64 al. 2 let. a LPA /VD du fait du prononcé des décisions pénales des 11 juin

2021 et 31 mai 2022. Ils affirment ensuite n'avoir jamais eu la possibilité de présenter leur version des faits devant la Police du commerce au vu de la manière "arbitraire" dont elle aurait mené la procédure, en particulier en refusant de suspendre celle-ci jusqu'à droit connu sur la procédure pénale, de sorte qu'il fallait admettre que le motif de réexamen de l' art. 64 al. 2 let. b LPA /VD était également réalisé. Selon les recourants, c'est donc à tort que le Tribunal cantonal a retenu que les conditions de recevabilité de leur demande de réexamen n'étaient pas remplies.

E. 4.5

Dans l'arrêt attaqué, la cour cantonale a tout d'abord retenu que les recourants n'établissaient d'aucune manière en quoi la situation de fait prévalant à la base de la décision de la Police du commerce du 3 mars 2021 s'était modifiée d'une manière notable depuis lors, si bien que le motif de réexamen de l' art. 64 al. 2 let. a LPA /VD ne pouvait pas être retenu. Quant au motif prévu à l' art. 64 al. 2 let. b LPA /VD, la cour cantonale a retenu que les recourants - dont l'argumentation consistait à se plaindre d'une constatation insuffisante des faits par la Police du commerce - perdaient de vue que les faits retenus par la décision pénale du 31 mai 2020 et par la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 étaient identiques s'agissant des événements survenus le 20 juin 2020. Quant aux événements du 3 novembre 2021, si les faits retenus par l'autorité pénale et la Police du commerce divergeaient en ce qui concernait les mesures de précaution prises par les recourants, il n'en demeurait pas moins que de tels faits étaient connus de ces derniers si bien qu'ils auraient pu s'en prévaloir dans la procédure administrative. Or, les intéressés ne démontraient pas qu'ils avaient été empêchés de le faire, respectivement qu'ils n'avaient pas saisi l'importance desdits faits. Les conditions de l' art. 64 al. 2 let. b LPA /VD n'étaient ainsi pas réalisées. Enfin, s'agissant de la décision pénale du 11 juin 2021, qui selon les recourants concernait les incidents du 3 octobre 2020, non seulement le fait que l'existence d'une infraction pénale y était niée ne suffisait pas à réaliser les conditions de l' art. 64 al. 2 let. b LPA /VD, mais le délai pour invoquer un tel moyen selon l' art. 65 al. 1 LPA /VD était depuis longtemps dépassé.

E. 4.6

Le raisonnement de l'autorité précédente ne prête pas le flanc à la critique.

E. 4.6.1

S'agissant du motif de réexamen prévu à l' art. 64 al. 2 let. a LPA /VD, à savoir la modification notable des circonstances de fait à la base de la décision litigieuse, les recourants perdent manifestement de vue que les décisions pénales dont ils se prévalent constituent certes de vraies nova, mais que l'état de fait sur lequel celles-ci sont fondées ne concerne nullement des faits survenus après la prise de la décision du 3 mars 2021. En effet, il ressort des constatations cantonales, d'une manière qui lie le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF ; cf. supra consid. 2.2), que les décisions pénales en question portent sur les événements qui se sont déroulés les 20 juin, 3 octobre (selon les recourants) et 3 novembre 2020 au sein de l'établissement, et il n'apparaît pas - et les recourants ne prétendent d'ailleurs pas le contraire - que celles-ci auraient établi des faits qui se seraient réalisés après le 3 mars 2021. Au surplus, il est constant que l'état de fait à la base de la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 concerne des incidents ponctuels et révolus dans le temps, et non pas un état de fait permanent et ouvert susceptible d'évoluer avec le temps, à l'instar du statut d'une personne sous l'angle du droit des étrangers (cf. ATF 146 I 185 consid. 4.2; 136 II 177 consid. 2.2.1), de sorte que la voie du réexamen pour le motif ici analysé n'entre

quoi qu'il en soit pas en ligne de compte.

E. 4.6.2

Quant au motif de réexamen prévu à l'art. 64 al. 2 let. b LPA /VD, à savoir la découverte de faits ou de moyens de preuve importants qui n'étaient pas connus lors de la première décision ou dont le requérant ne pouvait pas ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque, on relèvera d'emblée que les recourants admettent que la Police du commerce leur a offert la possibilité d'exercer leur droit d'être entendus avant le prononcé de la décision sur reconsidération du 3 mars 2021 (cf. p. 11 du recours). Ils ne soutiennent par ailleurs pas qu'ils auraient été empêchés de présenter une preuve ou que l'autorité précitée leur aurait refusé l'administration d'une preuve offerte. Dans ces conditions, on ne voit manifestement pas en quoi les recourants auraient, comme ils le prétendent, été dans l'impossibilité, malgré toute leur diligence, de faire valoir leurs arguments quant aux événements survenus les 20 juin, 3 octobre et 3 novembre 2020. Le fait, selon eux, que la Police du commerce n'aurait eu "cure [de leurs] explications" et n'aurait "pas cherché à établir les faits", ce qui ressortirait du refus "arbitraire" de cette autorité de donner suite à leur demande de suspension de la procédure administrative jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure pénale, relève de l'appréciation respectivement de l'établissement des faits qui a été effectué dans le cadre de la décision du 3 mars 2021. Un grief y relatif - comme celui, au demeurant, d'un prétendu arbitraire dans le refus de suspension de la procédure administrative - devait donc être soulevé dans un recours à l'encontre de ladite décision auprès du Tribunal cantonal. Or, les intéressés ne l'ont pas attaquée. Il faut rappeler ici que les demandes de nouvel examen ne peuvent servir à éluder les dispositions légales sur les délais de recours ou l'absence de recours par le requérant, ni à remédier aux omissions de ce dernier dans la conduite de la procédure (cf. supra consid. 4.3). Quant à l'argumentation des recourants selon laquelle ils auraient été "factuellement privés de toute voie de droit" à l'encontre de la décision du 3 mars 2021 en raison des pressions qu'ils auraient subi par le Chef du Département de l'économie du canton de Vaud, celle-ci est, comme on l'a vu (cf. supra consid. 2.2), irrecevable. Enfin, c'est en vain que les intéressés se prévalent de l'arrêt publié aux ATF 139 II 95 pour reprocher au Tribunal cantonal de les avoir privés de la possibilité de réexaminer la décision litigieuse "à la lumière des faits établis par le juge pénal", et en particulier de l'ordonnance de non-entrée en matière 31 mai 2022 ayant considéré que les recourants avaient, en amont des faits s'étant déroulés le 3 novembre 2020, pris toutes les mesures adéquates du point de vue sanitaire. D'une part, comme déjà mentionné précédemment, non seulement les recourants ne démontrent pas qu'ils n'auraient pas eu la possibilité d'exposer leur version des faits sur ce point devant la Police du commerce, mais ils ne démontrent également pas - et on ne le voit pas non plus - en quoi il serait insoutenable de retenir, comme l'ont fait les juges précédents, que de tels éléments de fait leur étaient déjà connus et accessibles à l'époque du prononcé de la décision du 3 mars 2021. D'autre part, ils perdent de vue que si le Tribunal fédéral a considéré, à l'ATF 139 II 95, que les autorités administratives ne peuvent, en principe, s'écarter des constatations de fait d'un jugement pénal, cela ne concerne que les jugements pénaux entrés en force rendus antérieurement à la décision administrative envisagée (cf. ATF 139 II 95 consid. 3.2). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où il est constant que les décisions pénales dont se prévalent les recourants ont justement été rendues postérieurement à la décision litigieuse du 3 mars 2021. Ils perdent enfin également de vue que, pour être admissibles en tant que pseudo-nova, les moyens de preuve invoqués doivent avoir déjà existé lors de la première décision (cf. supra consid. 4.3) ce qui, comme on vient de le voir, n'est ici pas le

cas.

E. 4.7

Il suit des considérations qui précèdent que le Tribunal cantonal n'a pas procédé à une application arbitraire de l' art. 64 al. 2 let. a et b LPA /VD ni violé les garanties de l' art. 29 Cst. en confirmant que les conditions permettant d'ouvrir un droit au réexamen de la décision du 3 mars 2021 n'étaient en l'espèce pas réunies.

E. 5

Pour le surplus, les recourants ne prétendent pas que le Tribunal cantonal aurait appliqué de manière arbitraire l' art. 65 al. 1 LPA /VD relatif au délai pour pouvoir se prévaloir du motif de réexamen prévu par l' art. 64 al. 2 let. b LPA /VD notamment. La question n'a donc pas à être examinée (art. 106 al. 2 LTF).

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable (cf. consid. 1.2). Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

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