

# GE\_GERICHTE A/1903/2023 vom 28. Januar 2025

GE Cour de justice, 2025-01-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_1903\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1903_2023)

FR: GE\_GERICHTE A/1903/2023 du 28 janvier 2025

IT: GE\_GERICHTE A/1903/2023 del 28 gennaio 2025

## Regeste

GARANTIE DE LA PROPRIÉTÉ;EXPROPRIATION MATÉRIELLE;EXPROPRIATION TEMPORAIRE;INDEMNITÉ D'EXPROPRIATION;ÉPIDÉMIE;VIRUS(MALADIE);LOI COVID-19;LÉGALITÉ;ÉGALITÉ DE TRAITEMENT;CONDITION DE RECEVABILITÉ;CHOSE JUGÉE;APPLICATION DU DROIT;CONCLUSIONS;MOTIF DU RECOURS;OBJET DU LITIGE;RÉPONSE AU RECOURS;DROIT D'ÊTRE ENTENDU;PROTECTION DES DONNÉES | Conclusions partiellement recevables compte tenu de leurs modifications entre la première et la deuxième instance. Des mesures d'instruction, en particulier la demande de production de documents soumis à la LIPAD, ne sauraient être requises pour contourner celle-ci. Le recourant ne peut bénéficier d'une indemnité pour expropriation matérielle en raison de la fermeture de sa société durant l'épidémie de COVID-19, alors que les conditions n'en sont pas remplies et qu'il a pu bénéficier des indemnités prévues à cet effet. La voie de l'expropriation matérielle, étant précisé que le recourant n'était pas propriétaire des locaux occupés par sa société d'alors, ne peut être invoquée pour pallier l'absence de contestation des décisions relatives aux indemnités accordées. Recours rejeté. | LPA.65; LPA.68; LPA.74; Cst; Cst-GE.9.al3; Cst-GE.28.al2; LIPAD.1.al1; LIPAD.1.al2; Cst; Cst; Cst; Cst; LPA.69.al1; LCOVID-19.12; OMCR 20.1.al1; covid

## Erwägungen

### E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous cet angle (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ ■ E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 ■ LPA ■ E 5 10).

### E. 2

L'objet du litige doit être précisé.

#### E. 2.1

Selon l'art. 65 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (al. 1). Il contient également l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve (al. 2). Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, la jurisprudence fait preuve d'une certaine souplesse s'agissant de la manière par laquelle sont formulées les conclusions du recourant. Le fait qu'elles ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est, en soi, pas un motif d'irrecevabilité, pour autant que l'autorité judiciaire et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant. Ainsi, une requête en annulation d'une décision doit être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son

désaccord avec la décision ainsi que sa volonté qu'elle ne déploie pas d'effets juridiques ( ATA/20/2022 du 11 janvier 2022 consid. 2b et les arrêts cités). En outre, l'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre. Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse ( ATA/20/2022 du 11 janvier 2022 consid. 2c et les références citées). L'exigence de la motivation est considérée comme remplie lorsque les motifs du recours, sans énoncer les conclusions formelles, permettent de comprendre aisément ce que le recourant désire (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_823/2017 du 23 mars 2018 consid. 4).

## **E. 2.2**

Sauf exception prévue par la loi, le recourant peut invoquer des motifs, des faits et des moyens de preuves nouveaux qui ne l'ont pas été dans les précédentes procédures (art. 68 LPA). Le mémoire de réplique ne peut contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés dans le mémoire de réponse. Il ne peut en principe pas être utilisé afin de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 2.2 in SJ 2016 I 358 ; ATA/1064/2023 du 26 septembre 2023 consid. 1.2 et les références citées).

## **E. 2.3**

L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité). N'est donc pas nouveau un chef de conclusions n'allant pas, dans son résultat, au-delà de ce qui a été sollicité auparavant ou ne demandant pas autre chose (arrêts du Tribunal fédéral 2C\_77/2013 du 6 mai 2013 consid. 1.3 ; 8C\_811/2012 du 4 mars 2013 consid. 4 ; ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure ( ATA/29/2023 du 17 janvier 2023 consid. 4b et l'arrêt cité).

### **E. 2.3.1**

En l'espèce, dans sa requête en indemnisation déposée par-devant le TAPI, le recourant, alors représenté et assisté d'un avocat, avait conclu, principalement, à ce que l'intimé soit condamné à lui verser la somme brute de CHF 268'658.15, avec intérêts à 5% l'an dès le 31 mai 2021, « sous suite de frais et dépens ». Dite somme équivalait à la différence entre le manque à gagner de la société durant les périodes de fermeture liées à l'épidémie de Covid-19 et le total des indemnités perçues par celle-ci à ce titre lorsque le recourant en était propriétaire. Dans son acte de recours par-devant la chambre de céans, le recourant,

comparaissant désormais en personne, conclut, principalement, à ce que l'intimé soit condamné à lui verser la somme de CHF 99'140.70, avec intérêts à 5% l'an dès le 31 mai 2021. Ledit montant se compose d'un montant de CHF 66'207.40 dû au titre des aides indûment non perçues, ainsi que d'un montant de CHF 32'933.35 correspondant à ses honoraires d'avocat pour la totalité de la procédure, y compris avant le dépôt de sa requête en indemnisation auprès du TAPI. Le recourant précisait, en outre, que « cette somme [devait] être considérée fiscalement comme le remboursement partiel d'une créance existante et déjà déclarée à l'AFC en 2022 et ne [devait] donc pas être soumis à un impôt sur le revenu ni sur la fortune du demandeur ». S'il ressort de ce qui précède que le recourant, ne disposant pas des connaissances juridiques d'un avocat, a certes modifié sa conclusion principale, soit le montant de l'indemnité réclamée à l'intimé, il n'en demeure pas moins que celui-ci a été réduit. Ainsi, il demande finalement une indemnité moins importante que précédemment. Dans les deux cas, celle-ci vise majoritairement à indemniser le recourant du déficit subi par la société durant l'épidémie de Covid-19 lorsqu'il en était l'animateur. Cependant, si en première instance, le recourant a généralement conclu à l'octroi de dépens, ceux-ci n'ont alors pas été chiffrés et ne visaient pas non plus expressément les frais engendrés avant le dépôt de sa requête en indemnisation. Dans la mesure où il n'est pas exclu que l'objet du litige soit réduit en cours de procédure, la conclusion principale du recourant doit être considérée comme recevable en tant qu'elle vise le montant de l'indemnisation réclamée, à l'exception de son traitement fiscal ne relevant pas de l'objet du présent litige. En revanche, celle relative à la prise en charge des honoraires d'avocat doit être considérée comme élargissant l'objet du litige, à tout le moins s'agissant des frais encourus avant le dépôt de la requête en indemnisation. Par conséquent, la conclusion y relative sera déclarée recevable en tant qu'elle porte sur les frais engendrés dès le dépôt de la requête en indemnisation. Par ailleurs, il apparaît qu'en dépit de l'indication formelle de conclusions en tête de son acte de recours, le recourant ne conclut pas expressément à l'annulation du jugement querellé. Toutefois, il ressort de ses écritures, en particulier du chiffre 21, qu'il estime que le TAPI a confondu les notions d'expropriation matérielle et d'expropriation temporaire, en violation de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05) et sans se prononcer sur la violation du principe de l'égalité de traitement. Il apparaît ainsi clairement compréhensible que le recourant, agissant désormais par lui-même, est en désaccord avec le jugement de l'autorité de première instance, en contestant tant le bien-fondé que le résultat.

### **E. 2.3.2**

Concernant les griefs invoqués, dans son acte de recours, le recourant fait valoir principalement une confusion entre l'expropriation matérielle et l'expropriation temporaire, une violation de la LEx-GE, une violation du principe de l'égalité de traitement, en particulier par rapport aux concurrents de la société et aux indemnisations accordées durant le sommet États-Unis/Russie, une violation du principe de la légalité, une distinction entre entreprises dites « essentielles » et celles dite « non-essentielles » contraire au droit, des erreurs de calcul des aides octroyées pour cas de rigueur, la responsabilité de l'intimé au travers d'une action illicite des fonctionnaires dans l'application de lois régissant l'épidémie de Covid-19, l'illégalité et la disproportion de fermeture des commerces ordonnées durant cette période, l'absence de voies de recours indiquées dans les deux premières décisions d'octroi d'aide pour cas de rigueur notifiées, la non réception de la troisième décision d'octroi d'aide pour cas de rigueur, ainsi que le traitement de ses diverses demandes comme

des réclamations à l'encontre desdites décisions. Dans sa réplique, reprenant les griefs précités, le recourant soulève en sus une violation de son droit d'être entendu lors des audiences de conciliation et de comparution personnelle du TAPI, en reprochant au premier juge, une attitude inadéquate dénotant une forme d'abus d'autorité. Il avait par ailleurs admis avoir rectifié deux faits par rapport à sa requête en indemnisation, à savoir le nombre de jours de fermeture et une augmentation inférieure aux prévisions du chiffre d'affaire de la société durant l'épidémie de Covid-19 en raison des fermetures ordonnées. Conformément à la jurisprudence sus rappelée, le recourant disposait d'une certaine latitude dans le contenu de son acte de recours qu'il ne pouvait toutefois pas étendre à sa réplique. Hormis un grief nouvellement invoqué, le recourant se contente en réalité de répondre aux arguments développés par l'intimé. Au surplus, il ne peut lui être reproché d'avoir formulé de nouveaux griefs dans son acte de recours, dès lors que ceux-ci visent le même objet du litige, à savoir obtenir l'indemnisation du préjudice subi en raison de la fermeture du spa durant l'épidémie de Covid-19.

### **E. 3**

Le recourant conteste la recevabilité des écritures responsives de l'intimé, dans la mesure où celles-ci reprendraient en partie le contenu de celles de première instance.

#### **E. 3.1**

L'autorité qui a pris la décision attaquée et toutes les parties ayant participé à la procédure de première instance sont invitées à se prononcer sur le recours (art. 73 al. 1 LPA). Dans ce cas, la juridiction administrative fixe les délais dans lesquels les parties doivent produire leurs écritures (art. 75 LPA). L'art. 73 LPA n'impose pas d'exigences particulières auxquelles doit satisfaire la réponse au recours. Cette disposition se limite à offrir aux parties ayant participé à la procédure de première instance la possibilité de s'exprimer sur le recours et de faire valoir leurs points de vue ( ATA/170/2024 du 6 février 2024 consid. 3.4 ; ATA/1194/2021 du 9 novembre 2021 consid. 2a). En outre, le délai fixé par la juridiction administrative à teneur de l'art. 75 LPA est, au sens technique, un terme, susceptible d'être prolongé ( ATA/1662/2019 du 12 novembre 2019 consid. 3a).

#### **E. 3.2**

In casu , l'intimé a fait usage de la possibilité accordée de répondre au recours dont est objet afin de se déterminer sur celui-ci. Les points que le recourant reproche à l'intimé d'avoir repris de ses écritures responsives de première instance visent des faits étayés par des pièces. À cela s'ajoute que l'intimé confirme, dans le cadre de la présente procédure de recours, maintenir sa position, tant par rapport aux faits retenus qu'à son refus de donner suite aux revendications du recourant. En ces circonstances, il ne peut être reproché à l'intimé d'avoir adopté une position cohérente entre les deux instances. Il a expliqué sa position sur les éléments lui paraissant pertinents, tout en se déterminant sur les nouveaux griefs invoqués par le recourant. L'intimé n'ayant ainsi pas d'obligation de se déterminer sur chaque allégué exposé dans le recours, étant rappelé que ni la LPA, ni le droit supérieur n'impose une telle prise de position – mode de faire lourd et inutile en procédure administrative, laquelle est généralement peu formaliste –, ce grief est infondé.

### **E. 4**

Le recourant sollicite également des mesures d'instruction, notamment la production de certains documents de la part de l'intimé, en particulier les décisions ayant trait aux indemnités pour cas de rigueur accordées aux établissements nocturnes pour la période

d'août à décembre 2020 et aux H\_\_\_\_\_ en 2021, ainsi que celles ayant abouti à l'indemnisation des entreprises dont la fermeture a été ordonnée lors du sommet États-Unis/Russie.

#### **E. 4.1**

Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, 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 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 141 III 28 consid. 3.2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_245/2020 du 12 juin 2020 consid. 3.2.1). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'entendre des témoins (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 138 III 374 consid. 4.3.2).

#### **E. 4.2**

En l'occurrence, l'intimé a produit l'ensemble des échanges de courriels du recourant relatif à la remise des documents demandés concernant les G\_\_\_\_\_, les H\_\_\_\_\_ et les indemnités versées dans le cadre du sommet États-Unis/Russie, de même que les décisions déjà notifiées en réponses à ces demandes, en particulier au sujet des G\_\_\_\_\_ et des H\_\_\_\_\_. Ainsi, pièces à l'appui, l'intimé a démontré avoir donné suite aux requêtes du recourant visant la remise des décisions concernant l'octroi des aides pour cas de rigueur accordées aux G\_\_\_\_\_ et aux H\_\_\_\_\_. À ce stade, les autres demandes semblent encore en cours de traitement, étant précisé que tant le DEE que le PPDT en ont d'ores et déjà été informés. La LIPAD prévoyant expressément la procédure à suivre en vue de l'obtention de tels documents, il n'appartient pas ici à la chambre de céans de la contourner en ordonnant la remise de ceux-ci. À cela s'ajoute qu'au vu des considérants qui suivent, de tels documents n'apparaissent pas pertinents afin de résoudre le présent litige. Compte tenu des écritures des parties et des pièces produites par celles-ci, la chambre de céans dispose d'un dossier complet lui permettant de trancher le présent litige.

#### **E. 5**

Sur le fond, le recourant réclame une indemnité à l'intimé, basée sur une « expropriation temporaire » du spa dont il était le gérant, en raison des fermetures ordonnées durant l'épidémie de Covid-19, soit entre les 1<sup>er</sup> janvier 2020 et 30 juin 2021. Celles-ci auraient engendré une diminution du chiffre d'affaires journalier de la société et une perte lors de la vente du spa équivalant à CHF 200'000.-, alors que les aides, notamment pour cas de rigueur, octroyées pour cette période étaient insuffisantes. 5.1.1 Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de Covid-19 (loi COVID-19 - RS 818.102). À son art. 12 al. 1, celle-ci prévoit les mesures pour les cas de rigueur destinées aux

entreprises et les modalités de l'intervention de la Confédération à la demande des cantons. L'art. 12 al. 1 bis, introduit le 18 décembre 2020, prévoit qu'il y a cas de rigueur au sens de l'al. 1 si le chiffre d'affaires annuel de l'entreprise est inférieur à 60% de la moyenne pluriannuelle. La situation patrimoniale et la dotation en capital globales doivent être prises en considération, ainsi que la part des coûts fixes non couverts. Le Conseil fédéral règle les détails dans une ordonnance ; il prend en considération les entreprises qui ont réalisé en moyenne un chiffre d'affaires de CHF 50'000.- au moins au cours des années 2018 et 2019 (al. 4).

5.1.2 Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de Covid-19 (Ordonnance Covid-19 cas de rigueur ou OMCR-20 ; RS 951.262). Selon l'art. 1 al. 1 OMCR-20, en vertu de l'art. 12 de la loi Covid-19 et dans les limites du crédit d'engagement approuvé par l'Assemblée fédérale, la Confédération participe aux coûts et aux pertes que les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises occasionnent à un canton si les conditions énoncées sont réunies.

5.1.3 Dans le canton de Genève, le 27 novembre 2020, le Grand Conseil a adopté trois lois en lien avec la crise sanitaire du Covid-19, à savoir la loi sur l'aide financière extraordinaire de l'État destinée aux installations et établissements accessibles au public, fermés conformément à l'arrêté du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> novembre 2020 dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (loi 12'824), la loi sur l'aide financière extraordinaire de l'État pour les mois de novembre et de décembre 2020 destinée à certains bailleurs de locaux commerciaux dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (loi 12'826) et la loi sur l'aide financière extraordinaire de l'État destinée aux installations et établissements accessibles au public voués à la restauration et au débit de boissons, fermés conformément à l'arrêté du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> novembre 2020, dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 (loi 12'833). Cette dernière en particulier régit l'aide financière extraordinaire apportée par l'État aux installations et établissements accessibles au public voués à la restauration et au débit de boissons, fermés conformément à l'arrêté d'application de l'ordonnance fédérale sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de Covid-19 en situation particulière du 19 juin 2020 et sur les mesures de protection de la population, du 1<sup>er</sup> novembre 2020, et à l'arrêté modifiant l'arrêté, du 1<sup>er</sup> novembre 2020, d'application de l'ordonnance fédérale sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de Covid-19 en situation particulière du 19 juin 2020 et sur les mesures de protection de la population, du 21 décembre 2020 (art. 1 al. 1 loi 12'833). Cette aide financière extraordinaire vise à atténuer le poids des charges fixes par une indemnité forfaitaire durant les périodes de fermeture des établissements concernés ordonnée par les autorités fédérales ou cantonales (art. 1 al. 2 loi 12'833). L'aide financière prévue par la loi 12'833 est extraordinaire par rapport aux sources de financement usuelles et aux autres mesures prises lors de crises sanitaires ou d'autres événements entraînant une paralysie du système économique (art. 2 loi 12'833).

5.1.4 La loi 12'833 a notamment été modifiée par la loi relative aux aides financières extraordinaires de l'État destinées aux entreprises particulièrement touchées par la crise économique ou directement par les mesures de lutte contre l'épidémie de coronavirus, pour l'année 2021 (loi 12'863), adoptée par le Grand Conseil le 29 janvier 2021 et complétée par son règlement d'application du 3 février 2021, dont le but était notamment de limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie pour les entreprises sises dans le canton, conformément à la loi et à l'ordonnance Covid-19 cas de rigueur (art. 1 al. 1 loi 12'863). Les aides financières consistent en une participation de l'État aux coûts fixes non couverts de certaines entreprises (art. 2 al. 1 loi 12'863). L'aide financière n'est accordée que si les entreprises

satisfont les critères d'éligibilité définis par la loi (art. 2 al. 7 loi 12'863). L'aide financière extraordinaire consiste en une participation à fonds perdu de l'État de Genève destinée à couvrir les coûts fixes de l'entreprise (art. 5 al. 1 loi 12'863).

5.1.5 La loi 12'863 a été abrogée par la loi relative aux aides financières extraordinaires de l'État destinées aux entreprises particulièrement touchées par la crise économique ou directement par les mesures de lutte contre l'épidémie de coronavirus, pour l'année 2021 du 30 avril 2021 (loi 12'938), ayant pour but de limiter les conséquences économiques de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 pour les entreprises sises dans le canton de Genève conformément à la loi Covid-19 et à l'ordonnance Covid-19 cas de rigueur (art. 1 al. 1 loi 12'938), et son règlement d'application du 5 mai 2021, en reprenant pour l'essentiel le dispositif. L'aide financière extraordinaire consiste en une participation à fonds perdu de l'État de Genève destinée à couvrir les coûts fixes non couverts de l'entreprise, en application des dispositions de l'ordonnance Covid-19 (art. 3 al. 1 loi 12'938).

5.1.6 La loi 12'938 a ensuite été modifiée le 2 juillet 2021 (loi 12'991), le 7 octobre 2021 (loi 13'029) et le 24 février 2022 (loi 13'072). Son règlement d'application a en conséquence été modifié le 7 juillet 2021. Ces modifications sont toutefois sans effet sur la résolution du présent litige.

5.2.1 Selon l'art. 26 Cst., la garantie de la propriété est assurée (al. 1). Les expropriations et les restrictions à la propriété équivalant à une expropriation sont entièrement indemnisées (al. 2).

5.2.2 La garantie de la propriété ne garantit pas la propriété de manière illimitée, mais uniquement dans les limites qui lui sont imposées par l'ordre juridique dans l'intérêt public (ATF 146 I 70 consid. 6.1 ; 145 II 140 consid. 4.1). Selon la jurisprudence, la liberté de contracter est déduite de la liberté économique et non de la garantie de la propriété (ATF 146 I 70 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_659/2020 du 23 décembre 2021 consid. 5.1 avec renvois). Par ailleurs, les restrictions légales à la propriété doivent en règle générale être acceptées sans indemnisation. À teneur de l'art. 26 al. 2 Cst., l'obligation d'indemniser n'existe que pour les expropriations formelles et les restrictions de la propriété qui équivalent à une expropriation (expropriation matérielle). Selon la jurisprudence constante, cette dernière est réalisée lorsqu'un propriétaire se voit interdire ou restreindre de manière particulièrement importante l'usage actuel ou futur prévisible de sa propriété foncière, parce qu'il est privé d'un pouvoir essentiel découlant de la propriété. Si l'atteinte est moins importante, une restriction de propriété peut exceptionnellement être assimilée à une expropriation si un seul ou quelques propriétaires fonciers sont touchés de telle manière que leur sacrifice paraît déraisonnable par rapport à la collectivité et qu'il est incompatible avec l'égalité de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_510/2023 du 16 mai 2024 consid. 3.3 et les références citées). Les expropriations et les restrictions à la propriété équivalant à une expropriation sont entièrement indemnisées (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_583/2021 du 31 août 2023 consid. 4.1). Une restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation et qui déclenche donc une obligation d'indemnisation pour expropriation matérielle n'existe qu'exceptionnellement, lorsque l'atteinte est particulièrement grave ou qu'elle exige des particuliers un sacrifice spécial inacceptable (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_392/2022 du 3 mai 2023 consid. 4.1).

5.2.3 Lorsque le contenu du droit de propriété reçoit une nouvelle définition, supprimant des possibilités dont disposait jusqu'alors le propriétaire, les personnes concernées ne peuvent en principe prétendre à aucune indemnité ; nul ne saurait en effet faire valoir un droit au maintien de l'ordre juridique et de la réglementation du droit de propriété. Cela étant, pour les propriétaires concernés, une nouvelle définition du contenu du droit de propriété peut déployer les mêmes effets qu'une restriction de ce droit et exceptionnellement atteindre des propriétaires isolés de la même façon qu'une

expropriation. La doctrine précise qu'il peut dès lors s'avérer nécessaire d'accorder des indemnités lorsque concrètement le passage de l'ancien au nouvel ordre juridique introduit des inégalités crasses que le législateur n'a pas envisagées et déploie des conséquences trop rigoureuses pour certains propriétaires particuliers (ATF 144 II 367 consid. 3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_435/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.1).

5.2.4 La jurisprudence ne fixe pas de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée. En règle générale, une interdiction limitée à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle, alors qu'une interdiction d'une durée supérieure à dix ans l'est. Quoi qu'il en soit, il convient d'examiner sur la base des circonstances concrètes de chaque cas si l'intensité de l'atteinte équivaut à une expropriation matérielle (ATF 123 II 481 consid. 9 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.1 et les références citées).

5.2.5 La gravité est, d'après la jurisprudence, l'une des trois conditions qui doivent être réalisées pour l'octroi d'une indemnité. La réparation n'est due, en d'autres termes, que si le dommage atteint un certain montant, ou un certain pourcentage de la valeur globale de l'immeuble (arrêt du Tribunal fédéral 1E.8/2000 du 12 décembre 2002 consid. 6.1 et les références citées).

5.2.6 Comme tout droit fondamental, la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst., soit notamment selon des restrictions reposant sur des mesures de police (arrêts du Tribunal 1C\_253/2013 et 1C\_259/2013 du 1<sup>er</sup> novembre 2013 consid. 3.2 et 3.3).

5.3.1 Dans son arrêt 2C\_991/2022 du 24 mars 2023, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevables les recours dirigés contre un arrêt du 1<sup>er</sup> novembre 2022 (GE.2021.0133) du Tribunal cantonal du canton de Vaud, lequel avait retenu que la recourante ne pouvait être indemnisée pour expropriation de son droit de propriété provoquée par les mesures destinées à lutter contre le coronavirus. En effet, les mesures fondées sur l'art. 40 LEp), à l'instar des fermetures de certains types de commerces ou de restaurants ordonnées pendant l'épidémie de Covid-19, ne donnaient lieu à une indemnisation en application de l'art. 63 LEp que si les conditions pour admettre une responsabilité de l'État étaient remplies (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_749/2021 du 16 mars 2022 consid. 6). L'instance précédente avait ajouté qu'il était douteux que la fermeture des cafés et restaurants pendant une durée restreinte limitait directement le droit de propriété, considérant qu'il s'agissait bien plutôt d'une mesure qui portait atteinte à la liberté économique (ATF 118 Ib 241). Ainsi, sur la base des art. 40 et 63 LEp, le Tribunal cantonal du canton de Vaud a retenu que le grief de violation de la garantie de la propriété devait être rejeté. Auparavant, le Tribunal fédéral avait déjà considéré qu'il ne pouvait y avoir d'expropriation matérielle dans le cas d'un restaurateur saint-gallois en raison du refus du canton de Saint-Gall de lui accorder une aide pour cas de rigueur en rapport avec l'épidémie de Covid-19, à laquelle il n'existait aucun droit. Ce refus n'interdisait ni ne limitait l'utilisation d'une chose par la recourante (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_401/2022 du 2 novembre 2022 consid. 4). Par ailleurs, on ne voyait pas en quoi l'art. 26 al. 2 Cst. donnerait droit à des mesures cantonales pour cas de rigueur, d'autant plus que les deux « lockdowns » avaient été provoqués par la Confédération (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_8/2022 du 28 septembre 2022 consid. 4). Le Tribunal fédéral a également retenu que la garantie de la propriété du requérant n'était pas affectée par l'obligation de certificat pour les restaurants. Même si l'on devait voir dans la limitation des clients aux seuls titulaires d'un certificat une restriction des droits du propriétaire, il ne s'agirait en outre que d'une légère restriction des droits fondamentaux, qui remplit les conditions de l'art. 36 Cst. Comme l'avait considéré à juste titre l'instance précédente, la fréquentation du restaurant avec certificat était possible pour la grande majorité de la population, raison pour laquelle le

recourant pouvait accueillir une grande partie des clients (potentiels) à l'intérieur du restaurant. En outre, le certificat servait précisément à éviter une fermeture totale des restaurants. En raison de l'atteinte non grave aux droits fondamentaux, le seuil de l'expropriation matérielle ne serait donc clairement pas dépassé. Il en allait de même pour la décision de fermeture de sept jours seulement pour non-respect des prescriptions ayant pour but la protection de la santé publique. Elle ne constituait pas une atteinte grave aux droits fondamentaux. En outre, les conditions de l'art. 36 Cst. étaient remplies. Ici aussi, il n'y avait pas d'expropriation matérielle, faute d'intensité de l'atteinte. Le fait que la fermeture de sept jours ait entraîné des pertes de chiffre d'affaires ou de bénéfices équivalentes à une expropriation matérielle n'était pas non plus invoqué à juste titre par le recourant (arrêt du Tribunal fédéral du 16 mai 2023 consid. 3.4 et 3.5).

5.3.2 Par ailleurs, dans le cadre d'un recours dirigé contre l'ordonnance du Conseil d'État du canton de Fribourg du 25 août 2020 concernant l'obligation du port du masque dans les commerces en tant que restriction de la liberté personnelle, le Tribunal fédéral a rappelé que, s'agissant de mesures de police ordonnées pour lutter contre des dangers difficilement prévisibles et qui doivent ainsi pouvoir être adaptées à des situations spécifiques, le législateur ne peut pas se passer d'utiliser des définitions générales, relativement vagues. Le degré de précision attendu ne se détermine donc pas de manière abstraite et il est dans la nature des choses d'accepter que la base légale soit moins précise. Dans le cas de normes indéterminées, le principe de la proportionnalité revêt alors une importance particulière (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_793/2020 du 8 juillet 2021 consid. 5.1.1 et les références citées).

5.4.1 Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Hormis en droit pénal et fiscal où il a une signification particulière, le principe de la légalité n'est pas un droit constitutionnel individuel du citoyen. Il s'agit d'un principe constitutionnel qui ne peut pas être invoqué en tant que tel, mais seulement en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire ou la violation d'un droit fondamental spécial (ATF 146 II 56 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.1).

5.4.2 Le principe d'égalité de traitement, consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., s'adresse tant au législateur (égalité dans la loi) qu'aux autorités administratives et judiciaires (égalité dans l'application de la loi ou égalité devant la loi), qui sont tenus de traiter de la même manière des situations semblables et de manière différente celles qui ne le sont pas (ATF 139 V 331 consid. 4.3 ; 137 V 334 consid. 6.2.1). Un arrêté viole le principe d'égalité consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité 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 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_555/2023 du 5 avril 2024 consid. 6.1). Le droit à l'égalité de traitement est un droit constitutionnel qui peut être invoqué séparément tant dans un recours en matière de droit public que dans le cadre d'un recours constitutionnel subsidiaire. Dès lors et a fortiori, il doit pouvoir également être invoqué séparément dans le cadre d'un recours devant la chambre de céans (ATA/810/2024 du 9 juillet 2024 consid. 3.5 et 4 et les références citées).

5.4.3 Le droit administratif connaît le principe de la force et de l'autorité de la chose décidée, auxquels correspondent, après jugement, la force et de l'autorité de la chose jugée. Une décision, rendue par une autorité

devient définitive à l'échéance du délai de recours, dès lors qu'aucun recours n'a été interjeté. Dès ce moment, elle a acquis la force de chose décidée, ce qui signifie qu'elle ne peut plus être remise en cause devant une autorité administrative ou judiciaire, et elle a acquis l'autorité de chose décidée par l'effet juridique qu'elle génère par son contenu. Une décision entrée ainsi en force ne peut plus être remise en question à moins que l'autorité décisionnaire ne la reconsidère, ce qu'elle ne peut ou ne doit faire qu'aux conditions de l'art. 48 LPA (ATA/685/2016 du 16 août 2016 consid. 6). 5.4.4 La juridiction administrative applique le droit d'office et ne peut aller au-delà des conclusions des parties, sans pour autant être liée par les motifs invoqués (art. 69 al. 1 LPA).

## **E. 5.5**

En l'espèce, le recourant reconnaît que, durant la période où il était l'animateur et gérant de la société, cette dernière a reçu diverses aides durant l'épidémie de Covid-19, fondées notamment sur les lois 12'833, 12'826, 12'824, 12'863 et 12'938. En outre, il confirme les montants reçus sur la base des dix décisions mentionnées, en contestant toutefois ne pas avoir reçu celle du 20 décembre 2021 au motif que celle-ci aurait été notifiée trop tardivement à la société, soit après la vente de celle-ci à E\_\_\_\_\_.

### **E. 5.5.1**

En premier lieu, le recourant ne contredit pas ne pas avoir recouru contre les décisions précitées, en particulier celles des 1<sup>er</sup> mars, 29 avril et 20 décembre 2021. Il estime cependant que cette absence de contestation ayant engendré leur entrée en force ne saurait lui être imputée, puisque les deux premières décisions n'indiquaient pas les voies de recours, tandis qu'il n'était plus gérant de la société lorsque la troisième a été notifiée à celle-ci en tant que bénéficiaire desdites aides. Or, d'une part, contrairement aux allégations du recourant, les deux premières décisions mentionnaient expressément qu'une nouvelle demande devait être déposée à la fin de la période de fermeture pour les jours à venir non couverts par cette période d'indemnisation. Si une nouvelle demande était déposée plus tôt, une autre devrait l'être à la fin de la période de fermeture. D'autre part, la décision du 20 décembre 2021, en tant qu'elle statuait sur la dernière demande déposée par le recourant au nom de la société pour réclamer une aide pour cas de rigueur, indiquait bel et bien les voies de recours. À cet égard, le fait que le recourant n'ait pas pu en avoir connaissance avant le début de l'année 2022 comme il n'était plus animateur de la société ne saurait être reproché à l'intimé. Sachant qu'à tout le moins l'une de ses demandes à ce titre demeurait en cours de traitement pour l'avoir lui-même déposée, il lui appartenait d'être vigilant au sujet d'une décision à venir, d'autant plus que la promesse de vente du 5 février 2019 prévoyait qu'il resterait pendant quelques mois comme salarié consultant à temps partiel de la société pour assistance technique et administrative et la formation de E\_\_\_\_\_ comme nouveau gérant. Dès lors que ce dernier a finalement acquis la société le 31 octobre 2021 et été inscrit au RC en tant qu'associé gérant à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2021, il paraît douteux que lors de la notification de la décision du 20 décembre 2021, le recourant n'ait pas pu en avoir connaissance entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 20 décembre 2020, le délai étant suffisamment court pour correspondre aux mois durant lesquels il avait convenu de rester employé de la société en soutien à E\_\_\_\_\_. À cela s'ajoute que, selon la cession de créance conclue le 5 octobre 2022 avec E\_\_\_\_\_, le recourant s'est vu accorder tous les droits relatifs aux aides pour cas de rigueur octroyées et susceptibles d'être réclamées par la société. Il a ainsi dû récupérer le montant de CHF 28'301.30 versé le 20 décembre 2021. De plus, il n'allègue pas avoir entrepris d'autres démarches depuis cette date-là au nom de la société pour

demander une éventuellement reconsidération des décisions en cause auprès de l'intimé. Il s'ensuit que le recourant ne saurait, par le biais de sa requête en indemnisation, contourner les voies de droit afin de contester des décisions désormais entrées en force de chose décidée. Il ne peut davantage remettre en question les méthodes de calcul des aides pour cas de rigueur, en se prévalant de la responsabilité de l'intimé en raison de la prétendue incompétence des fonctionnaires ayant traité ses demandes.

### **E. 5.5.2**

Les éléments qui précèdent peuvent expliquer que le recourant ait fait le choix de déposer une requête en indemnisation en la fondant sur une expropriation. Sur ce point, il reproche aux premiers juges d'avoir confondu les notions d' « expropriation matérielle » et d' « expropriation temporaire », sans se prononcer sur les inégalités de traitement consacrées entre les différents commerces et en se contentant de se référer aux lois régissant les aides aux entreprises fermées durant l'épidémie de Covid-19. Contrairement aux allégations du recourant, aucune confusion ne saurait être reprochée aux premiers juges. En l'absence d'existence d'un cas d'expropriation dite légale, il leur appartenait d'examiner les conditions de réalisation d'un cas d'expropriation matérielle. Au nombre de celles-ci, la durée doit être prise en considération, tel que rappelé dans les considérants qui précèdent. Elle sert notamment d'indicateur en terme de gravité de la restriction en cause. Quoiqu'il en soit, il ressort clairement de la jurisprudence précitée qu'en application notamment du principe de la légalité, une indemnisation pour expropriation matérielle ne saurait être accordée à des établissements dont la fermeture durant l'épidémie de Covid-19 a été ordonnée. D'une part, les conditions présidant au constat de la réalisation d'une expropriation matérielle et à l'octroi d'une indemnisation pour ce motif n'apparaissent pas réalisées, en particulier s'agissant d'une restriction temporaire de l'ordre de huit mois ordonnée par des mesures de police pour une société exerçant dans des locaux dont elle est locataire. D'autre part, le recourant, au travers de la société bénéficiaire, a confirmé avoir perçu diverses aides de la part de l'intimé en raison des fermetures ordonnées sur la base des lois les régissant. S'agissant de la violation du principe de l'égalité de traitement, il n'apparaît pas que les établissements mentionnés par le recourant auraient perçu une indemnisation pour expropriation matérielle. Il ne ressort pas non plus du dossier que le recourant aurait, lors de leur entrée en vigueur, recouru contre les arrêtés ordonnant la fermeture des établissements publics pour contester leur légalité ou leur proportionnalité, ni - encore une fois - les décisions qui lui avaient été notifiées entre le 8 décembre 2020 et le 21 décembre 2021.

### **E. 5.5.3**

Vu les considérants qui précèdent, c'est à bon droit que les premiers juges ont retenu que la requête en indemnisation était mal fondée. Partant, le recours sera rejeté.

### **E. 6**

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*