

VD_OMNI GE.2021.0249 vom 5. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0249

FR: VD_OMNI GE.2021.0249 du 5 septembre 2022

IT: VD_OMNI GE.2021.0249 del 5 settembre 2022

Regeste

A. _____/Service de la promotion de l'économie et de l'innovation | Confirmation du refus d'entrer en matière sur la demande d'indemnités pour "cas de rigueur" déposée par la recourante, qui n'a pas respecté le délai prévu par l'art. 14 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur. Pas de violation du principe de la légalité (consid. 4), ni de celui de l'interdiction du formalisme excessif (consid. 5). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Par ailleurs, en tant que destinataire de la décision contestée, la recourante a incontestablement qualité pour recourir.

E. 2

Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée d'entrer en matière sur la demande d'aide pour cas de rigueur déposée par la recourante, au motif qu'elle était tardive.

E. 3

Avant d'examiner les griefs de la recourante, il convient de rappeler au préalable le cadre légal applicable. a) Le 25 septembre 2020, les Chambres fédérales ont 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), qui prévoit à son article 12 qu'à la demande d'un ou de plusieurs cantons, la Confédération peut soutenir les mesures de ces cantons pour les cas de rigueur destinées aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique. Cette participation de la Confédération est subordonnée à plusieurs conditions. En particulier, les entreprises bénéficiant du soutien cantonal doivent répondre à certaines exigences, qui, jusqu'au 31 décembre 2021, étaient définies aux articles 2 à 6 de l'ordonnance fédérale du 25 novembre 2020 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 2020, OMCR 20; RS 951.262). Parmi ces exigences figurait celle d'avoir été inscrite au registre du commerce ou, à défaut d'inscription au registre du commerce, d'avoir été créée avant une certaine date (cf. art. 3 al. 1 let. a OMCR 20). Cette date butoir avait été fixée initialement au 1^{er} mars 2020 (cf. art. 3 al. 1 let. a OMCR 20 dans sa teneur initiale du 1^{er} décembre 2020; RO 2020 4919). Elle a été reportée par la suite au 1^{er} octobre 2020 (cf. art. 3 al. 1 let. a OMCR 20 dans sa teneur depuis la révision du 31 mars 2021; RO 2021 184). Depuis le 1^{er} janvier 2022, les exigences concernant les entreprises bénéficiaires sont précisées

aux art. 2 et 3 de l'ordonnance fédérale du 2 février 2022 concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de COVID-19 en 2022 (Ordonnance COVID-19 cas de rigueur 2022, OMCR 22; RS 951.264). La date butoir au 1^{er} octobre 2020 de l'art. 3 al. 1 let. a OMCR 20 reste néanmoins applicable (cf. art. 2 al. 1 let. a OMCR 22). b) Dans le canton de Vaud, la matière est régie par le Décret du Grand Conseil du 15 décembre 2020 portant sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux entreprises, dans des cas de rigueur (BLV 900.05.151220.5) et par l'arrêté COVID-19 cas de rigueur du 2 décembre 2020. Les conditions d'éligibilité des entreprises pouvant bénéficier d'une aide sont définies aux art. 5 à 8 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur du 2 décembre 2020. S'agissant de la date butoir de création de l'entreprise, la réglementation vaudoise est calquée sur la réglementation fédérale. Initialement fixée au 1^{er} mars 2020 (cf. art. 5 al. 1 let. a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur dans sa teneur initiale du 2 décembre 2020), elle a ainsi été reportée par la suite au 1^{er} octobre 2020 (cf. art. 5 al. 1 let. a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur dans sa teneur depuis la révision du 19 mai 2021). Un régime particulier est toutefois prévu pour les entreprises qui ont été fermées plus de 40 jours sur décision d'autorité entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021. Pour ces entreprises, la date butoir est le 31 mars 2021 (cf. art. 5 al. 1 bis de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur introduit par la révision du 7 juillet 2021). c) La procédure d'octroi des aides pour cas de rigueur est régie par les art. 13 ss de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur du 2 décembre 2020. L'entreprise qui s'estimait éligible à la mesure de soutien dans des cas de rigueur devait déposer sa demande auprès du SPEI au moyen du formulaire en ligne dédié (cf. art. 13 al. 1 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur) au plus tard le 31 août 2021 (cf. art. 14 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur dans sa teneur en vigueur depuis la révision du 19 mai 2021; le délai de dépôt des demandes était fixé jusqu'alors au 30 juin 2021). Elle devait annexer à sa demande un certain nombre de pièces, en particulier ses états financiers, ainsi que des documents attestant de son chiffre d'affaires pour l'année 2020 et le cas échéant des mois supplémentaires de 2021 (cf. art. 13 al. 2 let. a et b de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur).

E. 4

La recourante dénonce tout d'abord une violation du principe de la légalité. Elle reproche à l'art. 5 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur dans sa teneur en vigueur depuis la révision du 7 juillet 2021 de manquer de clarté. Selon elle, un administré ordinaire ne pouvait pas déduire de l'art. 5 al. 1 bis que cet alinéa constituait une exception à l'art. 5 al. 1 let. a. a) Le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) exige de façon générale que l'ensemble de l'activité étatique se fonde sur la loi et repose ainsi sur une base légale. L'exigence de la base légale signifie que les actes étatiques doivent trouver leur fondement dans une loi au sens matériel, qui soit suffisamment précise et déterminée, pour que l'administré puisse adopter son comportement et en connaître les conséquences avec un certain degré de prévisibilité, et qui émane de l'autorité constitutionnellement compétente. L'exigence de précision de la norme (ou de densité normative) est relative et varie selon les domaines (ATF 131 II 13 consid. 6.5.1; é.g. TF 1C_621/2020 du 21 juin 2021 consid. 2.1 et les références). Elle est en particulier moindre en matière d'administration de prestations (cf. ATF 141 V 688 consid. 4.2.2; 138 I 378 consid. 7.2). b) Depuis sa révision du 7 juillet 2021, l'art. 5 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur a la teneur suivante (sous réserve de l'alinéa 3 – non reproduit – qui a fait l'objet d'amendements postérieurs): " Art. 5 – Sans changement 1 L'entreprise doit remplir les conditions suivantes et en attester: a. elle a été inscrite au registre du commerce

avant le 1^{er} octobre 2020 ou, en cas de défaut de cette inscription, a été créée avant le 1^{er} octobre 2020; b. elle a réalisé en 2018 et en 2019 un chiffre d'affaires annuel moyen d'au moins 50'000 francs (ci-après: chiffre d'affaires de référence); c. elle a son siège dans le canton de Vaud au 1^{er} octobre 2020; d. elle exerce son activité commerciale en Suisse et depuis la Suisse ou y emploie du personnel auquel est lié la plus grande partie de ses charges salariales. 1bis L'entreprise fermée plus de 40 jours sur décision d'autorité entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 doit avoir été inscrite au registre du commerce du canton de Vaud, ou en cas de défaut de cette inscription, doit avoir été créée avant le 31 mars 2021. 2 [...]. 3 [...]. La recourante voit une contradiction entre l'al. 1 let. a et l'al. 1bis. Pour elle, il aurait été plus clair – et plus simple – de modifier la date du 1^{er} octobre 2020 figurant à l'al. 1 let. a. Comme l'autorité intimée l'a relevé dans la décision attaquée, une telle modification n'aurait toutefois pas été possible. La date butoir au 31 mars 2021 ne vaut en effet que pour les entreprises qui ont été fermées plus de 40 jours sur décision d'autorité entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021. Pour les autres entreprises, la date butoir au 1^{er} octobre 2020 reste applicable. Pour introduire cette exception vaudoise qui sort du champ d'application formel de l'OMCR 20 et échappe par conséquent à la participation de la Confédération, le Conseil d'Etat n'avait ainsi pas d'autre choix que d'ajouter un alinéa à l'art. 5. Il aurait tout au plus pu préciser au début du nouvel al. 1bis "En dérogation à l'al. 1 let. a et c". Même sans cette précision, l'administré pouvait néanmoins comprendre en lisant l'art. 5, dans sa nouvelle teneur, que les entreprises qui avaient été fermées plus de 40 jours sur décision d'autorité entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 étaient soumises à un régime particulier s'agissant de la condition de la date butoir de création de l'entreprise et qu'elles étaient désormais éligibles, même si elles avaient été constituées après le 1^{er} octobre 2020. On relèvera encore que l'introduction de ce régime spécifique, qui a eu pour effet d'étendre le cercle des bénéficiaires aux aides prévues pour cas de rigueur, a fait l'objet d'une publicité particulière (outre la publication dans la Feuille des avis officiels [FAO] de l'arrêté de modification). Le Conseil d'Etat en a fait ainsi état dans un communiqué de presse qu'il a fait paraître le 8 juillet 2021 sur son site internet et qui a été relayé par une partie de la presse (cf. notamment édition en ligne du 8 juillet 2021 du journal *Le Temps* sous la rubrique "pandémie"). GastroVaud a par ailleurs adressé le 19 juillet 2021 une communication à ses membres pour les informer de ce changement (communication que les administrateurs de la recourante attendaient du reste selon les explications qu'ils ont fournies dans leur courrier électronique du 27 septembre 2021 à l'autorité intimée). Contrairement à ce que la recourante a soutenu, l'instruction a en outre permis de démontrer que les formulaires de demande en ligne avaient été adaptés rapidement après la publication dans la FAO de l'arrêté de modification du 7 juillet 2021. Mal fondé, le grief de violation du principe de la légalité doit pour ces motifs être écarté.

E. 5

La recourante se plaint en outre d'une violation du principe de l'interdiction du formalisme excessif. Elle fait valoir que le délai au 31 août 2021 pour le dépôt des demandes, qui n'avait pas été prolongé à la suite de la révision du 7 juillet 2021, n'était pas réaliste pour les entreprises nouvellement éligibles. a) Selon la jurisprudence, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 145 I 201 consid. 4.2.1; ATF 142 IV 299 consid. 1.3.2; ATF 142 I 10 consid. 2.4.2; ATF 135 I 6 consid. 2.1). En

tant que l'interdiction du formalisme excessif sanctionne un comportement répréhensible de l'autorité dans ses relations avec le justiciable, elle poursuit le même but que le principe de la bonne foi (ATF 145 I 201 consid. 4.2.1). Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 136 I 254 consid. 5.2). De ce principe découle notamment le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat, consacré à l'art. 9 in fine Cst. (ATF 138 I 49 consid. 8.3.1). L'art. 9 in fine Cst. protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. A certaines conditions, le principe de la bonne foi confère au citoyen le droit d'exiger des autorités qu'elles se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces dernières (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 p. 103; 141 V 530 consid. 6.2 p. 538). De manière générale, la seule application stricte des règles de forme n'est pas constitutive de formalisme excessif (ATF 142 IV 299 consid. 1.3.3 et la référence citée). Tel est en particulier le cas de la sanction du non-respect d'un délai de procédure, une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à la bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (TF 8C_693/2017 du 9 octobre 2018 consid. 6.2 et les références citées). Le principe de la bonne foi peut toutefois commander la restitution d'un délai de péremption lorsque l'administration a, par son seul comportement, fait croire que le dépôt formel d'une demande n'était pas nécessaire (ATF 124 II 265 consid. 4a). Par ailleurs, la jurisprudence a tiré à la fois du principe de la bonne foi et de l'interdiction du formalisme excessif le devoir qui s'impose à l'administration, dans certaines circonstances, d'informer d'office le plaideur qui commet ou s'apprête à commettre un vice de procédure, à condition que le vice soit aisément reconnaissable et qu'il puisse être réparé à temps (ATF 142 V 152 consid. 4.3; 124 II 265 consid. 4a). b) En l'espèce, comme on l'a déjà relevé (cf. supra consid. 3c), les entreprises qui s'estimaient éligibles à la mesure de soutien pour cas de rigueur devaient déposer leur demande auprès du SPEI au plus tard le 31 août 2021 (cf. art. 14 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur). GastroVaud a rappelé ce délai à ses membres dans une communication du 22 août 2021. La recourante ne l'a pas respecté. Elle ne le conteste pas. Elle ne prétend pas non plus dans ses écritures avoir été induite en erreur par l'autorité. Elle soutient en revanche ne pas s'être rendu compte qu'elle était depuis la révision du 7 juillet 2021 éligible au régime d'indemnisation prévu par l'arrêté COVID-19 cas de rigueur. Un administré ne saurait toutefois se prévaloir de sa méconnaissance du droit (ATF 126 V 308 consid. 2b; TF 8C_716/2010 du 3 octobre 2011 consid. 4). Quant au grief relatif au prétendu manque de clarté de l'art. 5 de l'arrêté, il a été écarté pour les motifs exposés au considérant précédent. La recourante déplore par ailleurs le fait que le délai au 31 août 2021 pour le dépôt des demandes n'ait pas été prolongé à la suite de la révision du 7 juillet 2021. Les entreprises visées par cet élargissement ont certes disposé de moins de temps que les autres entreprises éligibles pour préparer leur dossier de demande. Cette différence peut toutefois s'expliquer par le fait que pour ces entreprises récemment constituées les pièces à réunir sont moins nombreuses. Quoi qu'il en soit, rien n'empêchait les entreprises pour lesquelles le délai de l'art. 14 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur aurait été trop court (ce qui n'est pas établi et ce qui n'était de toute manière pas le cas de la recourante, qui a reconnu ne s'être rendu compte qu'en septembre 2021 qu'elle aurait dû déposer sa demande au plus tard le 31 août

2021) de déposer formellement leurs demandes, même sans tous les justificatifs requis. Selon la jurisprudence, une telle démarche suffit en effet pour sauvegarder les délais (cf. TF 8C_145/2019 du 3 juin 2020 consid. 6.4.2). Quant à l'inégalité de traitement plus générale dont la recourante semble se plaindre entre les entreprises nouvellement créées et les entreprises anciennes, il est renvoyé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu le 1^{er} juillet 2022 dans la cause CCST.2021.0006, qui a écarté un tel grief (cf. consid. 2). Aucune circonstance particulière ne s'opposait par conséquent à une application stricte de l'art. 14 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur relatif au délai de dépôt des demandes d'aide. Une telle pratique n'est selon la jurisprudence rappelée ci-dessus (cf. supra consid. 5a) pas constitutive de formalisme excessif; elle est même justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à la bonne administration de la justice et à la sécurité du droit. Mal fondé également, le grief de violation du principe de l'interdiction du formalisme excessif doit être rejeté.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD), étant précisé que la règle de l'art. 16 al. 3 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur prévoyant la gratuité de la procédure ne s'applique pas à la procédure devant le Tribunal cantonal. Elle n'a par ailleurs pas droit à l'allocation de dépens (cf. art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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