

VD_OMNI GE.2022.0069 vom 7. März 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-03-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0069

FR: VD_OMNI GE.2022.0069 du 7 mars 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0069 del 7 marzo 2023

Regeste

A. _____/Service de la promotion de l'économie et de l'innovation | Applicabilité de l'art. 4a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur, qui prévoit une dérogation en faveur des entreprises fermées par ordre des autorités (dispense de l'obligation de prouver un recul de chiffre d'affaires de plus de 40 %). Le texte de la loi est clair et distingue les entreprises fermées par les autorités des autres entreprises. L'interprétation téléologique n'amène pas à une autre solution. Cette distinction est également conforme au principe d'égalité de traitement. Rejet du recours de la recourante, qui n'était pas directement visée par l'ordre de fermeture des magasins, mais qui estimait pouvoir bénéficier de l'art. 4a dès lors qu'elle s'était trouvée de facto dans l'obligation de devoir cesser toute activité en raison des fermetures imposées aux établissements vendant ses produits. Par arrêt du 7 mars 2023 (dans la cause 2C_835/2022), le TF a déclaré irrecevable le recours déposé contre cet arrêt.

Erwägungen

E. 1

Sous le titre "Voies de droit", l'art. 16 al. 4 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur renvoie aux dispositions de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). L'art. 95 LPA-VD dispose que le recours au Tribunal cantonal s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision ou du jugement attaqués. En l'espèce, le dossier ne permet pas de déterminer à quelle date la décision attaquée a été notifiée. Il en ressort uniquement que la décision attaquée porte la date du 14 janvier 2021. Or tant le mois que l'année sont erronés dès lors que, d'une part, la réclamation a été déposée en juillet 2021 et que, d'autre part, un courriel de l'autorité intimée du 10 février 2022 promet à la recourante qu'il sera prochainement statué sa réclamation. Le recours devant de toute manière être rejeté sur le fond, comme il ressort des considérants qui suivent, il n'y a pas lieu d'instruire plus en détail la question de la notification de la décision attaquée.

E. 2

La recourante requiert l'audition des parties afin de documenter les conséquences économiques de sa fermeture forcée entraînée par la fermeture légale de ses clients directs ainsi que de toutes les entreprises se trouvant dans son secteur d'activité. Selon la jurisprudence, l'autorité peut mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.2.1 et les réf. citées). En l'espèce, comme on le verra plus loin (cf. consid. 5 ci-dessous), il n'est pas pertinent de connaître le détail des conséquences économiques de la fermeture décidée par la recourante, l'ampleur de celles-ci n'étant en soi pas contestée. Au vu de la nature juridique de la question qui se

pose, le Tribunal s'estime suffisamment renseigné pour pouvoir statuer sur la base du dossier de l'autorité intimée.

E. 3

L'arrêté COVID-19 cas de rigueur ayant été modifié à diverses reprises, la question se pose de savoir quelle est la version applicable dans le cas d'espèce. Lorsque le droit matériel change en cours d'instance, il convient de tenir compte des éventuelles règles de droit intertemporel contenues dans l'acte normatif considéré; en l'absence de telles règles, il y a lieu de se référer aux principes généraux. En l'espèce, selon l'art. 20 al. 2 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur, les demandes d'aide pendantes au 30 juin 2021 (respectivement au 31 décembre 2021 depuis le 19 mai 2021) restent soumises aux dispositions " du présent arrêté jusqu'à l'issue de la procédure ". Le Tribunal de céans s'est demandé, sans trancher la question, si cette disposition transitoire devait laisser penser que c'était le droit en vigueur lors du dépôt de la demande qui s'appliquait (cf. arrêt GE.2021.0191 du 5 avril 2022 consid. 2, puis GE.2021.0096 du 17 août 2022 consid. 2 ; plus réticent GE.2022.0024 du 9 septembre 2022). En l'espèce, l'autorité intimée indique avoir appliqué le droit en vigueur au moment où elle a statué. Il n'y a toutefois pas lieu d'examiner cette question plus en détail dès lors que la problématique porte uniquement sur l'applicabilité à la recourante de l'assouplissement des conditions d'octroi d'une aide financière à titre de cas de rigueur dont bénéficient les entreprises contraintes de fermer leurs établissements à la suite des décisions prises par les autorités (art. 4a de l'arrêté cantonal). Or ce point est réglé de manière identique selon la réglementation en vigueur du 20 janvier 2021 au 18 mai 2021 (qui correspond à celle prévalant lors du dépôt de la demande de la recourante le 14 avril 2021) et selon celle prévalant aux dates des décisions initiale du 2 juillet 2021 et sur réclamation du 14 janvier 2022 (cf. consid. 4 ci-après). Quant à la manière dont le chiffre d'affaires de référence a été établi, la recourante ne conteste pas le calcul effectué, admettant même expressément que le recul de son chiffre d'affaires se monte à 34.08 % (cf. réclamation du 26 juillet 2021). Il n'y a dès lors pas lieu de revoir ce calcul, et notamment pas lieu de déterminer quelles sont les règles applicables.

E. 4

a) L'ordonnance du Conseil fédéral du 19 juin 2020 sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière; RS 818.101.26; abrogée au 26 juin 2021) dans sa version en vigueur du 18 janvier 2021 jusqu'au 28 février 2021 (RO 2021 7) prévoyait ce qui suit: "Art. 5e Dispositions particulières pour les magasins et les marchés 1 Les magasins et les marchés à l'extérieur sont fermés au public. Seul est autorisé le retrait sur place de la marchandise commandée. 2 L'al. 1 ne s'applique pas aux établissements suivants, marchés à l'extérieur présentant la même offre inclus: a. les magasins d'alimentation et les autres magasins, pour autant qu'ils vendent des denrées alimentaires ou d'autres biens de première nécessité et de consommation courante visés à l'annexe 2; [...]" L'annexe 2 énumère au titre de produits non alimentaires, à son point 2.5, les produits de papeterie. b) aa) En lien avec l'épidémie de COVID-19, la Confédération a adopté des bases légales prévoyant la possibilité pour la Confédération de soutenir des mesures cantonales de soutien financier aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique. Aux termes de l'art. 12 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19; RS 818.102), dans sa formulation en vigueur à

partir du 18 décembre 2020 (applicable lorsque l'autorité intimée a rendu sa première décision): "[...] 1bis 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. [...]"

E. 5

La recourante estime que l'autorité intimée n'interprète pas correctement l'art. 4a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur en limitant son application aux entreprises fermées sur ordre des autorités. Dite interprétation irait à l'encontre du but visé par la norme et violerait le principe de l'égalité de traitement.

a) aa) En vertu du principe de la légalité, consacré aux art. 5 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 7 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Le principe de la légalité découle aussi de l'art. 161 Cst-VD, qui stipule que toute dépense repose sur une base légale. Il est admis par la doctrine unanime et la jurisprudence du Tribunal fédéral que le principe de la légalité ne s'applique pas seulement aux restrictions étatiques à un droit fondamental, mais aussi à l'administration de prestations. Cette exigence repose sur des considérations démocratiques et découlant de l'Etat de droit. L'administration ne saurait fournir ou refuser des avantages à des tiers selon son bon vouloir; elle doit se conformer à des critères objectifs, définis par une norme (cf. GE.2017.0090 du 21 janvier 2019 consid. 2a). bb) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer. Il peut s'agir notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique), étant précisé que le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation (ATF 144 V 313 consid. 6.1 p. 316; 142 IV 389 consid. 4.3.1 p. 397; 141 III 53 consid. 5.4.1 p. 59). cc) Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement 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 réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 I 167 consid. 3.5 p. 175; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348).

b) En l'espèce, l'art. 4a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur prévoit une dérogation en faveur des entreprises fermées par les autorités pendant au moins 40 jours. Celles-ci ne sont pas tenues de démontrer une perte de chiffre d'affaires durant l'année 2020, ni durant les mois de janvier 2021 à juin 2021. La recourante ne prétend pas avoir été fermée par les autorités. Elle estime toutefois s'être trouvée dans une situation analogue à celle des entreprises fermées par les autorités et pouvoir ainsi bénéficier de la même dérogation. La recourante ne peut pas être suivie dans son argumentation. Le texte de la loi est clair et distingue les entreprises fermées par les autorités (à savoir les entreprises qui "doivent cesser leur activité") des autres entreprises. L'interprétation téléologique à laquelle se réfère la recourante n'amène pas à une autre solution. Pour ce qui concerne spécifiquement l'art. 4a de l'arrêté, cette disposition vise en

particulier à faciliter l'exécution des mesures , en se fondant sur la présomption que si les fermetures décidées par les autorités durent au moins 40 jours civils, les entreprises concernées subissent un recul du chiffre d'affaires suffisamment important pour justifier un cas de rigueur et qu'il n'est donc plus nécessaire qu'elles en établissent la preuve. Plus largement, l'arrêté COVID-19 cas de rigueur vise à apporter une aide financière aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19. Ces deux objectifs n'impliquent pas que toutes les pertes économiques de toute entreprise doivent être compensées par l'aide publique. Dans une affaire GE.2020.0105 du 8 septembre 2020, portant sur l'arrêté du Conseil d'Etat du 17 avril 2020 sur l'aide aux locataires et aux bailleurs dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, le Tribunal avait relevé ce qui suit (consid. 2e): "Le recourant fait valoir en substance que la restriction de l'art. 10a al. 2 de l'ordonnance 2 COVID-19 a eu en pratique pour lui des effets comparables à un ordre de fermeture, puisque ses patients n'ont quasiment pas eu besoin de traitements urgents. Cette appréciation économique de la situation n'a pas à être mise en doute. La mesure prise par le Conseil fédéral ne constitue toutefois pas, contrairement à ce que prétend le recourant, une interdiction d'exercer sa profession (...). En définitive, dans une situation sanitaire très particulière, le Conseil d'Etat a voulu accorder une aide financière limitée (dans le temps et quant au montant) à certains locataires de locaux commerciaux et il a fixé des critères défendables, fondés sur une ordonnance du Conseil fédéral, pour délimiter le champ d'application de ce régime d'aide, qui a une portée restreinte et qui ne vise pas à indemniser tous les acteurs économiques ayant subi des pertes en raison des mesures étatiques prises pour lutter contre le nouveau coronavirus." Dans cette affaire, dès lors que le texte de l'ordonnance du Conseil fédéral, auquel renvoyait l'arrêté du Conseil d'Etat, délimitait clairement le champ d'application de l'aide financière, le Tribunal a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'en rechercher une autre interprétation. Dans l'affaire GE.2020.0186 du 24 novembre 2020 (consid. 2c), concernant également l'arrêté du 17 avril 2020 sur l'aide aux locataires et aux bailleurs dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, la recourante soutenait avoir été contrainte de fermer partiellement son commerce entre le 15 mars et le 30 mai 2020 en raison d'un risque de contamination et d'un manque flagrant de clients. Le Tribunal a relevé que les kiosques n'entraient pas dans le champ d'application de l'arrêté du 17 avril 2020, puisqu'ils faisaient précisément partie de ces établissements énumérés à l'art. 6 al. 3 de l'ordonnance 2 COVID-19 (abrogée le 22 juin 2020 et matériellement remplacée l'ordonnance COVID-19 situation particulière du 19 juin 2020), qui avaient bénéficié d'un régime d'exception et qui avaient pu demeurer ouverts et proposer leurs prestations habituelles. Même s'il était vraisemblable que la recourante ait dû faire face à une nette baisse de la clientèle, ce qui avait engendré une perte financière pour elle et l'avait conduite à fermer partiellement son commerce pour limiter les charges, il n'en demeurait pas moins qu'elle n'avait pas été contrainte de fermer. Le Tribunal a précisé que " [l]e régime d'aide mis en place par le Conseil d'Etat n'a toutefois pas pour vocation d'indemniser tous les acteurs économiques ayant été impactés par les mesures étatiques prises pour lutter contre le coronavirus; il se limite aux locataires de locaux commerciaux, qui ont été légalement contraints de cesser totalement ou partiellement leurs activités ". Il ressort de qui précède que la distinction entre entreprises fermées par ordre des autorités et entreprises s'étant retrouvées dans une situation analogue à celle des entreprises fermées à déjà, sur la base d'un texte légal clair, été considérée comme conforme au but des mesures de soutien octroyées par l'Etat en lien avec la pandémie de COVID-19. Cette distinction est également conforme au principe d'égalité de traitement, qui permet de traiter de manière différente des

situations différentes. Or, l'existence d'un ordre de fermeture émanant des autorités constitue un critère de distinction objectif et valable. Est également conforme au principe d'égalité de traitement la distinction entre la recourante et les commerces ayant dû fermer uniquement partiellement sur ordre des autorités. Dans ce dernier cas de figure, même s'il ne s'agit que d'une fermeture partielle, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une fermeture imposée par les autorités. Il découle de ce qui précède que le grief de constatation inexacte des faits en lien avec les " conséquences économiques excessives supportées par la recourante suite à sa fermeture forcée entraînée par la fermeture légale de ses clients directs ainsi que de toutes les entreprises se trouvant dans son secteur d'activité " n'est pas pertinent. En effet l'existence de telles conséquences n'est pas contestée, mais elle n'est pas déterminante pour définir si la recourante tombe, ou non, sous le coup de l'art. 4a de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur. Au surplus, pour ce qui concerne sa perte de chiffre d'affaires, la recourante ne conteste pas le calcul effectuée par l'autorité intimée, admettant même expressément que le recul de son chiffre d'affaires se monte à 34.08 % (cf. réclamation du 26 juillet 2021), ce qui ne lui permet pas de bénéficier d'une aide au sens l'art. 4 de l'arrêté COVID-19 cas de rigueur.

E. 6

Au vu de ce qui précède, il convient de constater que l'autorité intimée n'a pas violé le droit, ni commis un quelconque excès ou abus de son pouvoir d'appréciation, en refusant l'octroi d'une indemnité pour cas de rigueur à la recourante. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision attaquée confirmée. Il sera statué sans frais, ni dépens (cf. art. 16 al. 3 arrêté COVID-19 cas de rigueur).

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