

VD_OMNI GE.2025.0013 vom 26. August 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-08-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2025.0013

FR: VD_OMNI GE.2025.0013 du 26 août 2025

IT: VD_OMNI GE.2025.0013 del 26 agosto 2025

Regeste

A. _____/Service de la promotion de l'économie et de l'innovation | Recours contre une décision sur réclamation du SPEI réduisant le montant de l'aide pour cas de rigueur octroyée à la société recourante au pro rata du nombre de jours durant lesquels la fermeture administrative de son établissement (bar-restaurant) a été prononcée par la Police cantonale du commerce en raison de manquements constatés en lien avec les dispositions légales fédérales et cantonales de lutte contre le COVID-19. L'absence de déduction violerait le principe des aides pour les cas de rigueur dont le but est de venir en aide des entreprises touchées par les mesures prises par les autorités en lien avec la lutte contre la pandémie. La fermeture administrative est une sanction, tandis que la fermeture sanitaire est une mesure de sécurité pour la santé publique. En outre, les cantons disposent d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des dispositions fédérales relatives aux cas de rigueur. Enfin, il n'existe pas de droit à l'obtention du soutien financier pour les cas de rigueur (c.3). Aucun intérêt moratoire n'est dû par l'autorité intimée sur la somme versée à la recourante à titre d'aide pour les cas de rigueur (c. 4). Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, rendue sur réclamation et qui n'est pas susceptible de recours devant une autre autorité, peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA■VD; BLV 173.36). Le présent recours, déposé dans le délai légal compte tenu des fêtes (art. 95 et 96 al. 1 let. c LPA-VD) et formé par le requérant de l'aide qui dispose d'un intérêt digne de protection à la réforme de la décision attaquée (cf. art. 75 let. a LPA-VD), est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'objet du litige porte sur la question de savoir si c'est à bon droit que, d'une part, l'autorité intimée a imputé, sur le montant de l'aide pour les cas de rigueur octroyée à la recourante pour le premier et le deuxième trimestre 2021, les jours correspondant à la fermeture administrative de son établissement prononcée par la PCC et, d'autre part, a refusé de verser des intérêts moratoires sur les montants de l'aide octroyée. a) Avant d'examiner les griefs de la recourante, il convient de rappeler le cadre légal applicable. En lien avec l'épidémie de COVID-19, la Confédération a adopté des bases légales prévoyant la possibilité de participer aux coûts des mesures cantonales de soutien financier aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie en raison de la nature même de leur activité économique, notamment celles actives dans le secteur de la restauration ("cas de rigueur"; cf. 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] ainsi que l'OMCR 20). Cette aide pour les cas de rigueur visait à atténuer les effets économiques de la crise. Elle était destinée à toutes les entreprises particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19: l'éligibilité à l'aide dépendait de la seule situation financière de l'entreprise et non de son secteur d'activité (Exposés des motifs et projets de décrets notamment sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus (COVID-19) par un soutien aux entreprises, dans des cas de rigueur, décembre 2020, p. 15). Dans le canton de Vaud, l'aide pour cas de rigueur était régie par le décret du Grand Conseil du 15 décembre 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus (COVID-19) par un soutien aux entreprises, dans des cas de rigueur (ci-après: décret COVID-19; BLV 900.05.151220.5). Ce décret a repris la teneur de l'arrêté COVID-19. L'art. 21 du décret COVID-19 dispose que le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du décret, qu'il en publiera le texte et le mettra en vigueur, par voie d'arrêté. L'art. 19 du décret COVID-19 confère au Conseil d'Etat la compétence d'adapter le dispositif afin de tenir compte d'une éventuelle modification du droit fédéral et pour augmenter l'enveloppe financière dédiée aux cas de rigueur (al. 1); il lui permet également d'adapter si nécessaire le dispositif d'aide afin notamment de réduire les effets de seuil découlant du droit fédéral (al. 2). Par la suite, le Conseil d'Etat a modifié à plusieurs reprises l'arrêté COVID-19. b) Lorsque le droit matériel change en cours d'instance, la question est de savoir quelles sont les règles de droit applicables. Selon les cas, la jurisprudence retient les règles qui étaient en vigueur lors de la réalisation des faits qui doivent être appréciés juridiquement, celles qui valaient lors du dépôt de la demande (notamment en matière de subventions; cf. art. 36 al. 1 de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités [RS 616.1; loi sur les subventions, LSu]) ou de l'ouverture d'une procédure administrative non contentieuse ou encore les règles en vigueur lors du prononcé de la décision de première instance ou de la décision sur réclamation (cf. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, p. 256 ss). En premier lieu, il convient toutefois de tenir compte des éventuelles règles de droit intertemporel contenues dans l'acte normatif considéré. En l'occurrence, les différentes modifications intervenues n'ont pas eu pour effet de modifier le droit applicable à la résolution du présent litige, de sorte qu'on se limitera à reproduire ci-après les textes légaux en vigueur au moment du dépôt des demandes d'aide de la recourante portant sur les premier et deuxième trimestres 2021, lesquelles sont litigieuses.

E. 3

Il n'existe aucun droit à l'obtention du soutien financier prévu par le présent arrêté." L'art. 4 al. 1 et 2 de l'arrêté COVID-19, dans sa teneur en vigueur dès le 2 décembre 2020, définissait de la façon suivante le cas de rigueur: " 1 Se trouve dans un cas de rigueur l'entreprise dont la marche des affaires a été atteinte par les mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 dans les proportions indiquées à l'alinéa 2. 2 Un cas de rigueur existe si, en raison des mesures ordonnées par les autorités aux fins de la lutte contre la pandémie COVID-19, la perte de chiffre d'affaires de l'entreprise durant l'année 2020 représente plus de 40% du chiffre d'affaires de référence au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre b du présent arrêté. [...]" L'art. 4a de l'arrêté COVID-19, intitulé "Dérogação en faveur des entreprises fermées par les autorités", entré en vigueur le 20 janvier 2021, disposait ce qui suit: " 1 Les entreprises qui, en raison des mesures prises par la Confédération ou les cantons pour endiguer l'épidémie de COVID-19, doivent cesser leur activité pour au moins 40 jours entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 ne sont pas

tenues de démontrer une perte de chiffre d'affaires durant l'année 2020, ni durant les mois de janvier 2021 à décembre 2021. Elles ne sont également pas tenues de remplir les conditions d'octroi fixées à l'article 6, alinéa 1, lettre b. 2 Si une entreprise exploite plusieurs établissements, ceux qui sont concernés par la cessation d'activité doivent avoir généré au moins 50% du chiffre d'affaires de l'entreprise calculé conformément à l'article 9 alinéa 3bis. L'article 4b s'applique par analogie." L'art. 4a de l'arrêté COVID-19 avait été adopté en lien avec l'art. 5b OMCR 20, introduit en droit fédéral le 13 janvier 2021. dd) Le droit fédéral ne faisait que définir les conditions auxquelles la Confédération participait aux mesures cantonales pour les cas de rigueur. Les cantons étaient libres de déterminer s'il fallait prendre des mesures pour les cas de rigueur et cas échéant sous quelle forme (cf. rapport explicatif de l'ordonnance du Conseil fédéral, p. 2, autrefois disponible sur le site internet de la Confédération suisse à l'adresse <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home.html> > Travail > Pandémie de COVID-19 > Mesures pour les cas de rigueur > 25.11.2020 Coronavirus: Le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur les cas de rigueur COVID-19). f) En l'espèce, l'établissement de la recourante a fait l'objet d'une fermeture administrative par la PCC du 17 février au 16 juin 2021. Cette période s'est confondue, du 17 février au 31 mai 2021, avec la fermeture sanitaire prononcée par les autorités. Dans sa décision du 29 novembre 2024, l'autorité intimée a imputé du montant octroyé à la recourante à titre d'aide pour les cas de rigueur, les jours frappés par la fermeture administrative, à savoir 43 jours (90 – 47 jours) pour le premier trimestre 2021 et 78 jours (92 – 14 jours) pour le deuxième trimestre 2021. aa) Le texte des dispositions applicables de l'OMCR 20 et de l'arrêté COVID-19 est clair et distingue les entreprises fermées par les autorités (à savoir les entreprises qui " doivent cesser leur activité ") des autres entreprises. Si l'imputation sur le montant des aides à octroyer en raison d'une fermeture administrative simultanée à une fermeture sanitaire ne ressort pas expressément de la loi, cette possibilité se comprend toutefois à la lecture du but poursuivi par le soutien financier qui peut être octroyé aux entreprises fermées par les autorités durant la pandémie. L'existence d'un cas de rigueur est clairement définie par les bases légales précitées (cf. supra consid. 3e). Le cas de rigueur concerne l'entreprise qui se trouve atteinte dans la marche de ses affaires par les mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19 mises en place par les autorités fédérales ou cantonales. La fermeture des établissements publics, y compris les restaurants, ordonnée par les autorités vaudoises à compter du 26 décembre 2020 avait précisément pour but de lutter contre l'épidémie de COVID-19 en préservant la sécurité et la santé publiques. En revanche, la fermeture administrative de l'établissement de la recourante prononcée par la PCC ne peut pas être considérée comme une conséquence de la pandémie de COVID-19 au sens de l'art. 12 de la loi COVID-19 ou une mesure visant à endiguer la pandémie au sens des art. 5b al. 1 OMCR 20 et 4 al. 1 et 2 de l'arrêté COVID-19. Cette fermeture constitue une sanction en raison de l'absence de respect par la recourante des mesures sanitaires au sens de l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 en situation particulière; RS 818.101.26). Par l'absurde, le raisonnement de la recourante reviendrait à allouer des aides pour cas de rigueur à toutes les entreprises fermées, quelle qu'en soit la cause, durant les périodes de fermeture obligatoire. Dans ces circonstances, il y a lieu de retenir que l'imputation opérée par l'autorité intimée repose sur une base légale suffisante. Contrairement à ce que soutient la recourante, l'imputation sur le montant de l'aide octroyée par l'autorité intimée des jours de fermeture administrative se confondant avec les jours de la fermeture sanitaire ne constitue pas une

double sanction. En effet, même si les deux fermetures sont intrinsèquement liées en ce sens que leur existence est due à la pandémie de COVID-19, comme exposé, elles poursuivent des buts différents. La fermeture administrative est une sanction tandis que la fermeture sanitaire est une mesure de sécurité pour la santé publique. La particularité du cas d'espèce se trouve dans le fait qu'en raison de la fermeture sanitaire simultanée, la fermeture administrative ne pouvait pas produire son effet de sanction consistant à priver la recourante de l'exploitation de son établissement. La sanction se concrétise donc par l'imputation de la durée de la fermeture administrative sur le montant de l'aide à octroyer. L'absence de cette déduction viderait la sanction de sa substance et créerait une inégalité de traitement entre la recourante et les autres établissements touchés par la mesure sanitaire qui, contrairement à la recourante, ont respecté les prescriptions sanitaires fixées par les autorités. Sur ce point, l'autorité intimée peut être suivie dans son raisonnement inverse consistant à retenir que, si aucune mesure de fermeture des établissements publics n'avait été prononcée par les autorités pour endiguer l'épidémie, la recourante, contrairement aux autres restaurateurs, n'aurait pas pu exploiter son établissement en raison de la sanction administrative. En outre, même les établissements avec une forme d'activité résiduelle étaient considérés comme fermés et éligibles à l'aide pour les cas de rigueur (cf. supra définition de la notion de fermeture). Il y a donc lieu de retenir que si l'établissement de la recourante n'a pas pu être exploité du 17 février au 31 mai 2021, la sanction administrative en est l'unique raison. Il ne peut en effet être exclu que le bar-restaurant de la recourante ait pu être exploité dans une certaine mesure, conformément à ce qui était autorisé par les autorités, malgré la fermeture sanitaire. Par conséquent, comme l'a relevé l'autorité intimée, la marche des affaires de la recourante a été plus lourdement impactée en raison de son comportement contraire aux prescriptions sanitaires et non en raison des conséquences de la pandémie en tant que telle. Compte tenu du champ d'application clair des cas de rigueur durant la pandémie COVID-19 tel qu'exposé, la comparaison avec le système prévalant en matière d'assurance-chômage ou de RHT opérée par la recourante n'est pas pertinente. Au vu de ce qui précède, le versement d'une indemnité à la recourante pour la période du 17 février au 31 mai 2021 sans déduire les jours de la fermeture administrative aurait pour conséquence de violer le principe des aides pour les cas de rigueur qui consiste, comme exposé, à venir en aide aux entreprises touchées par les mesures prises par les autorités en lien avec la lutte contre l'épidémie. bb) A cela s'ajoute que les cantons disposent d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre des dispositions fédérales relatives aux cas de rigueur (cf. FF 2021 285, p. 36; Commentaires de l'OMCR 20 du 11 mars 2022; rapport explicatif de l'ordonnance du Conseil fédéral, p. 2), de sorte que l'imputation opérée sur l'aide octroyée à la recourante ne prête pas le flanc à la critique. En effet, l'autorité intimée n'a pas abusé de cette marge de manœuvre en considérant que la période de la fermeture administrative, au regard de sa nature punitive, ne constituait pas un cas de rigueur et ne donnait ainsi droit à aucun soutien financier en faveur de la recourante. cc) Enfin, conformément à art. 1 al. 3 de l'arrêté COVID-19, il n'existe aucun droit à l'obtention du soutien financier pour les cas de rigueur. dd) Il découle de ce qui précède que l'autorité intimée était fondée à déduire de l'aide pour les cas de rigueur octroyée à la recourante pour le premier et le deuxième trimestres 2021, les jours de fermeture correspondant à la sanction administrative prononcée par la PCC se confondant avec la fermeture sanitaire, soit du 17 février au 31 mai 2021. Partant, le grief est rejeté.

E. 4

Dans un second grief, la recourante reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir versé les montants corrects de l'aide octroyée pour 2020, par décision du 29 avril 2021, et pour 2021, par décision du 8 juillet 2022. Elle réclame ainsi le versement d'intérêts moratoires à 5% l'an dès le 31 décembre 2021 sur le montant de l'aide qui lui a été octroyée par décision du 29 novembre 2024 et sur le montant qu'elle estime lui être dû à titre d'aide complémentaire, par application analogique de l'art. 104 al. 1 Code des obligations (CO; RS 220). A l'appui, elle soutient que les aides dans les cas de rigueur ne constituent pas des subventions, de sorte que le principe de l'exclusion des intérêts moratoires consacré à l'art. 26 al. 2 de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv; BLV 610.15) n'est pas applicable, relevant qu'en tout état de cause, l'art. 17 al. 3 de l'arrêté COVID-19 n'y renvoie pas. Elle ajoute qu'à défaut de versement d'intérêts moratoires, il y aurait une inégalité de traitement entre les entreprises qui ont immédiatement été indemnisées conformément aux dispositions légales et celles qui ont fait l'objet d'erreur de calculs de la part du SPEI. a) Dans un arrêt du 22 juin 2023 (TF 2C_59/2023 du 22 juin 2023 consid. 1.6), le Tribunal fédéral a défini, s'agissant des aides pour les cas de rigueur octroyées dans le contexte de la pandémie COVID-19, les subventions comme des aides financières, qui sont des avantages monnayables, accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer (cf. ATF 140 I 153 consid. 2.5.4 et les références; cf. également art. 3 al. 1, 1 e ph. LSu). L'aide financière concédée à fonds perdu et qui a pour but de soutenir les entreprises participant à la vie économique et qui ont été particulièrement touchées par la crise économique ou directement par les mesures de lutte contre l'épidémie de Covid-19 pour l'année 2021 répond à cette définition (cf. TF 2C_401/2022 du 2 novembre 2022 consid. 1.2; 2C_8/2022 du 28 septembre 2022 consid. 1.2). En outre, cette aide relève exclusivement du droit cantonal. Dans cette affaire, la recourante s'était prévalue de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois (CCST.2022.0004, CCST.2022.0005, CCST.2022.0008 du 26 mai 2023) dont il ressort que les aides pour les cas de rigueur ne constituent pas, au sens strict du terme, des subventions au sens de l'art. 7 LSubv. Le Tribunal fédéral a toutefois relevé qu'il n'était pas lié par des précédents dont il n'avait pas eu à connaître (ATF 130 III 28 consid. 4.3; 129 III 225 consid. 5.4 et les références), de sorte que l'arrêt de la CCST ne saurait remettre en cause la jurisprudence fédérale citée, qui devrait être confirmée. b) L'art. 17 de l'arrêté COVID-19 relatif au suivi et contrôle des aides prévoit à son al. 3 qu'au surplus, les dispositions de la LSubv relatives à leur suivi, leur contrôle, leur révocation, ainsi qu'à la prescription et aux dispositions pénales, sont applicables par analogie aux aides octroyées en application du présent arrêté. Il s'agit d'un renvoi au chapitre III, section III et IV ainsi qu'au chapitre IV de la LSubv. c) A teneur de l'art. 26 al. 2 LSubv, contenu dans le chapitre III "Dispositions directement applicable aux subventions", sous la section I "Octroi", de la loi, sauf disposition contractuelle expresse contraire, il n'est servi aucun intérêt moratoire sur le versement des subventions. d) Selon un principe général de droit non écrit, lorsqu'ils sont en demeure d'exécuter une obligation pécuniaire de droit public, l'Etat et les administrés sont tenus de payer des intérêts moratoires ("Verzugszinspflicht"), auquel cas les articles 102ss CO s'appliquent par analogie. La loi peut cependant déroger à ce principe (ATF 143 II 37 consid. 5.2; 101 Ib 252 consid. 4b et 93 I 382 consid. 3 ; TF 2C_351/2015 du 23 mai 2016 consid. 4.1 et 4.2 et 2C_188/2010 du 24 janvier 2011 consid. 7.2.1). A teneur de l'art. 104 al. 1 CO, relatif à l'intérêt moratoire, le débiteur qui est en demeure pour le paiement d'une somme d'argent doit l'intérêt moratoire à 5% l'an, même si un taux inférieur avait été fixé pour l'intérêt conventionnel. e) En l'espèce, par décision sur

réclamation du 29 novembre 2024 (ci-après: la décision attaquée), l'autorité intimée a réformé sa décision du 25 juillet 2024 – par laquelle elle octroyait une aide d'un montant total de 430'978 fr. à la recourante, dont à déduire 322'072 fr. déjà perçus à la suite de sa première décision du 29 avril 2021 – et octroyé une aide d'un montant total de 838'820 fr., dont à déduire les 322'072 fr. et les 108'906 fr. perçus à la suite des décisions des 29 avril 2021 et 25 juillet 2024. La recourante réclame des intérêts moratoires sur la somme résiduelle de 407'842 fr. qui lui a été octroyée par la décision attaquée ainsi que sur la somme de 337'549 fr. qu'elle estime lui être due, selon ses calculs, pour les premier et deuxième trimestres 2021, en procédant à une déduction de 16 jours de fermeture administrative uniquement. Compte tenu du sort du grief développé supra (c. 3), la question du versement d'éventuels intérêts moratoires sur la somme de 337'549 fr. que la recourante estime lui être due ne se pose pas dès lors que la déduction appliquée par l'autorité intimée sur l'aide pour les premier et deuxième trimestres 2021 est fondée et que le montant de l'aide ainsi calculé est correct. En ce qui concerne les intérêts moratoires à 5% l'an dès le 31 décembre 2021 réclamés par la recourante sur la somme de 407'842 fr., la Cour retient ce qui suit. Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral précité, l'aide pour les cas de rigueur concernée doit être assimilée à une subvention. Certes, l'art. 17 al. 3 de l'arrêté COVID-19 prévoit un renvoi exhaustif à la LSubv, de sorte que l'art. 26 al. 2 LSubv ne trouve pas application par ce biais. Toutefois, comme exposé, les art. 102ss CO ne peuvent s'appliquer par analogie à l'aide versée par l'autorité intimée que si la loi ne déroge pas à ce principe. Or, l'aide pour les cas de rigueur relevant exclusivement du droit cantonal, l'art. 26 al. 2 LSubv trouve application (directement et non par renvoi) en dérogation du principe consacré à l'art. 104 al. 1 CO dont se prévaut la recourante. Par surabondance, pour qu'un intérêt moratoire soit dû, il est nécessaire que l'aide soit exigible (ATF 130 III 59 cité in ATF 143 II 37). Or, rien n'indique ici que ces aides aient été exigibles, à tout le moins pas avant l'entrée en force des décisions. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de retenir qu'aucun intérêt moratoire n'est dû par l'autorité intimée sur la somme de 407'842 fr. versée par l'autorité intimée à la recourante à titre d'aide pour les cas de rigueur. Partant, le grief de la recourante est rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 49, 91 et 99 LPA-VD). L'émolument judiciaire est arrêté à 2'000 fr. (art. 4 al. 1 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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