



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

603 2026 52

Arrêt du 22 juin 2026

III^e Cour administrative

Composition

Présidente : Dominique Gross
Juges : Stéphanie Colella, Johannes Frölicher
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A. _____ SÀRL, recourante,

contre

**DIRECTION DE L'ÉCONOMIE, DE L'EMPLOI ET DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE, autorité intimée**

Objet

Economie – Cas de rigueur Covid-19 – Restitution des indemnités

Recours du 25 mars 2026 contre la décision du 4 mars 2026

considérant en fait

A. La société A. _____ Sàrl, sise à Romont, a pour but l'exploitation d'établissements publics, en particulier de restaurants, ainsi que toutes activités annexes en relation avec ce but principal. Elle exploite notamment le restaurant "B. _____" à Romont depuis le 1^{er} janvier 2014.

Dans le cadre d'une demande d'aides cantonales pour les cas de rigueur liés au Covid-19, la société s'est engagée, le 15 avril 2021, à ne distribuer aucun dividende ou tantième à ses associés pendant les quatre années suivant l'obtention d'une contribution non remboursable ou jusqu'à sa restitution volontaire au canton.

Sur cette base, l'intéressée a bénéficié d'une aide pour les cas de rigueur couvrant la période d'avril 2020 à août 2021, à hauteur de CHF 38'120.-, selon les modalités de calcul prévues par l'ordonnance fribourgeoise du 16 novembre 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux cas de rigueur (OMECR COVID-19; RSF 821.40.63), en vigueur jusqu'au 31 août 2022.

De ce montant, CHF 7'050.- ont été accordés sur la base de l'ordonnance fribourgeoise du 16 novembre 2020 sur les mesures d'accompagnement pour les établissements contraints à la fermeture lors de la deuxième vague de coronavirus (OMAF COVID-19; RSF 821.40.91), en vigueur jusqu'au 31 janvier 2021, et CHF 3'000.- sur la base de l'ordonnance fribourgeoise du 21 avril 2020 sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux loyers ou fermages de locaux commerciaux (OMEB COVID-19; RSF 821.40.63), en vigueur jusqu'au 15 novembre 2020.

Le solde de CHF 28'070.- a été versé en six tranches entre le 25 mars 2021 et le 23 août 2021, conformément à l'ordonnance 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).

B. Lors d'un contrôle effectué par le Service cantonal des contributions (SCC) le 3 octobre 2024, il a été constaté qu'au 31 décembre 2023, un montant de CHF 34'000.- figurait sous le poste "Compte courant associés postposé", présenté en passif négatif, alors que ce compte n'existait pas au 31 décembre 2020. Il a également été constaté qu'au 31 décembre 2023, le poste "Compte courant associé" au passif présentait un solde de CHF 37'806.56, contre CHF 99'385.96 au 31 décembre 2020.

Le 4 décembre 2024, le SCC a adressé à la société une demande de régularisation détaillant les éléments non conformes constatés. Il lui a en particulier indiqué que, au plus tard le 31 décembre 2024, les comptes mentionnés ci-avant devaient retrouver leurs niveaux respectifs du 31 décembre 2020 et que cette condition resterait en vigueur pour toute la période soumise aux restrictions, soit jusqu'au 31 décembre 2024. Le SCC a en outre averti la société que la régularisation demandée ferait l'objet d'un contrôle ultérieur et que toute nouvelle variation au-delà des valeurs admises pendant la période soumise aux restrictions, soit l'année d'obtention de l'aide ainsi que les trois exercices comptables suivants, entraînerait une demande de restitution de la totalité des aides perçues.

Le 22 décembre 2025, le SCC a procédé à un nouveau contrôle afin de vérifier le respect des instructions figurant dans sa demande de régularisation. Il a alors constaté qu'au 31 décembre 2024, le montant de CHF 34'000.- figurait toujours sous le poste "Compte courant associés postposés", présenté en passif négatif, sans modification par rapport à l'exercice précédent. Il a également relevé qu'à la même date, le poste "Compte courant associé" au passif avait encore diminué par rapport à l'exercice précédent et présentait un solde de CHF 25'214.56.

Le 22 janvier 2026, le SCC a communiqué ses constats à la recourante, en lui impartissant un délai de dix jours ouvrables pour déposer d'éventuelles observations. Le 26 février 2026, constatant qu'aucune observation n'avait été déposée, le SCC a transmis le dossier à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) pour qu'elle statue sur l'obligation de restitution des aides perçues indûment.

C. Par décision du 4 mars 2026, la DEEF a ordonné à la société de restituer la somme de CHF 28'070.- dans un délai de 30 jours.

À l'appui de sa décision, elle a retenu qu'entre 2020 et 2024, le compte "Compte courant associés postposés", présenté en passif négatif, était passé de CHF 0.- à CHF 34'000.-, tandis que le compte au passif "Prêts postposés C. _____ / Compte courant associé" était passé de CHF 99'385.96 à CHF 25'214.56, et ce malgré le rappel des restrictions adressé le 4 décembre 2024.

Selon la DEEF, ces sorties de capitaux constituaient une violation des restrictions d'utilisation prévues par l'art. 6 OMCR 20.

D. Par acte du 24 mars 2026, la société interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre cette décision. Elle conclut implicitement à son annulation, respectivement à ce que la cause soit renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

À l'appui de son recours, elle soutient que la décision attaquée repose sur une compréhension incomplète et erronée de sa situation comptable. Elle expose qu'après la notification de ladite décision, elle a entrepris des démarches afin de clarifier la situation et a obtenu auprès du service compétent de la DEEF des éléments comptables dont elle ne disposait pas auparavant.

Selon elle, l'analyse de ces documents ferait apparaître des incohérences significatives dans les comptes, notamment pour les exercices 2020 et 2021, lesquelles auraient ensuite entraîné des répercussions sur les exercices ultérieurs. Elle explique que sa fiduciaire actuelle a dû reconstituer la comptabilité dans un contexte incertain, l'ancienne fiduciaire ayant cessé son activité sans transmettre l'ensemble des documents nécessaires.

S'agissant du compte courant associé, la recourante fait valoir que sa diminution ne résulterait pas de remboursements effectifs à l'associée, mais d'imputations internes, notamment de parts privées liées à l'utilisation de véhicules et de certains frais généraux portés au compte de l'associée. Les aides Covid-19 auraient, selon elle, été affectées au paiement des charges courantes de la société, afin d'en assurer la continuité.

Elle invoque enfin une violation de son droit d'être entendue, en indiquant que les correspondances relatives à la demande de régularisation auraient été adressées à son ancienne fiduciaire, de sorte qu'elle n'aurait pas pu se déterminer en temps utile avant que la décision ne soit rendue.

E. Le 8 mai 2026, la DEEF conclut au rejet du recours. Elle conteste toute violation du droit d'être entendu, considérant avoir valablement communiqué avec la société par le canal indiqué dans la demande d'aide. Sur le fond, elle estime que la diminution du compte courant associé constitue une violation objective des restrictions d'utilisation prévues par l'art. 6 OMCR 20, justifiant la restitution intégrale des aides soumises au droit fédéral.

Dans sa détermination spontanée du 11 mai 2026, la recourante produit des comptabilités corrigées pour les exercices 2020 à 2024. Elle soutient que les variations constatées sur le compte courant associé résultent principalement d'imputations internes, liées notamment à des parts privées pour véhicules et à certains frais généraux, et non de remboursements effectifs ou de versements en faveur de l'administrateur ou de la société de gestion.

F. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), ainsi que de l'art. 19 al. 4 OMECR COVID-19. L'avance de frais ayant en outre été versée dans le délai imparti, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

3.1. Selon l'art. 12 al. 1 de la loi 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 version en vigueur du 20 mars au 31 décembre 2021, la Confédération pouvait, à la demande d'un ou de plusieurs cantons, soutenir les mesures cantonales pour les cas de rigueur destinées aux entreprises ayant leur siège en Suisse, créées ou ayant commencé leur activité commerciale avant le 1^{er} octobre 2020, dont le siège se trouvait dans le canton à cette date et qui étaient particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de COVID-19 en raison de la nature même de leur activité économique.

L'art. 12 al. 1^{ter} de la loi COVID-19, dans sa teneur du 20 mars au 31 décembre 2021, prévoyait que, pour pouvoir bénéficier d'une mesure pour cas de rigueur, l'entreprise soutenue ne devait pas, durant l'exercice comptable au cours duquel la mesure était octroyée ni durant les trois exercices comptables suivants, distribuer ou décider de distribuer des dividendes ou des tantièmes (let. a), ni rembourser ou décider de rembourser des apports en capital (let. b).

L'art. 12 al. 2*bis* de la loi COVID-19, dans sa teneur du 19 décembre 2020 au 31 décembre 2021, précisait que le soutien de la Confédération n'était accordé que si les entreprises étaient rentables ou viables avant l'apparition du COVID-19 et à condition qu'elles ne bénéficiaient pas d'autres aides financières fédérales au titre du COVID-19, sous réserve notamment des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, des allocations pour perte de gain et des crédits COVID-19 visés par l'ordonnance du 25 mars 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19 et par la loi du 18 décembre 2020 sur les cautionnements solidaires liés au COVID-19.

Enfin, selon l'art. 12 al. 5 de la loi COVID-19, dans sa teneur en vigueur du 19 décembre 2020 au 31 décembre 2021, le Conseil fédéral pouvait assouplir les conditions d'éligibilité pour les entreprises qui, en raison des mesures fédérales ou cantonales de lutte contre l'épidémie, avaient dû fermer ou restreindre considérablement leur activité pendant plusieurs semaines à partir du 1^{er} novembre 2020.

3.2. Sur la base notamment de ces dispositions, le Conseil fédéral a édicté l'OMCR 20. Dans sa version applicable au cas d'espèce, celle-ci définit les conditions auxquelles la Confédération participe aux coûts et aux pertes que les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises occasionnent à un canton (al. 1).

À cet égard, il convient de souligner que la participation fédérale est réservée aux entreprises qui bénéficient d'un soutien cantonal et qui remplissent les exigences prévues à la section 2 de l'ordonnance (art. 1 al. 1 let. a OMCR 20). Parmi ces exigences figure notamment l'art. 6 let. a OMCR 20, dans sa version en vigueur dès le 1^{er} avril 2021, selon lequel l'entreprise doit garantir au canton que, durant l'exercice au cours duquel les mesures pour cas de rigueur ont été octroyées et durant les trois exercices suivants, ou jusqu'au remboursement des aides obtenues, elle ne décidera ni ne distribuera aucun dividende ou tantième, ne remboursera pas d'apports en capital et n'octroiera pas de prêts à ses propriétaires.

3.3. Au niveau cantonal, la loi fribourgeoise du 14 octobre 2020 approuvant les mesures urgentes du Conseil d'État visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (RSF 821.40.11) a pour objet d'approuver les mesures prises par le Conseil d'État afin de lutter contre l'épidémie de COVID-19 et d'en surmonter les conséquences pour la société, l'économie et les autorités (art. 1). Elle prévoit en particulier, à son art. 6 al. 2, que le Conseil d'État définit les cas de rigueur en tenant notamment compte des réalités économiques du canton (1^{ère} phrase).

Se fondant notamment sur l'art. 12 de la loi COVID-19 et sur la disposition cantonale précitée, le Conseil d'État a adopté l'OMECR COVID-19. Cette ordonnance règle les conditions auxquels l'État peut octroyer un soutien financier aux entreprises qualifiées de cas de rigueur en raison de la crise du coronavirus (art. 1 al. 1).

Est notamment considérée comme cas de rigueur l'entreprise qui, en raison des mesures prises par la Confédération ou le canton pour endiguer l'épidémie de COVID-19, a dû cesser son activité, sur décision des autorités compétentes, pendant au moins quarante jours civils cumulés entre le 1^{er} novembre 2020 et le 30 juin 2021 (art. 4 al. 2a OMECR COVID-19).

Les conditions relatives aux entreprises sont définies aux art. 5 ss OMECR COVID-19. Parmi celles-ci, l'art. 9 al. 1 let. a prévoit que l'entreprise demanderesse doit attester qu'elle ne distribuera aucun dividende ou tantième, ne remboursera pas d'apports en capital et n'octroiera pas de prêts à ses propriétaires durant l'exercice comptable au cours duquel la mesure est octroyée et durant les

trois exercices comptables suivant l'obtention d'une contribution non remboursable, ou jusqu'à la restitution volontaire de celle-ci au canton.

L'art. 24 al. 3 OMECR COVID-19 prévoit en outre que le remboursement de l'aide financière peut être exigé si les conditions fixées par cette ordonnance, par la loi COVID-19 ou par son ordonnance d'application ne sont pas remplies, ou si les informations transmises par l'entreprise bénéficiaire se révèlent inexactes ou erronées.

4.

4.1. Il ressort des dispositions précitées que l'entreprise bénéficiaire d'une aide pour cas de rigueur ne doit pas, durant l'exercice comptable au cours duquel la mesure est octroyée et durant les trois exercices comptables suivants, distribuer de dividendes ou de tantièmes, rembourser d'apports en capital, ni octroyer de prêts à ses propriétaires. Elle doit en outre fournir au canton la garantie qu'elle respectera ces restrictions d'utilisation (art. 12 al. 1^{ter} de la loi COVID-19; art. 6 let. a OMCR 20; art. 9 al. 1 let. a OMECR COVID-19).

En l'espèce, la recourante ne conteste pas avoir bénéficié d'aides pour cas de rigueur ni s'être engagée, dans ce cadre, à respecter les restrictions précitées. Elle soutient en revanche que les variations constatées dans sa comptabilité ne correspondraient pas à une distribution de bénéfice, à un remboursement d'apports en capital ou à l'octroi d'un prêt à l'associée, mais résulteraient d'erreurs comptables et d'imputations internes liées à des charges de la société, notamment des parts privées relatives à l'utilisation de véhicules et certains frais généraux.

4.2. Cette argumentation ne convainc pas. En droit comptable, le bilan doit présenter la situation économique de l'entreprise à la date de clôture. La comptabilité doit être tenue conformément aux principes de régularité, notamment de manière complète, véridique, systématique et compréhensible, avec justification par pièces comptables (art. 957a al. 2 CO). Les comptes doivent en outre être établis de manière à permettre aux tiers de se faire une opinion fondée sur la situation économique de l'entreprise (art. 958 al. 1 CO), dans le respect notamment des principes de clarté, d'intégralité, de fiabilité et de permanence de la présentation (art. 958c al. 1 CO). Ils doivent ainsi permettre de suivre les mouvements patrimoniaux et les flux financiers de l'entreprise, selon une structure cohérente et comparable d'un exercice à l'autre.

Cette exigence ressort également des normes comptables reconnues en Suisse. L'ordonnance du 21 novembre 2012 sur les normes comptables reconnues (ONCR; RS 221.432) mentionne notamment les IFRS, les IFRS for SMEs, les Swiss GAAP RPC, les US GAAP et les IPSAS comme normes reconnues au sens du droit comptable suisse. Le respect de ces normes a pour but une présentation structurée, fiable et intelligible des comptes.

Ces principes confirment entre autres qu'un mouvement entre la société et son associé ne saurait être apprécié uniquement selon sa qualification formelle, mais doit être examiné selon son effet économique sur le patrimoine et les flux financiers de l'entreprise. Il en ressort également que les mouvements patrimoniaux entre l'entreprise et ses détenteurs doivent pouvoir être identifiés clairement et retracés de manière transparente.

4.3. Dans ce cadre, un compte courant associé inscrit au passif traduit en principe une dette de la société envers son associé, respectivement un financement accordé par celui-ci à son entreprise. Cette qualification correspond à la logique ordinaire du bilan, selon laquelle les dettes figurent au passif.

Cela étant, la qualification comptable d'un tel poste ne suffit pas à elle seule. Encore faut-il que l'existence et les conditions du prêt soient documentées et économiquement justifiées. À défaut, en particulier en l'absence de contrat écrit, de sûretés, de modalités de remboursement ou d'intérêts conformes aux conditions du marché, ou encore lorsque la situation financière de la société ne lui permet objectivement pas d'obtenir un financement équivalent auprès d'un tiers, le prêt d'associé peut, selon les circonstances, être requalifié. Dans une telle hypothèse, il ne s'agit plus d'un véritable prêt de tiers, mais d'un financement assimilable, du point de vue économique, à des fonds propres ou à un apport dissimulé. La pratique fiscale connaît d'ailleurs cette problématique sous l'angle du capital propre dissimulé, l'Administration fédérale des contributions (AFC) ayant édicté à ce sujet des directives spécifiques pour les sociétés de capitaux et les sociétés coopératives (cf. art. 65 de la loi du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, LIFD; RS 642.11; circulaire AFC n° 6a du 10 octobre 2024 relative au capital propre dissimulé). L'AFC publie également des taux d'intérêt admis fiscalement sur les avances ou prêts entre sociétés et détenteurs de parts, ce qui confirme que de tels rapports doivent être appréciés selon des critères économiques et non uniquement sur la base de leur libellé comptable.

Il en découle que la diminution d'un compte courant associé inscrit au passif ne constitue pas un mouvement comptable neutre. Elle signifie que l'engagement de la société envers son associé a été réduit. Sous l'angle économique, cette réduction équivaut à un remboursement en faveur de celui-ci, qu'elle intervienne par paiement effectif, compensation, imputation de charges privées ou simple écriture interne. Lorsque le prêt d'associé n'est pas suffisamment documenté ou apparaît économiquement assimilable à un apport, sa diminution peut s'apparenter, selon les circonstances, à un remboursement d'apports en capital ou à une distribution de bénéfice.

À l'inverse, lorsqu'un compte courant associé figure à l'actif ou est présenté en passif négatif, comme en l'espèce, il révèle une position débitrice de l'associé envers la société. Il s'agit alors d'une créance de cette dernière contre son détenteur, soit d'une valeur mise à disposition de celui-ci. Autrement dit, l'associé doit de l'argent à la société, soit parce qu'il a bénéficié d'une avance, soit parce que des montants ont été portés à son débit. Une telle situation correspond économiquement à une avance ou à un prêt octroyé par la société à son propriétaire. À cet égard, le Tribunal fédéral a admis qu'un accroissement du compte courant d'un gérant pouvait être qualifié de distribution dissimulée de bénéfice lorsque les circonstances révélaient un prêt simulé (cf. arrêt TF 9C_566/2023 du 12 septembre 2024 consid. 5).

Dans ces deux hypothèses, les variations constatées sont susceptibles d'entrer dans le champ des restrictions d'utilisation prévues par l'art. 12 al. 1^{er} de la loi COVID-19, l'art. 6 let. a OMCR 20 et l'art. 9 al. 1 let. a OMECR COVID-19. Tel est le cas, d'une part, lorsqu'un compte courant associé inscrit au passif diminue sans que les mouvements correspondants puissent être retracés de manière suffisante, dès lors que cette diminution peut traduire un remboursement d'apports ou une distribution indirecte du bénéfice en faveur du détenteur. Tel est également le cas, d'autre part, lorsqu'un compte courant associé apparaît à l'actif ou en passif négatif, dès lors qu'une telle présentation traduit économiquement une créance de la société contre l'associé et, partant, une mise à disposition de fonds assimilable à un prêt, également prohibée par les dispositions précitées.

Il reste dès lors à examiner concrètement si les mouvements constatés dans la comptabilité de la recourante révèlent une telle violation des restrictions d'utilisation.

4.4. En l'espèce, il ressort du dossier qu'entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2024, le compte "Compte courant associés postposés", présenté en passif négatif, soit économiquement

comme un actif du bilan, est passé de CHF 0.- à CHF 34'000.-. Cette présentation signifie que la société disposait, à la clôture de l'exercice 2024, d'une créance de CHF 34'000.- contre son associée. Sous l'angle économique, cela revient à constater qu'une valeur a été mise à disposition de celle-ci par la société entre 2020 et 2024, respectivement que l'associée a bénéficié d'une avance ou d'un prêt de la société à concurrence de ce montant.

Dans le même temps, le compte inscrit au passif sous l'intitulé "Compte courant associé/Prêts postposés C. _____" est passé de CHF 99'385.96 au 31 décembre 2020 à CHF 61'845.31 au 31 décembre 2022, puis à CHF 37'806.56 au 31 décembre 2023 et enfin à CHF 25'214.56 au 31 décembre 2024. Ce poste représentait une dette de la société envers son associée, soit des fonds laissés à disposition de l'entreprise par celle-ci. Sa diminution progressive signifie donc que l'engagement de la société envers l'associée a été réduit d'un montant total de CHF 74'171.40 entre 2020 et 2024. Sous l'angle économique, une telle réduction correspond à un remboursement partiel de l'avance ou du prêt consenti par l'associée, que ce remboursement ait pris la forme d'un paiement effectif, d'une compensation comptable, d'une imputation de charges privées ou d'une autre écriture interne.

Dans sa décision, la DEEF a considéré que ces derniers mouvements constituaient des mouvements de capitaux contraires aux restrictions d'utilisation des aides pour cas de rigueur. Cette appréciation n'apparaît *a priori* pas critiquable. Le caractère postposé du prêt inscrit au passif renforce au demeurant cette analyse. Une postposition signifie en effet que le créancier accepte de subordonner sa créance au désintéressement d'autres créanciers, afin de soutenir la société. Un tel financement, même s'il demeure formellement une dette, se rapproche économiquement d'un apport durable laissé à disposition de l'entreprise. Sa réduction durant la période de restriction devait donc être examinée avec une attention particulière, dès lors que les aides Covid-19 avaient pour but de préserver la liquidité de l'entreprise et d'assurer la continuité de son activité, et non de permettre le désintéressement de ses associés.

Les mouvements comptables doivent par ailleurs être appréciés dans leur ensemble. D'une part, la société a vu apparaître une créance de CHF 34'000.- contre son associée, ce qui traduit une mise à disposition de fonds ou de valeur en faveur de cette dernière. D'autre part, la dette de la société envers cette même associée a diminué de manière importante. Ces éléments ne relèvent donc pas d'une simple question de présentation comptable. Ils modifient concrètement la relation patrimoniale entre la société et son associée, en réduisant les fonds laissés à disposition de l'entreprise, tout en créant parallèlement une position débitrice de l'associée envers celle-ci.

Cela étant, il n'est pas nécessaire, pour l'issue du litige, de trancher définitivement la question de savoir si le compte "Compte courant associé/Prêts postposés C. _____" correspondait à un véritable prêt économiquement justifié ou à un financement assimilable à des fonds propres. En effet, le seul fait que le compte "Compte courant associés postposés" soit passé de CHF 0.- à CHF 34'000.- suffit à constater que la société a octroyé à son associée une avance ou un prêt durant la période soumise aux restrictions. Or, l'octroi de prêts aux propriétaires est expressément prohibé par l'art. 6 let. a OMCR 20 et l'art. 9 al. 1 let. a OMECR COVID-19.

Partant, même si l'on renonçait à qualifier la diminution du prêt postposé de remboursement d'apport ou de distribution indirecte, la violation des restrictions d'utilisation serait déjà réalisée en raison de l'apparition d'une créance de CHF 34'000.- de la société contre son associée. La DEEF pouvait dès lors retenir, sans violer le droit ni constater les faits de manière inexacte, que les restrictions d'utilisation des aides octroyées n'avaient pas été respectées.

4.5. Les arguments avancés par la recourante ne sont pas de nature à modifier cette conclusion.

Certes, celle-ci soutient que les variations constatées sur les comptes courants associés résulteraient uniquement d'imputations internes, notamment de parts privées liées à l'utilisation de véhicules et de certains frais généraux, et non de remboursements effectifs ou de versements en faveur de son associée. Elle produit en outre, en procédure de recours, des comptabilités corrigées pour les exercices 2020 à 2024, dont il ressortirait, selon elle, une présentation plus conforme à la réalité économique de la société.

Or, si des écritures internes peuvent certes, selon les circonstances, corriger ou ventiler certaines charges, encore faut-il qu'elles soient justifiées par des pièces probantes, qu'elles respectent les principes de régularité, de clarté, d'intégralité et de rattachement à la bonne période comptable, et qu'elles permettent de suivre concrètement les flux économiques sous-jacents. Cependant, la recourante n'établit pas, pièces à l'appui, que les montants portés au compte courant associé correspondraient exclusivement à des charges supportées dans l'intérêt de l'entreprise, correctement ventilées entre usage professionnel et usage privé, ni qu'ils seraient dépourvus de tout avantage économique pour l'associée assimilable à une restriction d'utilisation.

Le fait qu'aucun virement bancaire direct n'ait été établi en faveur de celle-ci n'est notamment pas déterminant. Les restrictions applicables ne visent pas uniquement les distributions formelles ou les transferts de liquidités immédiatement visibles. Elles prohibent également les opérations qui, par leur résultat économique, aboutissent à diminuer une dette de la société envers son associée, à compenser des montants portés à son compte ou à faire apparaître une créance de la société contre celle-ci.

La recourante ne peut pas davantage tirer argument des comptabilités corrigées produites ultérieurement. Ces documents ont été établis plusieurs années après les exercices concernés, après l'ouverture du contrôle et après la décision de restitution. Ils modifient sensiblement la présentation des comptes litigieux et tendent précisément à faire disparaître, sur le plan comptable, les variations ayant fondé la décision attaquée. Une telle production tardive doit être appréciée avec une extrême retenue, d'autant qu'il n'est pas établi que ces nouvelles comptabilités auraient été contrôlées ou validées par l'autorité fiscale, ni qu'elles auraient donné lieu à des taxations rectificatives. Le seul fait qu'elles auraient été transmises à l'administration fiscale ne suffit pas à leur conférer une force probante déterminante dans la présente procédure.

À cet égard, il est particulièrement révélateur que les corrections invoquées ne portent pas sur des éléments marginaux, mais sur plusieurs postes importants du bilan. Ainsi, au 31 décembre 2024, selon les indications fournies, la trésorerie passerait de CHF 4'120.26 dans les comptes initialement établis à CHF 19'909.56 dans les comptes rectifiés; les stocks seraient augmentés de CHF 5'000.- à CHF 14'000.-; des charges payées d'avance, inexistantes dans les comptes initiaux, apparaîtraient pour un montant supérieur à CHF 10'000.-; enfin, des dettes de salaires à payer disparaîtraient. Ces modifications, prises dans leur ensemble, ont pour effet de modifier substantiellement la situation patrimoniale présentée au 31 décembre 2024 et, surtout, de faire disparaître comptablement le prêt de CHF 34'000.- constaté en faveur de l'associée.

Or, de telles corrections ne suffisent pas, à elles seules, à démontrer que la situation économique réelle de la société aurait été conforme aux restrictions applicables à cette date. Elles appelaient à tout le moins des explications circonstanciées et des pièces justificatives permettant de comprendre l'origine de chaque correction, son rattachement au bon exercice comptable, sa justification

commerciale et son incidence sur les flux économiques entre la société et son associée. En l'absence d'une telle démonstration, ces comptes rectifiés apparaissent avant tout comme une nouvelle présentation comptable établie *a posteriori*, favorable à la recourante, mais insuffisante pour remettre en cause les constats opérés sur la base des comptes disponibles au moment du contrôle.

Il convient en effet de rappeler que la recourante, en tant que société à responsabilité limitée, était tenue de disposer d'une comptabilité régulière, complète et fiable, permettant d'établir sa situation financière réelle, pour chaque exercice. Cette obligation lui incombe personnellement. Ces comptes doivent ensuite être soumis à l'approbation de l'assemblée des associés, à laquelle appartient notamment la compétence intransmissible d'approuver les comptes annuels et de déterminer l'emploi du bénéfice résultant du bilan (art. 804 al. 2 ch. 5 CO; ég. art. 805 CO).

Cette responsabilité ne saurait être transférée ni à la fiduciaire chargée à l'époque de préparer ces comptes, ni à l'autorité fiscale, et encore moins à l'autorité chargée du contrôle des aides Covid-19, à laquelle il n'appartient ni de reconstituer la comptabilité de l'entreprise, ni de suppléer les carences de son organisation interne ou de sa fiduciaire. Si l'ancienne fiduciaire a effectivement manqué à ses obligations, cette circonstance relève des rapports de droit privé entre la société et son mandataire; elle ne permet pas de neutraliser les conséquences du non-respect des conditions auxquelles l'aide publique a été octroyée.

Le fait que la société ne soit pas soumise à un contrôle ordinaire et ait renoncé à un contrôle restreint n'y change rien. L'opting-out dispense uniquement la société de faire contrôler ses comptes par un organe de révision; il ne la libère ni de son obligation de tenir une comptabilité régulière, complète et fiable, ni de son obligation de présenter des comptes annuels conformes à la réalité économique, et faire approuver ceux-ci par l'assemblée des associés. Ainsi, lorsqu'une société renonce au contrôle restreint, elle assume elle-même le risque que d'éventuelles erreurs ne soient pas détectées plus tôt par un organe externe.

Elle ne peut donc pas se prévaloir, après coup, de l'absence de contrôle ou du changement de fiduciaire pour remettre en cause les comptes sur la base desquels l'autorité a procédé au contrôle des aides Covid-19. Un changement de fiduciaire ne lui confère en effet pas une latitude illimitée pour modifier rétroactivement la comptabilité des exercices déjà clôturés, et approuvés, ne serait-ce que tacitement, l'associé-gérante unique, en particulier lorsque ces modifications interviennent après l'ouverture du contrôle et tendent à faire disparaître les mouvements litigieux. Il ne modifie pas davantage la responsabilité propre de la société quant à la tenue régulière de ses comptes et au respect des restrictions d'utilisation des aides pour cas de rigueur, ni la responsabilité de l'assemblée des associés qui a approuvé lesdits comptes.

4.6. Il faut enfin relever que le SCC avait expressément indiqué à la recourante, le 4 décembre 2024, que les comptes concernés devaient retrouver, au plus tard le 31 décembre 2024, leurs niveaux respectifs du 31 décembre 2020, et l'avait avertie qu'un nouveau contrôle interviendrait. Cette demande ne portait pas sur une simple rectification formelle de la présentation comptable, mais sur la régularisation effective de la situation économique de la société.

Il ne suffisait donc pas de modifier ultérieurement les écritures, en procédure de recours, pour rendre la comptabilité compatible avec les restrictions applicables; encore fallait-il établir que les montants litigieux avaient effectivement été réintégrés dans l'entreprise ou qu'ils n'en étaient jamais sortis économiquement.

Les restrictions d'utilisation litigieuses ne poursuivent en effet pas un but purement formel. Elles garantissent que les aides pour cas de rigueur servent à sauvegarder les entreprises en difficulté et les emplois, et non à maintenir ou procurer un avantage patrimonial à leurs propriétaires. La Cour de céans a déjà rappelé que ces mesures n'ont pas pour finalité de permettre aux détenteurs d'une entreprise de bénéficier d'un rendement privé ou de conserver, directement ou indirectement, une valeur patrimoniale à concurrence des aides perçues. Elle a ainsi retenu que ces prestations visent la continuité de l'activité et non le maintien d'une situation financière propice à une distribution en faveur des propriétaires de l'entreprise (cf. arrêts TC FR 603 2023 79 du 28 février 2024 consid. 5.2.4; 603 2023 54 du 9 janvier 2024 consid. 4.3.2).

Admettre le contraire reviendrait à vider les restrictions d'utilisation de leur portée pratique et à permettre à une entreprise bénéficiaire d'aides publiques de régulariser rétroactivement, selon les besoins de la procédure, des mouvements intervenus durant la période protégée, sans démontrer que la situation patrimoniale exigée avait réellement été rétablie dans le délai imparti.

Dans ces conditions, les explications et documents produits par la recourante ne suffisent pas à remettre en cause la constatation selon laquelle les mouvements litigieux entraînent dans le champ des restrictions prévues par l'art. 12 al. 1^{er} de la loi COVID-19, l'art. 6 let. a OMCR 20 et l'art. 9 al. 1 let. a OMECR COVID-19.

4.7. Enfin, la recourante ne saurait invoquer une violation de son droit d'être entendue au motif que les courriers de régularisation auraient été adressés à son ancienne fiduciaire. Il ressort du dossier que l'autorité a utilisé l'adresse de contact communiquée dans le cadre de la demande d'aide. Elle pouvait dès lors légitimement se fonder sur cette indication, aucune information ne lui ayant été transmise quant à un changement de mandataire ou de coordonnées de contact.

Quoi qu'il en soit, le grief apparaît manifestement infondé. En effet, le courrier du 4 décembre 2024 n'a pas uniquement été adressé à l'ancienne fiduciaire, mais également à l'adresse même de la société. La recourante ne peut donc pas sérieusement soutenir qu'elle n'aurait pas été en mesure de prendre connaissance de la demande de régularisation et de faire valoir ses observations en temps utile.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant ce grief, lequel doit être écarté.

5.

Reste à examiner si, comme le prétend la recourante, les circonstances invoquées justifiaient que l'autorité renonce à exiger la restitution des aides perçues.

5.1. À cet égard, l'art. 24 al. 1 OMECR COVID-19 renvoie à la loi cantonale du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1), notamment en ce qui concerne la révocation de la décision d'octroi et la restitution de la contribution.

Selon l'art. 37 al. 1 LSub, l'autorité compétente révoque la décision d'octroi, résilie le contrat de droit public, réduit le montant de la subvention octroyée et/ou en exige la restitution totale ou partielle lorsque la subvention n'est pas utilisée conformément à l'affectation prévue (let. a), lorsque le bénéficiaire, après mise en demeure, n'accomplit pas ou accomplit incorrectement la tâche subventionnée (let. b), ou encore lorsque la subvention a été indûment promise ou versée, que ce soit en violation du droit ou sur la base d'un état de fait inexact ou incomplet (let. c).

L'art. 38 al. 1 LSub prévoit certaines exceptions. L'autorité compétente renonce ainsi à la révocation de la décision ou à la résiliation du contrat portant sur une subvention indûment promise ou versée si le bénéficiaire a pris, au vu de la décision, des mesures qui ne sauraient être annulées sans entraîner des pertes financières difficilement supportables (let. a), s'il lui était difficile de déceler la violation du droit (let. b), ou si la constatation inexacte ou incomplète des faits ne lui est pas imputable (let. c). En cas de rigueur excessive, l'autorité compétente peut en outre renoncer en tout ou partie à la restitution de la subvention (al. 2).

5.2. En l'occurrence, la recourante n'a pas respecté les obligations auxquelles elle s'était engagée ni les restrictions d'utilisation applicables aux aides pour cas de rigueur (cf. *supra* consid. 4). Le versement des indemnités s'est dès lors avéré indu, l'une des conditions posées à leur octroi faisant défaut. Il s'ensuit que l'aide n'a pas été utilisée conformément à l'affectation prévue, au sens de l'art. 37 al. 1 let. a LSub, et qu'elle a été indûment versée en violation du droit, au sens de l'art. 37 al. 1 let. c LSub. L'autorité était par conséquent fondée à en exiger la restitution.

Aucun motif ne justifie par ailleurs de renoncer, totalement ou partiellement, à cette restitution. La législation applicable était claire quant aux restrictions d'utilisation imposées aux entreprises bénéficiaires. La recourante avait du reste expressément confirmé, dans le cadre de sa demande d'aide, qu'elle s'engageait à ne distribuer aucun dividende ou tantième, à ne rembourser aucun apport en capital et à n'octroyer aucun prêt à ses propriétaires durant la période déterminante. Elle ne pouvait donc ignorer que le non-respect de ces conditions était susceptible d'entraîner la restitution des aides perçues.

Il faut en outre relever que l'autorité a attiré l'attention de la recourante, par courrier du 4 décembre 2024, sur les irrégularités constatées et sur la nécessité de régulariser la situation au plus tard le 31 décembre 2024. Elle l'a également avertie qu'un contrôle ultérieur serait effectué et que toute variation dépassant les valeurs admises pendant la période soumise aux restrictions entraînerait une demande de restitution de la totalité des aides perçues. La recourante a ainsi bénéficié d'une possibilité concrète de redresser sa situation avant que la décision de restitution ne soit rendue.

Si des doutes subsistaient quant à la portée des restrictions ou aux mesures concrètes à prendre pour s'y conformer, il appartenait à la recourante de s'enquérir en temps utile auprès de l'autorité compétente. Cela se justifiait d'autant plus qu'elle avait bénéficié de fonds publics et que les obligations acceptées dans ce cadre déployaient leurs effets sur plusieurs exercices comptables. Les autorités ont par ailleurs largement communiqué durant la période pandémique sur les conditions d'octroi et les restrictions liées aux aides Covid-19; les informations pertinentes étaient ainsi accessibles aux entreprises concernées.

Dans ces circonstances, la recourante ne peut se prévaloir ni d'une violation difficilement décelable, ni d'une constatation inexacte ou incomplète des faits qui ne lui serait pas imputable, ni encore d'une rigueur excessive justifiant de renoncer à la restitution. Les conditions de l'art. 38 LSub ne sont dès lors pas réalisées.

5.3. Il y a ensuite lieu de rappeler que, par arrêté du 20 septembre 2022, le Conseil d'État a chargé la DEEF de demander à toute entreprise ayant versé ou décidé de verser des dividendes ou tantièmes, alors qu'elle avait perçu des aides pour cas de rigueur, la restitution intégrale desdites aides (art. 1; cf. pièce 15 du dossier de l'autorité). Cette mesure se fonde sur l'OMCR 20, l'OME CR COVID-19 et la LSub, ainsi que sur les instructions du SECO relatives à l'application de l'art. 6 OMCR 20, en particulier quant à l'interdiction de distribuer des dividendes ou tantièmes, de

rembourser des apports en capital ou d'octroyer des prêts aux propriétaires durant l'exercice au cours duquel les mesures pour cas de rigueur ont été octroyées et durant les trois exercices suivants, ou jusqu'au remboursement des aides obtenues.

La Cour de céans a déjà eu l'occasion de préciser que la volonté du Conseil d'État, clairement exprimée dans son arrêté du 20 septembre 2022, ne laisse aucune marge de manœuvre à la DEEF et impose, sans égard aux circonstances particulières du cas, la restitution des indemnités indûment perçues, sans qu'une telle solution ne puisse être qualifiée d'arbitraire (cf. arrêts TC FR 603 2022 143 du 20 juillet 2023 consid. 4.1; 603 2023 54 du 9 janvier 2024 consid. 4.3.2).

La demande de restitution litigieuse découle ainsi de la stricte application des art. 9 al. 1 let. a et 24 OMECR COVID-19, lus à la lumière de la législation fédérale et de la mesure décidée par le Conseil d'État. L'autorité intimée était dès lors tenue de tirer les conséquences du non-respect des restrictions d'utilisation auxquelles la recourante s'était engagée.

À cet égard, le Tribunal cantonal a également rappelé que la saine gestion financière du canton constitue un intérêt public prépondérant à récupérer les aides indûment perçues. En effet, à défaut de restitution, le canton ne bénéficie pas du remboursement de 70 % par la Confédération, respectivement s'expose à devoir restituer les montants concernés en puisant dans les finances publiques (cf. arrêt TC FR 603 2022 143 du 20 juillet 2023 consid. 4.2.2).

5.4. Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi la décision attaquée consacrerait une violation du droit, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, ni une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Partant, les griefs de la recourante doivent être écartés.

6.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le recours doit être entièrement rejeté et la décision attaquée confirmée.

7.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure doivent être mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 131 al. 1 CPJA). Ils sont fixés à CHF 2'000.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant versée le 7 avril 2026.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
- II. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant déjà versée.
- III. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 22 juin 2026/jud

La Présidente

Le Greffier-rapporteur