

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/833/2025-EXPLOI

ATA/1314/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 26 novembre 2025

1^{ère} section

dans la cause

A_____ SA, en liquidation

recourante

représentée par Me Gandy DESPINASSE, avocat

contre

OFFICE CANTONAL DE L'ÉCONOMIE ET DE L'INNOVATION

intimé

EN FAIT

A. a. A_____ SA, en liquidation (ci-après : la société) a été inscrite au registre du commerce le 23 octobre 2012 et avait pour but l'exploitation d'un café-restaurant. Elle a été dissoute par décision de l'assemblée générale du 5 mars 2024.

b. Dans le cadre de la crise économique induite par l'épidémie de coronavirus, la société a sollicité et obtenu une aide financière totale de CHF 129'192.50 pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021.

c. Le 3 février 2021, la société et l'État de Genève ont signé une convention d'octroi de contributions à fonds perdus (ci-après : la convention) qui rappelait les bases légales applicables, les engagements de véracité et d'exactitude des déclarations de l'entreprise requérante et l'obligation de restitution de montants indûment perçus. Son art. 5.2 prévoyait que l'entreprise bénéficiaire s'engageait, pour les trois exercices suivant l'exercice au cours duquel des mesures pour cas de rigueur avaient été octroyées ou jusqu'au remboursement des aides octroyées, notamment, à ne pas décider ni distribuer de dividende ou de tantième, ni rembourser d'apport de capital.

d. Les 24 juin 2021, 20 octobre 2021 et 9 avril 2022, les parties ont signé des avenants à cette convention.

B. a. Par décision du 9 décembre 2024, l'office cantonal de l'économie et de l'innovation du département de l'économie et de l'emploi (ci-après : l'office) a sollicité le remboursement des CHF 129'192.50 alloués au titre d'aide financière totale pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021.

À l'issue de 2023, la société avait décidé de distribuer des dividendes pour un montant de CHF 53'100.70 en faveur de ses associés et avait comptabilisé ce montant dans ses comptes remis à l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC-GE) en vue de sa taxation de 2023. Cette distribution contrevenant aux prescriptions légales, la totalité de l'aide financière perçue devait être restituée.

b. Par décision sur réclamation du 4 février 2025, le département a confirmé sa décision.

Par sa signature de la convention, la société avait confirmé le respect de la véracité des informations déclarées et s'engageait entre autres à respecter certaines conditions liées à l'utilisation de l'aide financière prévue notamment par l'art. 6 de l'ordonnance concernant les mesures pour les cas de rigueur destinées aux entreprises en lien avec l'épidémie de Covid-19 (ordonnance Covid-19 cas de rigueur - RS 951.262 ; ci-après : OMCR-20). Cette disposition interdisait notamment la prise de décision ou la distribution de dividendes ou tantièmes durant l'exercice au cours duquel une aide financière cas de rigueur avait été perçue et pour les trois exercices suivants, et cela indépendamment de l'exercice durant lequel les bénéfices utilisés pour cette distribution avaient été réalisés.

Il n'était pas contesté que la société avait distribué des dividendes à hauteur de CHF 53'100.70 en faveur de ses associés et que cette opération avait été inscrite dans ses comptes 2023, soit durant la période objet de restrictions d'utilisation. Partant, elle avait enfreint les dispositions légales ainsi que la convention d'octroi de contributions à fonds perdus.

La jurisprudence de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) avait confirmé que les avances concrètement consenties aux actionnaires constituaient indubitablement une utilisation « à d'autres fins » de l'aide perçue. Le montant demandé en restitution n'était en soi pas contesté.

Ainsi, après avoir procédé à un nouvel examen du dossier, à la lumière des informations transmises dans le cadre de la réclamation, sa décision de remboursement devait être confirmée.

- C. a.** Par acte du 7 mars 2025, la société a formé recours auprès de la chambre administrative à l'encontre de cette décision, en concluant à son annulation.

Elle avait scrupuleusement respecté ses engagements et ni la convention ni la législation applicable ne contenait de restriction quant à la cessation d'activité, la liquidation de la société ou la vente de fonds de commerce. Grâce à ces aides à fonds perdu, elle avait pu conserver l'intégralité de son personnel et honorer l'ensemble de ses engagements auprès des fournisseurs et des administrations notamment.

Après plus de quatre décennies d'activité, les actionnaires de la société avaient décidé de ne pas poursuivre son exploitation. Aussi, par contrat du 1^{er} juillet 2022, elle avait cédé le fonds de commerce du restaurant, avec effet au 1^{er} janvier 2023. Le produit de la vente du fonds de commerce avait servi à payer l'intégralité des dettes de la société, en liquidation, y compris le remboursement du prêt Covid-19 contracté auprès de la Banque cantonale de Genève. Elle avait cessé toute activité le 31 décembre 2022 et avait été dissoute par décision de l'assemblée générale du 5 mars 2024.

Le bilan de l'exercice 2023 joint à la décision fiscale faisait apparaître un bénéfice net de CHF 26'715.58 ainsi qu'un dividende reporté puis distribué aux actionnaires de CHF 53'100.- Ce dividende reporté correspondait à la réalisation des réserves latentes résultant de plus de 40 ans d'activités, soit un bénéfice de liquidation. S'agissant du bénéfice de CHF 26'715.58, il correspondait à un bénéfice non distribué se rapportant à l'exercice comptable 2020. En d'autres termes, il figurait dans la comptabilité de la société, en liquidation, avant même que les demandes d'aide ne fussent déposées en 2021 et 2022. Il en résultait qu'il ne provenait en aucune manière des aides à fonds perdu reçues de l'office.

L'objectif de la restriction de l'utilisation prévue à l'art. 6 OMCR était d'éviter que l'aide fût détournée au profit d'intérêts particuliers, par exemple au profit de l'actionnaire ou de l'ayant droit économique de la société. Or en l'espèce, l'aide reçue à fonds perdu avait été utilisée intégralement pour payer les charges de la

société et aucune distribution de dividende n'avait été faite pour les exercices 2020 à 2022. La distribution de l'exercice 2023 concernait la réalisation de réserves latentes à l'occasion de la liquidation de la société, liquidation que ni la convention ni les lois applicables n'interdisait. La situation traitée dans la jurisprudence citée dans la décision querellée était très différente du cas d'espèce. Enfin, elle heurtait le sentiment d'équité au regard d'une entreprise familiale qui avait participé pendant près de quatre décennies à l'animation économique du canton et qui avait fourni du travail à des dizaines de personnes et de familles.

b. Le département a conclu au rejet du recours.

c. Le 31 juillet 2025, la recourante a persisté dans ses conclusions.

EN DROIT

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

2. Le litige porte sur la conformité au droit de la décision du département réclamant la restitution de l'aide financière octroyée à la recourante dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 au motif qu'elle avait versé un dividende de CHF 53'100.70 à ses associés en 2023.

2.1 Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de Covid-19 (loi Covid-19 - RS 818.102), entrée en vigueur le 26 septembre 2020.

2.2 Dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021, l'art. 6 OMCR 20 prévoit que l'entreprise a fourni au canton les garanties suivantes : (a) durant l'exercice au cours duquel des mesures pour cas de rigueur ont été octroyées et pour les trois exercices suivants ou jusqu'au remboursement des aides obtenues : (1) elle ne décide ni ne distribue aucun dividende ou tantième et ne rembourse pas d'apports de capital.

2.3 Selon le commentaire de l'OMCR 20 publié le 18 juin 2021 par l'administration fédérale des finances (www.news.admin.ch/news/message/attachments/67163.pdf), financées par l'État, les mesures pour les cas de rigueur sont destinées à garantir l'existence des entreprises suisses et à préserver les emplois. Par conséquent, l'année au cours de laquelle l'aide est allouée et les trois années qui suivent (c'est-à-dire, pour une contribution versée en 2021, les années 2021 à 2024) ou jusqu'au remboursement intégral de l'aide reçue, les fonds ne doivent pas être utilisés par les entreprises pour décider, ni distribuer des dividendes ou des tantièmes (p. 10). Les cantons auront compétence pour régir le soutien complémentaire. Par principe, ils devront tenir compte des exigences énoncées à l'art. 12 de la loi Covid-19. Ils devront ainsi prendre en considération en particulier

la forme juridique et la date de création de l'entreprise, ainsi que le siège, le chiffre d'affaires minimal, la preuve d'un manque à gagner supérieur à 40% ou d'une fermeture ordonnée par les autorités, la situation patrimoniale, la dotation en capital et les coûts fixes non couverts, la viabilité, l'interdiction de distribuer des dividendes et, dans le cas des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions de francs, la participation aux bénéfices (p. 17).

Selon le commentaire de l'OMCR 20 du 11 mars 2022 (covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2022/03/Erlauterungen-Hartefallverordnung-2022_FR.pdf), les mesures pour les cas de rigueur que l'État finance sont destinées à garantir l'existence des entreprises suisses et à préserver les emplois. Par conséquent, l'exercice au cours duquel l'aide sera allouée et les trois années qui suivront (c'est-à-dire, pour une contribution versée en 2022, les années 2022 à 2025) ou jusqu'au remboursement intégral de l'aide reçue, les entreprises ne devront pas utiliser les fonds pour décider, ni distribuer des dividendes ou des tantièmes. Dans les cas où l'allocation définitive ou le versement définitif de la contribution pour les cas de rigueur à l'entreprise bénéficiaire n'aura lieu qu'après 2022 en raison de problèmes transitoires (procédures en cours devant une instance administrative ou judiciaire), l'année 2022 sera considérée comme l'année du versement d'une contribution non remboursable. Pendant cette période ou jusqu'au remboursement intégral de l'aide reçue, les entreprises n'auront pas non plus le droit d'utiliser ces ressources pour décider ou exécuter un remboursement des apports en capital. Elles n'auront pas non plus le droit d'accorder des prêts à leurs propriétaires ni de rembourser des prêts à ces derniers afin de conserver les liquidités dans l'entreprise. Il leur sera en revanche permis de s'acquitter d'obligations préexistantes de paiements d'intérêts et d'amortissements ordinaires). Les paiements d'intérêts et d'amortissements ordinaires prévus contractuellement pour des prêts préexistants (y c. intérêts moratoires) seront autorisés aux fins du respect du principe pacta sunt servanda. Par contre, une entreprise n'aura par exemple pas le droit de rembourser un prêt à titre extraordinaire ou anticipé, en dehors des clauses contractuelles prévues (pp. 6-7). Les contrôles ponctuels ultérieurs ou, si possible, des analyses complètes de données (concernant par ex. l'interdiction de verser des dividendes), associés à des sanctions en cas de manquement, constituent également un instrument important de la lutte contre les abus (p. 12).

2.4 Le 30 avril 2021, le Grand Conseil a adopté la LAFE-2021 (loi 12'938), qui a abrogé l'ancienne loi 12'863 relative aux aides financières extraordinaires de l'État destinées aux entreprises particulièrement touchées par la crise économique ou directement par les mesures de lutte contre l'épidémie de coronavirus pour l'année 2021 du 29 janvier 2021.

La participation financière indûment perçue doit être restituée sur décision du département (al. 1). Est indûment perçue la participation financière utilisée à d'autres fins que la couverture des coûts fixes tels que précisés à l'art. 3 (al. 2 ; art. 17 LAFE-2021).

2.5 Dans un arrêt 603 2023 54 du 9 janvier 2024, le Tribunal cantonal du canton de Fribourg a rejeté le recours formé par une société contre la demande de remboursement de l'aide Covid. Celle-ci avait distribué un dividende alors qu'elle s'était engagée à y renoncer (consid. 4.1). Le fait que la distribution ne s'était pas encore matérialisée lorsque l'État avait réclamé le remboursement et que la société avait alors renoncé à l'opération n'y changeait rien, la décision de verser un dividende constituant déjà une violation de l'engagement pris (consid. 4.2). Les mesures visaient la sauvegarde des entreprises en difficulté et des emplois, et non le maintien d'une situation financière propice au versement de dividendes pour garantir aux actionnaires un rendement sur leurs investissements (consid. 4.3.2).

2.6 La chambre de céans a rejeté le recours d'une société qui avait versé un dividende puis avait annulé la décision et invoqué une inadvertance. Le fait que le dividende n'avait jamais été versé ne lui était d'aucun secours, dès lors que l'engagement qu'elle avait pris portait également sur la simple décision de verser un dividende. Il importait ainsi peu que celui-ci n'eût en pratique jamais été versé. Il était encore observé que le versement d'un dividende avait, selon les explications et les termes de la recourante elle-même, pour but de compenser comptablement une partie des « avances » aux actionnaires qu'elle avait consenties durant l'exercice et comptabilisées à l'actif, le solde devant être – et ayant été – compensé par un remboursement. La recourante, qui reconnaissait une double erreur, ne pouvait prétendre que ses actionnaires n'auraient pas été avantagés. Par ailleurs, les avances concrètement consenties aux actionnaires constituaient indubitablement une utilisation « à d'autres fins » de l'aide perçue. (ATA/1235/2024 du 21 octobre 2024 consid. 2.7).

Dans un autre arrêt, la chambre de céans a retenu que le fait que l'auditeur de la société ait pu valider l'opération n'exonérait pas la recourante de l'obligation de respecter les engagements qu'elle avait pris. Le fait que la société se soit ravisée et ait annulé la décision de verser le dividende était sans portée, la décision ayant été prise et l'engagement pris ainsi pas respecté. Le motif pour lequel la recourante s'était ravisée n'était pas pertinent. Les explications que la recourante avançait au sujet des modalités prévues pour le versement du dividende (la cession de participations) et des motifs de cette opération (déplacer dans le bilan de la holding le risque inhérent à ces participations) ne changeaient rien au fait qu'elle avait décidé le versement d'un dividende, ce qui suffisait pour constituer une violation de ses engagements. La valeur réelle du dividende et le fait qu'il faudrait tenir compte d'un risque associé aux participations à céder étaient sans effet sur le fait qu'il s'agissait d'un dividende, entraînant au plan comptable une diminution de l'actif de la recourante (ATA/153/2025 du 10 février 2025 consid. 2.8).

Encore plus récemment, la chambre de céans a rappelé que le versement de dividende pendant la période de blocage était proscrit tant par l'art. 6 OMCR 20 que par la convention. L'argumentation selon laquelle la recourante n'aurait pas enfreint la disposition précitée dès lors que les fonds ayant servi à la distribution de

ces dividendes proviendraient du rendement de sa participation à « Noël Genève SA » en 2022 ne pouvait être suivie. Le texte légal était clair et interdisait tout versement de dividendes durant la période de blocage, indépendamment de l'origine des fonds distribués (ATA/759/2025 du 8 juillet 2025 consid. 2.7).

2.7 Selon l'art. 660 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), tout actionnaire a droit à une part proportionnelle du bénéfice résultant du bilan, pour autant que la loi ou les statuts prévoient sa répartition entre les actionnaires (al. 1). Il a droit, lors de la dissolution de la société, à une part proportionnelle du produit de la liquidation, à moins que les statuts ne règlent autrement l'emploi de l'actif de la société dissoute (al. 2).

L'art. 745 CO relatif à la répartition de l'actif à la liquidation prévoit qu'après paiement des dettes, l'actif de la société dissoute est, sauf disposition contraire des statuts, réparti entre les actionnaires au prorata de leurs versements et compte tenu des privilèges attachés à certaines catégories d'actions (al. 1). Cette répartition ne peut se faire qu'après l'expiration d'une année à compter du jour où l'appel aux créanciers a été publié (al. 2).

2.8 2 En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante a versé à ses actionnaires un dividende de CHF 53'100.70 en 2023, soit pendant la période de « blocage » telle que prévue à l'art. 6 OMCR 20. Or le versement de dividende pendant cette période était proscrit tant par la disposition précitée que par la convention (art. 5.2 de la convention).

La recourante fait valoir que la situation traitée dans l'ATA/1235/2024 précité et mentionné dans la décision querellée était différente du cas d'espèce en tant que dans cet arrêt, la distribution avait eu lieu alors que la société poursuivait ses activités. Par ailleurs, elle avait été effectuée dans le but de rembourser des avances consenties par les actionnaires alors qu'en l'espèce, il s'agit de la réalisation de réserves latentes de la société qui avait cessé son activité.

Toutefois, dans l'ATA/759/2025 précité, la chambre de céans a confirmé que le texte légal était clair et interdisait tout versement de dividendes durant la période de blocage, indépendamment de l'origine des fonds distribués. Il doit en être de même dans le cas d'espèce.

Par ailleurs, comme l'a relevé l'autorité intimée dans sa réponse, sans être contredite par la recourante, l'argument de cette dernière selon lequel le dividende versé serait consécutif à sa liquidation ne saurait être retenu, au vu de la chronologie des faits. En effet, la société a été dissoute postérieurement à cette distribution puisque celle-ci était déjà inscrite dans les comptes 2023 de la société recourante alors que la décision de procéder à sa dissolution n'avait été prise par l'assemblée générale qu'en mars 2024.

C'est ainsi conformément à la loi et sans abus de son pouvoir d'appréciation que l'intimé a réclamé à la recourante le remboursement de l'aide qu'elle lui avait versée.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

3. Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA), et aucune indemnité de procédure ne sera allouée, le département n'y ayant pas conclu et disposant par ailleurs d'un service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 7 mars 2025 par A_____ SA, en liquidation contre la décision de l'office cantonal de l'économie et de l'innovation du 4 février 2025 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de A_____ SA, EN LIQUIDATION, un émoulement de CHF 500.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi

communiqué le présent arrêt à Me Gandy DESPINASSE, avocat de la recourante, ainsi qu'à l'office cantonal de l'économie et de l'innovation.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Claudio MASCOTTO et Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

la présidente siégeant :

N. DESCHAMPS

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :