

S1 22 205

ARRÊT DU 28 AOÛT 2024

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Candido Prada, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Mireille Allegro, greffière

en la cause

X _____, recourant, représenté par Monsieur Y _____,

contre

CAISSE DE COMPENSATION DU CANTON DU VALAIS, intimée

(Allocation perte de gain en cas de coronavirus ; personnes vulnérables)

Faits

A. X _____, né le xx.xx 1955, exerce l'activité de chauffeur de personnes à titre indépendant depuis le 6 février 2015.

Durant la période du 17 septembre 2020 au 31 août 2021, la Caisse de compensation du canton du Valais (CCC) a versé des allocations pour perte de gain COVID-19 à l'intéressé (cf. décision du 3 janvier 2022 demandant la restitution des prestations versées ; pièce 3).

En décembre 2021, l'assuré a fait parvenir à la CCC la demande d'allocation pour novembre 2021 et a mentionné n'avoir pas réalisé de chiffre d'affaires durant ce mois en raison d'une atteinte pulmonaire liée au Covid-19 (pièce 1).

Par décision du 3 janvier 2022, la CCC a rejeté les demandes pour les mois de septembre, octobre et novembre 2021, dès lors que le motif de la perte du chiffre d'affaires n'était pas en lien avec les mesures cantonales ou fédérales de lutte contre le coronavirus (pièce 2).

Parallèlement, par décision du même jour, elle a constaté que l'activité de l'assuré avait été limitée non pas en raison des mesures de lutte contre le coronavirus, mais pour cause d'appartenance à un groupe à risque et qu'à partir du 14 juin 2021, l'assuré était entièrement vacciné, de sorte qu'elle lui réclamait le remboursement des allocations versées à tort du 17 septembre 2020 au 31 août 2021, soit 14'547 fr. 65 (pièce 3 et décompte détaillé transmis par la CCC le 17 juillet 2024).

B. Le 25 janvier 2022, le mandataire de l'assuré, Monsieur Y _____, a appelé la CCC (cf. annexe 2 de la réplique du 20 février 2023) pour expliquer que l'assuré avait contracté une maladie pulmonaire liée au Covid-19 qui l'empêchait d'exercer son activité professionnelle malgré les vaccins administrés ; il a demandé à la CCC de bien vouloir revoir sa position (cf. contenu de la pièce 4).

Par courrier du 14 février 2022, il a transmis à la CCC un certificat médical du 1^{er} février 2022 de la Dresse A _____, qui attestait que le patient faisait partie des personnes vulnérables en raison d'une maladie pulmonaire sévère et qu'il n'avait pas pu exercer son activité indépendante jugée trop à risque, et ce en tout cas jusqu'à ce qu'il ait pu être protégé par le schéma complet de vaccination (pièces 4 et 5).

Au lieu de considérer l'appel et le courrier de l'assuré comme une opposition à ses décisions du 3 janvier 2022, la CCC a rendu une nouvelle décision le 5 mai 2022, par laquelle elle a refusé à l'assuré l'octroi de l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus introduite dès le 17 septembre 2020, au motif que la perte du chiffre d'affaires n'était pas en lien avec des mesures de lutte mais avec une pathologie pulmonaire empêchant l'activité professionnelle (pièce 6).

Parallèlement, le 18 mai 2022, elle a rappelé à l'assuré qu'il devait rembourser le montant de 14'547 fr. 65, selon décision du 3 janvier 2022 (pièce 7).

C. Par courrier du 31 mai 2022, l'assuré, représenté par Y _____ selon procuration effective dès le 1^{er} janvier 2022, a formé opposition contre les « courriers relatifs à la « Décision : Allocations pour perte de gain en cas de coronavirus » du 03 janvier 2022 + 05 mai 2022 + rappel du 18 mai 2022 » (pièce 8). Il a contesté ne pas remplir les conditions pour pouvoir bénéficier de l'allocation perte de gain Covid-19, dès lors qu'il était indépendant dans le secteur du transport habilité aux personnes et qu'en raison d'une maladie pulmonaire sévère, il avait fait partie des personnes vulnérables empêchées de travailler par les mesures décidées par le Conseil fédéral. Pour ces raisons, il a demandé à la CCC de reconsidérer sa décision du 5 mai 2022 et d'annuler le rappel du 18 mai 2022. En sus de l'attestation médicale du 1^{er} février 2022, il a remis le rapport établi le 14 avril 2020 par la Dresse A _____ qui attestait que son patient appartenait au groupe des personnes à risque soumises aux recommandations du 21 mars 2020 prises par le Conseil fédéral.

Par décision sur opposition du 14 novembre 2022, la CCC a confirmé sa décision du 5 mai 2022, en indiquant dans sa motivation que dès septembre 2021, il n'y avait presque plus de mesures de restrictions prises par les autorités et qu'en conséquence, les Caisses de compensation devaient porter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés pour obtenir les allocations et qu'en l'espèce, la perte du chiffre d'affaires était due à une maladie pulmonaire et non plus due à une mesure de lutte contre la pandémie, de sorte que le versement de l'allocation pour le mois de novembre 2021 (recte : septembre-octobre-novembre 2021) ne pouvait avoir lieu (pièce 9).

D. Le 12 décembre 2022, l'assuré a recouru céans contre ce prononcé. Il a rappelé qu'il avait été limité dans son activité indépendante de chauffeur de personnes, en raison de son appartenance au groupe de personnes à risque. En annexes 4 et 5, il a déposé des rapports médicaux des 3 avril 2020 et 21 septembre 2021 attestant l'atteinte pulmonaire sévère développée dès janvier 2020.

Répondant le 25 janvier 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision, en relevant que la décision de restitution du 3 janvier 2022 n'avait fait l'objet d'aucune opposition dans le délai de 30 jours, de sorte qu'elle était entrée en force.

Dans sa réplique du 20 février 2023, le recourant a contesté l'absence d'opposition aux décisions du 3 janvier 2022, en rappelant qu'il avait téléphoné à la CCC le 25 janvier 2022, selon le relevé de ses appels, pour lui signifier son désaccord et annoncer le dépôt d'un certificat médical.

Le 21 mars 2023, l'intimée a confirmé que les éléments en sa possession ne lui permettait pas d'accorder une allocation pour perte de gain en lien avec une limitation significative de l'activité, dès lors que la perte du chiffre d'affaires de l'assuré était due à la maladie pulmonaire et non aux mesures de lutte contre le coronavirus décidées par les autorités.

L'échange d'écritures a été clos le 23 mars 2023.

Le 18 juillet 2024, la Cour a versé en cause le décompte d'allocation perte de gain du 26 octobre 2021, annexé à la décision du 3 janvier 2022 de la CCC.

Considérant en droit

1. Les dispositions de la LPGA s'appliquent aux allocations pertes de gain en lien avec le coronavirus, sous réserve de dérogations expresses (art. 1 de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 ; [ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus ; RS 830.31]).

Posté le 12 décembre 2022, le présent recours contre la décision sur opposition du 14 novembre 2022 a été interjeté dans le délai légal de trente jours (art. 60 LPGA) et devant l'instance compétente (art. 56, 57 et 58 LPGA ; art. 81a al. 1 d LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière.

2.

2.1 A titre préliminaire, la Cour constate que l'intimée a manqué de clarté dans ses décisions, en indiquant tout d'abord se prononcer sur le droit aux allocations pour les

mois « de septembre à novembre 2021 » (décision de refus du 3 janvier 2022 ; pièce 2), puis sur le droit à ces prestations depuis septembre 2020 (décision de restitution du 3 janvier 2022 et décision de refus du 5 mai 22 ; pièces 3 et 6) et enfin en ne mentionnant que le droit aux allocations pour le mois de novembre 2021 (décision sur opposition du 14 novembre 2022 ; pièce 9). Elle a également commis des erreurs procédurales dans la gestion de ce dossier, en ne considérant pas l'appel du 25 janvier 2022 et le courrier du 14 février suivant comme une opposition contre les deux décisions du 3 janvier 2022. En effet, à la lecture du contenu de la lettre du 14 février 2022, on comprend aisément que l'assuré a appelé la Caisse, dans le délai d'opposition de 30 jours, pour se plaindre des décisions et qu'il estimait faire partie de la catégorie des personnes à risque, qui ne pouvaient plus exercer leur activité professionnelle malgré la vaccination, et ainsi avoir le droit aux allocations perte de gain Covid-19 depuis leur entrée en vigueur et pas uniquement pour le mois de novembre 2021. Ainsi, l'appel du 25 janvier 2022 suivi du courrier du 14 février 2022 auraient dû être traités comme une opposition aux deux décisions du 3 janvier 2022 et, en conséquence, être également communiqués au Service Finances de l'intimée qui s'occupe des demandes de restitution. En conséquence, contrairement à ce que prétend l'intimée dans sa réponse, la décision du 3 janvier 2022 réclamant la restitution des allocations versées à tort du 17 septembre 2020 au 31 août 2021 par 14'547 fr. 65 ne saurait être considérée comme entrée en force.

2.2 Par économie de procédure, étant donné la confusion dans la gestion de ce dossier en période de pandémie et de télétravail obligatoire, ainsi que du lien de causalité entre les deux décisions litigieuses, il sied d'examiner le droit de l'assuré aux allocations pertes de gain Covid-19 depuis le 17 septembre 2020. Puis, selon l'issue, il conviendra de confirmer, d'annuler ou de réformer toutes les décisions contestées.

3.

3.1 Compte tenu de la situation sanitaire liée au virus SARS-CoV-2 (COVID-19), le Conseil fédéral a pris une série de mesures, comme l'y habilite le législateur en cas de « situation particulière », à l'article 6 LEp, ainsi qu'en se fondant sur les articles 184 alinéa 3 et 185 alinéa 3 Cst. Le Conseil fédéral a en particulier édicté le 13 mars 2020 l'ordonnance 2 COVID-19 et, le 20 mars 2020, l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, lesquelles ont été complétées et modifiées à plusieurs reprises.

L'article 10b de l'ordonnance 2 COVID-19 (RS 818.101.24) dans son état au 17 mars 2020 prévoyait que les personnes particulièrement à risque devaient rester chez elles et éviter les regroupements de personnes (al. 1). Par personnes particulièrement à risque,

on entendait les personnes de 65 ans et plus et les personnes qui souffraient notamment des pathologies suivantes : hypertension artérielle, diabète, maladies cardiovasculaires, maladies respiratoires chroniques, faiblesse immunitaire due à une maladie ou à une thérapie, cancer (al. 2). Par la suite, cette disposition a été modifiée, permettant aux personnes à risque de quitter leur domicile, pour autant qu'elles prenaient des précautions particulières pour respecter les recommandations de l'OFSP en matière d'hygiène et d'éloignement social. Dès le 17 avril 2020 et jusqu'à l'abrogation de l'ordonnance 2 COVID-19 le 21 juin 2020, des règles ont été émises pour l'employeur concernant la protection de la santé des employés vulnérables (art. 10c Ordonnance 2 COVID-19, état au 17 avril 2020). En revanche, aucune protection particulière n'a été octroyée à l'employeur vulnérable. En outre, un plan de vaccination, auquel les personnes à risque ont été invitées en priorité à se soumettre, a été mis en place en décembre 2020 avec une intensification dès le printemps 2021.

S'agissant des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19 (RS 830.31) prévoyait qu'elles avaient droit à l'allocation perte de gain si elles étaient assurées obligatoirement au sens de la LAVS, pour autant que leur activité avait dû être interrompue en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité ou avait été significativement limitée par ces dernières (ce qui correspondait au début à une baisse du chiffre d'affaires d'au moins 30% puis dès le 17 septembre 2020 d'au moins 55%) et qu'elles avaient subi une perte de gain (cf. art. 2 al. 3 et 3bis de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les pertes de gain COVID-19, état au 17 septembre 2020 ; RS 830.31).

Le 13 janvier 2021, le Conseil fédéral a complété les mesures de lutte contre la pandémie et pris des mesures pour les employés vulnérables. L'article 2 alinéa 3quinquies a alors été introduit dans l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19. Il énonce que « les personnes vulnérables exerçant une activité lucrative indépendante au sens de l'article 12 LPGA ont droit à l'allocation lorsqu'elles ne peuvent pas travailler depuis leur domicile. Pour la définition des personnes vulnérables, l'article 27a alinéas 10 à 12 de l'ordonnance 3 COVID-19 s'applique par analogie. Les employés doivent prouver leur vulnérabilité au moyen d'un certificat médical ». Selon l'article 27a alinéas 10 à 12 de l'ordonnance 3 COVID-19 introduit le 13 janvier 2021 (RO 2021 5), par personnes vulnérables, on entend les femmes enceintes et les personnes qui n'ont pas été vaccinées contre le COVID-19 et qui souffrent notamment des pathologies suivantes : hypertension artérielle, diabète, maladie cardio-vasculaire, affection chronique des voies respiratoires, faiblesse immunitaire due à une maladie ou à un traitement, cancer,

obésité (al. 10). Les pathologies visées à l'alinéa 10 sont précisées à l'annexe 7 à l'aide de critères médicaux. La liste de ces critères n'est pas exhaustive. Une évaluation clinique de la vulnérabilité dans le cas d'espèce est réservée (al. 11). L'OFSP actualise en permanence l'annexe 7 (al. 12).

3.2 En l'espèce, le recourant a souffert d'une pneumonie organisante en janvier 2020, qui a nécessité un suivi médical et un traitement par Prednisone et qui l'a empêchée d'exercer son activité professionnelle indépendante. Les examens ont confirmé le diagnostic de pneumopathie organisée (COP) (cf. rapport du scanner comparatif du 20 septembre 2021 ; annexe 4 du recours). Le 14 avril 2020, la Dresse A _____ a attesté que son patient appartenait au groupe des personnes à risque et devait bénéficier des recommandations de l'OFSP sur le télétravail et les mesures organisationnelles en matière d'hygiène et d'éloignement social.

Lors de la demande d'allocation du recourant pour la période dès septembre 2020, la vaccination n'était toujours pas disponible, de sorte que le recourant était limité significativement dans son activité en raison de son statut de personne à risque. C'est dès lors à juste titre que la CCC lui a octroyé des allocations perte de gain dès cette date en fonction de sa perte de chiffre d'affaires.

Dès janvier 2021, le Conseil fédéral a imposé le télétravail et a décidé que les personnes vulnérables exerçant une activité indépendante qui ne pouvaient pas travailler depuis leur domicile avaient le droit à une allocation perte de gain. Selon le certificat établi par la Dresse A _____, l'assuré faisait partie des personnes vulnérables et son emploi de chauffeur ne pouvait pas être effectué à domicile, de sorte que la poursuite du versement des allocations apparaît à ce stade pleinement justifiée.

Par la suite, en revanche, l'assuré a pu bénéficier du plan de vaccination et était complètement vacciné en date du 14 juin 2021 selon son certificat Covid (cf. décision du 3 janvier 2022). Dans son rapport du 1^{er} février 2022, la Dresse A _____ a attesté que l'assuré faisait partie des personnes vulnérables en raison de sa maladie pulmonaire et n'avait pas pu reprendre son activité indépendante jugée trop à risque, « en tout cas jusqu'à sa complète vaccination ». Ainsi, dès cette date, le recourant ne pouvait plus justifier sa perte de gain par des mesures liées au coronavirus ; celle-ci était uniquement due à son atteinte à la santé.

Au vu de ces éléments, il sied d'admettre le droit de l'assuré à une allocation pour perte de gain en cas de coronavirus pour la période du 17 septembre 2020 au 14 juin 2021.

4.

4.1 Ceci étant, les décisions du 3 janvier 2022, 5 mai 2022 et 14 novembre 2022 sont partiellement infondées et doivent être réformées en ce sens que l'assuré est condamné à rembourser le montant des allocations indûment versées du 15 juin 2021 au 31 août 2021. Le dossier est renvoyé à l'intimée pour calcul du montant dû et nouvelle décision sur ce point. La décision sur opposition du 14 novembre 2022 est confirmée pour le surplus.

4.2 Au regard du décompte APG daté du 26 octobre 2021, le montant des cotisations concernant le mois de juin 2021 n'est pas clair, de sorte qu'il convient de renvoyer le dossier à l'intimée pour détermination du nouveau montant à rembourser compte tenu de ce qui précède.

5. Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), la loi spéciale ne prévoyant pas de prélèvement de frais de justice. Quant aux dépens, il n'y a pas lieu d'en allouer, le recourant, non représenté par un mandataire professionnel, n'en réclamant pas et son activité ne dépassant pas ce que tout un chacun consacre à la gestion courante de ses affaires personnelles (ATF 127 V 205 ; 110 V 132 consid. 4d).

Par ces motifs,

Prononce

1. Le recours est partiellement admis.
2. La décision sur opposition du 14 novembre 2022 confirmant la décision du 5 mai 2022 et reprenant celle du 3 janvier 2022 est réformée dans le sens où X _____ est mis au bénéfice d'une allocation perte de gain Covid-19 du 17 septembre 2020 au 14 juin 2021 et est tenu de rembourser les allocations du 15 juin 2021 au 31 août 2021.
3. Le dossier est renvoyé à la Caisse de compensation du canton du Valais pour détermination du montant à rembourser et nouvelle décision sur ce point.
4. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Sion, le 28 août 2024