

S1 22 207

ARRÊT DU 25 JUIN 2024

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

Composition : Candido Prada, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Pierre-André Moix, greffier

en la cause

X _____, recourant

contre

CAISSE DE COMPENSATION DU CANTON DU VALAIS, intimée

(Allocations pour perte gain, coronavirus)

Faits

A. X _____ exerçait une activité de A _____ sous le nom de B _____ (entreprise individuelle) depuis le mois de novembre 2019.

B. L'intéressé a présenté à la CCC une demande d'allocations pour perte de gain Covid-19 (APG Covid-19) pour les mois de septembre et octobre 2021 en raison de la limitation significative de l'activité due à l'isolement et à la quarantaine. Par courriel du 30 novembre 2021, il a précisé que le plus gros client de son entreprise avait été contraint de déposer le bilan à cause du coronavirus et que sans ce client, son chiffre d'affaires avait été grandement impacté.

Les demandes d'APG Covid-19 pour les mois de septembre et octobre 2021 ont fait l'objet d'un paiement de xxx.xx1 fr. (61 jours à xxx.xx2 fr. = xxx.xx3 – xxx.xx4 [cotisations AVS/AI/APG]) le 7 décembre 2021.

Par décision du 28 janvier 2022, la CCC a indiqué à l'intéressé que le motif de la perte de son chiffre d'affaires n'était pas en lien avec les mesures cantonales ou fédérales de lutte contre le coronavirus et que c'était ainsi à tort qu'elle lui avait versé la somme de xxx.xx1 francs. Elle a dès lors réclamé la restitution de ce montant.

Le 7 mars 2022, X _____ a contesté devoir rembourser cette somme en expliquant que son travail consistait à soutenir les équipes commerciales dans leur entreprise et à les former à la prospection commerciale sur le terrain. A la suite des mesures de confinement et à l'instauration du télétravail pour tous afin d'endiguer la propagation du Covid-19, il ne pouvait plus intervenir dans les entreprises. Avec ces mesures, plusieurs clients avaient fait faillite et il avait dû faire face à des annulations de commandes qui avaient ainsi causé une baisse plus que significative de son chiffre d'affaires. La société B _____ avait également dû cesser son activité au 31 décembre 2021.

Dans une décision sur opposition du 14 novembre 2022, la CCC a estimé que la perte d'un client à la suite d'une faillite n'était ainsi pas due à une mesure prise par les autorités pour endiguer la pandémie, de sorte que les conditions d'octroi de l'APG Covid-19 n'étaient pas remplies et que l'intéressé n'avait pas droit à une telle allocation. Le versement de la somme de xxx.xx1 fr. avait ainsi été effectué de manière indue et l'assuré devait dès lors rembourser ce montant.

C. X _____ a interjeté recours céans contre cette décision sur opposition le 14 décembre 2022 en soutenant que les années 2020 et 2021 avaient été particulières et que les clients ne souhaitaient pas recevoir des personnes chez eux par crainte du virus. Il travaillait pour plusieurs sociétés en tant qu'agent commercial et son rôle était de rencontrer les prospects à leur domicile pour effectuer des prises de mesures permettant d'établir un projet pour le compte de quelques sociétés vaudoises et valaisannes. Son client principal, qui ne lui avait pas réglé 25'000 fr., avait eu une baisse de chiffre d'affaires très significative due au Covid-19 car il ne pouvait plus aller vendre chez ses clients, citant la société C _____ SA qui avait été mise en faillite. La cessation de son activité d'indépendant était ainsi due au Covid-19.

Dans sa réponse du 1^{er} février 2023, la CCC a conclu au rejet du recours en rappelant que depuis le mois de septembre 2021, il n'existait presque plus de mesures de restriction prises par les autorités, si bien que les caisses de compensation devaient apporter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés pour le droit aux APG Covid-19 fondé sur la limitation significative de l'activité lucrative, ces motifs devant être en lien avec les mesures de lutte contre le coronavirus, ce qui n'était pas le cas lorsque des clients ne souhaitaient pas recevoir des personnes chez eux par crainte du virus.

L'échange d'écritures s'est clos en l'absence de nouvelles remarques de l'assuré sur cette dernière écriture.

Considérant en droit

1. Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) 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 14 décembre 2022, le recours contre la décision sur opposition du 14 novembre précédent 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 de la loi cantonale du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RS/VS 172.6]). 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 Le litige porte sur le droit du recourant à des APG Covid-19 pour les mois de septembre et octobre 2021 ainsi que sur le point de savoir si l'intimée était en droit d'exiger la restitution des prestations versées pour ces mois-là.

2.2 Selon l'article 15 de la loi COVID-19 (loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 ; RS 818.102 ; état au 1^{er} janvier 2022), le Conseil fédéral peut prévoir le versement d'allocations pour perte de gain aux personnes qui doivent interrompre ou limiter de manière significative leur activité lucrative à cause de mesures prises pour surmonter l'épidémie de COVID-19 (al. 1, première phrase). Seules les personnes frappées par une perte de gain ou de salaire et qui, dans leur entreprise, ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 30 % par rapport au chiffre d'affaires moyen des années 2015 à 2019 sont considérées comme ayant dû limiter de manière significative leur activité lucrative (al. 1, deuxième phrase, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021). Ont également droit à l'allocation notamment les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante au sens de l'article 12 LPGA et les personnes qui occupent une position assimilable à celle d'un employeur (al. 2).

L'article 2 alinéa 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 (dans sa teneur en vigueur à compter du 17 septembre 2020) prévoit que les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante au sens de l'article 12 LPGA et les personnes visées à l'article 31 alinéa 3 lettres b et c LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), pour autant qu'elles ne soient pas concernées par l'alinéa 3 et qu'elles soient assurées obligatoirement au sens de la LAVS (loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10), ont droit à l'allocation si leur activité lucrative est significativement limitée en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité (let. a), si elles subissent une perte de gain ou une perte de salaire (let. b), et si elles ont touché pour cette activité au moins 10 000 fr. à titre de revenu soumis aux cotisations AVS en 2019 (let. c).

2.3 L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a émis des lignes directrices relatives à l'application de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 dans la circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre

le coronavirus – Corona-perte de gain (CCPG). Cette circulaire, valable à partir du 17 mars 2020, a été modifiée, au gré des adaptations de l'ordonnance.

De telles directives de l'OFAS ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Selon la jurisprudence, ces directives n'ont d'effet qu'à l'égard de l'administration, dont elles donnent le point de vue sur l'application d'une règle de droit et non pas une interprétation contraignante de celle-ci. Cela ne signifie toutefois pas que le juge n'en tienne pas compte. Au contraire, il doit les prendre en considération lors de sa décision lorsqu'elles offrent une interprétation satisfaisante des dispositions légales applicables et adaptée au cas d'espèce. Il ne s'en écarte que dans la mesure où les directives administratives établissent des normes qui ne sont pas conformes aux dispositions légales applicables (ATF 145 V 84 cons. 6.1.1 et les références citées).

Dans l'avant-propos à la version 18 CCPG, applicable au droit à l'APG Covid-19 à partir du 1^{er} septembre 2021, il est notamment relevé qu' « actuellement, il n'existe presque plus de mesures de restrictions prises par les autorités. En conséquence, les caisses de compensation doivent apporter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés pour le droit fondé sur la limitation significative de l'activité lucrative. Ces motifs doivent être en lien avec les mesures de lutte contre le coronavirus » (CCPG 18 p. 24). Le chiffre 1041.3 de cette circulaire précise en outre qu' « on considère que l'activité lucrative est limitée significativement lorsque le chiffre d'affaires est inférieur d'au moins 30% à celui réalisé en moyenne de 2015 à 2019. [...] L'ayant droit doit indiquer la baisse de chiffre d'affaires subie et préciser à quelle mesure elle est due ».

Dans un communiqué de presse du 8 septembre 2021 (disponible sur le site : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-85035.html>), le Conseil fédéral a fait part des décisions prises lors de sa séance du même jour en réaction à la situation durablement tendue qui prévalait dans les hôpitaux. Ces mesures consistaient en substance à devoir présenter un certificat Covid à l'entrée des restaurants, des lieux culturels et de loisirs et des manifestations à l'intérieur. Les employeurs étaient également autorisés à utiliser un certificat Covid dans le cadre de leurs mesures de protection.

2.4 Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (art. 61 let. c LPGA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 138 V 86 consid. 5.2.3 et ATF 125 V 193 consid. 2). Le devoir du juge de constater les faits pertinents ne dispense donc pas les parties de collaborer à l'administration des preuves en donnant des indications sur les faits de la cause ou en désignant des moyens de preuve (ATF 130 I 174 consid. 3.2 ; ATF 128 III 411 consid. 3.2 ; arrêt B 110/04 du 10 novembre 2005).

Autrement dit, si la maxime inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, elle ne les libère pas du fardeau de la preuve. En cas d'absence de preuve d'un fait, c'est à la partie qui veut en déduire un droit d'en supporter les conséquences (ATF 117 V 261 consid. 3), sauf si l'impossibilité de prouver ce fait peut être imputée à son adverse partie (ATF 124 V 372 consid. 3).

2.5 Le juge des assurances sociales fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 139 V 176 consid. 5.2). Aussi n'existe-t-il pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 322 consid. 5a).

Pour rappel, lorsque l'autorité administrative apprécie des preuves et établit des faits, sa décision ne sera arbitraire que si elle n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, si elle a omis, sans raisons sérieuses, de tenir compte d'un moyen de preuve important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, elle a fait des déductions insoutenables (ATF 120 Ia 31 consid. 4b ; 118 Ia 28 consid. 1b).

3.1 En l'espèce, la CCC a estimé que le motif invoqué par l'intéressé pour expliquer sa perte de chiffre d'affaires pendant les mois de septembre et octobre 2021, soit le fait que

ses clients avaient peur du Covid-19, n'était pas assimilable à une mesure prise par les autorités pour endiguer la pandémie ; un droit à des APG Covid-19 ne se justifiait ainsi pas pour cette période et les prestations déjà versées devaient être restituées. Le recourant cite dans son écriture de recours le cas de C _____ SA qui avait été mise en faillite en 2020 à cause du coronavirus. Si l'on ne peut pas nier que la pandémie de Covid-19 a mis à mal de nombreuses entreprises, il ressort cependant que C _____ SA a été mise en faillite par décision du Tribunal de D _____ du 19 novembre 2020 (publication FOSC du xx.xxxx1). Si la perte commerciale éprouvée par le recourant dans ce cadre apparaît comme plausible, on peine cependant à distinguer dans quelle mesure une société en faillite depuis près de dix mois aurait pu influencer le chiffre d'affaire des mois de septembre et octobre 2021. En outre, le fait de voir des clients, prospects ou cocontractants subir une faillite fait partie des risques commerciaux d'une entreprise et n'est pas spécifique à la période troublée causée par le Covid-19.

Le recourant affirme ensuite que le refus de contact de ses clients découlait des mesures de restrictions prises par les autorités dans le but de maîtriser la propagation du coronavirus. S'il est vrai que le communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 septembre 2021 faisait part de décisions prises lors de sa séance du même jour en réaction à la situation durablement tendue qui prévalait dans les hôpitaux, il apparaît toutefois que ces mesures consistaient en substance uniquement à devoir présenter un certificat Covid à l'entrée des restaurants, des lieux culturels et de loisirs ainsi que des manifestations à l'intérieur, les employeurs étant par ailleurs également autorisés à utiliser un tel certificat dans le cadre de leurs mesures de protection. La Cour de céans ne voit par conséquent pas laquelle de ces mesures empêchait le recourant d'effectuer son activité lucrative, au besoin en contactant les clients par téléphone ou par d'autres moyens de communications (réseaux sociaux, vidéoconférence, etc.). L'activité du recourant n'étant pas couverte par l'obligation de présentation d'un certificat Covid, la CCC a correctement estimé que la peur cette maladie ne pouvait pas justifier le versement d'allocations pour perte de gain. Contrairement à ce que semble penser le recourant, les allocations pour perte de gain en cas de coronavirus n'ont pas pour but de pallier une baisse de chiffre d'affaires due à un contexte de reprise économique difficile ou à des attentes particulières de la clientèle.

Le fait que, de manière générale, les entreprises aient été confrontées à un ralentissement général du marché économique ne signifie pas encore que la baisse de leur chiffre d'affaires est en lien avec une mesure de lutte contre le coronavirus. L'activité

professionnelle du recourant ne comportait pas de restrictions comme par exemple la présentation obligatoire d'un certificat Covid qui touchait par exemple les établissements de restauration. C'est partant à juste titre que l'autorité intimée a considéré que la baisse de son chiffre d'affaires n'était pas liée à une mesure prise par les autorités.

Force est ainsi de constater, à l'instar de l'intimée, que le motif de la peur du Covid-19 invoqué par l'intéressé ne peut pas être assimilé à une mesure de restriction prise par les autorités pour endiguer la pandémie.

3.2 Il convient en outre de déterminer si l'intimée était en droit de réclamer la restitution des prestations versées indûment.

Selon l'article 25 alinéa 1 LPGA, applicable en matière d'allocation pour perte de gain Covid, les prestations indûment touchées doivent être restituées (première phrase applicable par renvoi de l'art. 1 de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID). L'obligation de restituer suppose que soient réunies les conditions d'une révision procédurale (art. 53 al. 1 LPGA) ou d'une reconsidération (art. 53 al. 2 LPGA ; caractère sans nul doute erroné de la décision et importance notable de la rectification) de la décision par laquelle les prestations en cause ont été allouées (ATF 142 V 259 consid. 3. ; 138 V 426 consid. 5.2.1 ; 130 V 318 consid. 5.2 et les références).

Le droit de demander la restitution de prestations indûment touchées s'éteint trois ans après le moment où l'institution d'assurance a eu connaissance du motif de restitution, mais au plus tard cinq ans après le versement de la prestation (art. 25 al. 2, 1^{re} phrase LPGA dans sa teneur au 1^{er} janvier 2021). Il s'agit là d'un double délai de péremption, que la caisse et le juge doivent examiner d'office dans la procédure de restitution (arrêt du Tribunal fédéral 8C_616/2009 du 14 décembre 2009). Le point de départ du délai n'est pas le moment de la commission de son erreur par l'administration, mais celui où elle aurait dû, dans un deuxième temps, s'en rendre compte (par exemple à l'occasion d'un contrôle comptable), en faisant preuve de l'attention requise (ATF 124 V 380 consid. 1, 122 V 270 consid. 5b/aa et 119 V 431 consid. 3a et les références citées).

En l'occurrence, le motif de la peur du Covid-19 ne peut pas être assimilé à une mesure de restriction prise par les autorités pour endiguer la pandémie de coronavirus. Le fait que l'intimée a octroyé des APG Covid-19 au recourant pour ce motif pour les mois de septembre et octobre 2021 constitue ainsi une erreur manifeste, dont la rectification revêt une importance notable. Les conditions d'une reconsidération selon l'article 53 alinéa 2 LPGA étant remplies, l'intimée était donc parfaitement fondée à demander la restitution des allocations versées en trop. La demande a, en outre, été faite dans le délai de

péréemption de l'article 25 alinéa 2 LPGA puisque la décision de restitution date de moins de trois mois après le versement des prestations indues.

4.

4.1 Le recours doit ainsi être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

4.2 Il n'est pas perçu de frais (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni alloué de dépens (art. 61 lettre g LPGA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Sion, le 25 juin 2024