

S1 24 9

ARRÊT DU 1^{ER} AVRIL 2025

**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 Fiduciaire **Y** _____

contre

CAISSE DE COMPENSATION DU CANTON DU VALAIS, à Sion, intimée

(restitution d'allocations pour perte de gain Covid)

Faits

A. X _____, né le xx.xxxx, a exercé l'activité indépendante de mécanicien automobile du 1^{er} septembre 2014 au 30 novembre 2024.

B.

B.a Le 18 janvier 2021, il a déposé auprès de la Caisse de compensation du canton du Valais (CCC) une demande d'allocations pour perte de gain liées au coronavirus (ci-après : APG-Covid) en raison de la limitation significative de son activité au mois de novembre 2020. Le formulaire précisait que l'une des conditions d'octroi était que le chiffre d'affaires soit inférieur d'au moins 55% à la moyenne de ceux réalisés durant les exercices 2015 à 2019.

Le 2 février 2021, la CCC a versé des APG-Covid pour toute la période du 17 septembre 2020 au 31 décembre 2020 à hauteur de 10'763 fr. 80, dont 3147 fr. 90 pour le mois de novembre 2020 (cf. décompte du 11 août 2022, pièce 24).

B.b Les 11 octobre, 4 novembre et 9 décembre 2021, 14 janvier, 17 février et 10 mars 2022, l'assuré a déposé des demandes d'APG-Covid pour les mois de septembre à décembre 2021 et février 2022, avec pour motif la mention « baisse sensible de clients, cause pandémie et cause toujours en cours ». Ces demandes ont fait l'objet de paiements successifs (à savoir : 3045 fr. 55 le 26 octobre 2021, 3147 fr. 05 le 18 novembre 2021, 3045 fr. 55 le 23 décembre 2021, 3147 fr. 05 le 1^{er} mars 2022 et 1624 fr. 30 le 22 mars 2022) pour un total de 14'009 fr. 50.

C. Le 30 août 2021, la CCC a annoncé à l'assuré qu'à la demande de la Confédération, des contrôles pilotés par l'OFAS devaient être effectués et qu'à cette fin un bureau de révision externe avait été mandaté pour vérifier les données comptables des bénéficiaires des APG-Covid (pièce 20).

A réception du résultat du contrôle, la CCC a constaté que l'assuré ne remplissait pas les conditions d'octroi des APG-Covid pour le mois de novembre 2020 dans la mesure où la baisse de son chiffre d'affaires n'était que de 27,8%, alors que celle-ci devait être d'au moins 55% pour ouvrir le droit à une indemnisation (pièce 21). Par décision du 11 août 2022, la CCC a donc réclamé à l'assuré le remboursement du montant de 3046 fr. 35 versé pour le mois de novembre 2020 (pièce 23).

S'agissant des mois de septembre à décembre 2021 et février 2022, la CCC a estimé que la perte du chiffre d'affaires de l'assuré ne pouvait pas être mise en lien direct avec les mesures de lutte contre le coronavirus et que c'était donc à tort que le montant de 14'009 fr. 50 avait été versée. Par décision du 11 août 2022, elle a dès lors réclamé la restitution de cette somme à l'intéressé (pièce 25).

D. Le 29 septembre 2022, l'assuré a formé opposition contre ces deux décisions. Il a estimé que la différence de chiffre d'affaires constatée par le réviseur était minime et ne devait pas le pénaliser pour le mois de novembre 2020. Pour les autres périodes, il a soutenu que la perte de son chiffre d'affaires était due à la conjoncture économique liée à la pandémie et donc la conséquence direct du Covid (pièce 28).

Par deux décisions sur opposition séparées du 4 décembre 2023, la CCC a rejeté les griefs de l'assuré et confirmé ses décisions de restitution.

E. Le 17 janvier 2024, l'intéressé a recouru céans, en répétant que, pour les deux décisions, la variation du chiffre d'affaires était bien la conséquence d'une entrave à l'exercice du commerce provoquée par la pandémie et non la conséquence d'aléas conjoncturels.

Répondant le 14 février 2024, la CCC a conclu au rejet du recours et à la confirmation des décisions attaquées, aux motifs que pour le mois de novembre 2020, l'assuré ne remplissait pas l'une des conditions d'octroi liée à la baisse du chiffre d'affaires d'au moins 55% et que pour la période de septembre 2021 à février 2022, la baisse de l'activité ne pouvait pas être mise en lien avec les mesures de lutte contre le coronavirus, qui n'avaient pas impacté le domaine d'activité du recourant.

Le 14 mars 2024, le recourant a maintenu son point de vue, sans apporter de nouvel élément, de sorte que l'échange d'écritures a été clos le 20 mars 2024.

Le 5 mars 2025, le Tribunal a invité l'intimée à lui préciser le type d'activité exercée par le recourant. Les pièces reçues ont été transmises au recourant pour information.

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 du 20 mars 2020).

Posté le 17 janvier 2024 (date du sceau postal), le recours contre les décisions sur opposition du 4 décembre précédent a été interjeté dans le délai légal de trente jours prolongé des fêtes (art. 38 al. 4 et 60 LPGA) et devant l'instance compétente (art. 56, 57 et 58 LPGA ; art. 81a al. 1 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. Le litige porte sur le point de savoir si l'intimée était en droit d'exiger la restitution des APG-Covid versées en novembre 2020, ainsi que de septembre à décembre 2021 et en février 2022.

2.1 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^{ère} 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).

2.2 En l'espèce, s'agissant du versement pour le mois de novembre 2020, la CCC a eu connaissance du motif de restitution (à savoir la baisse insuffisante du chiffre d'affaires) à réception du rapport de contrôle du 11 mai 2022. En rendant sa décision de restitution le 11 août 2022, elle a donc respecté le double délai de péremption de l'article 25 LPGA.

Concernant la période de septembre 2021 à février 2022, la CCC aurait dû apporter une attention particulière aux motifs invoqués par l'assuré dans ses demandes. Cependant, en réclamant la restitution des prestations le 11 août 2022, soit moins d'un an après le premier versement du 26 octobre 2021, elle a agi dans les délais légaux.

3.

3.1 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, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2021) 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. 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 55% 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). 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 fédérale 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, pour autant qu'elles ne soient pas concernées par l'alinéa 3 et qu'elles soient assurées obligatoirement au sens de la LAVS, 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).

3.2 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. 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 tient 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).

Au chiffre 1041.3 de la version 10 CCPG, applicable au droit à l'APG Covid-19 à partir du 17 septembre 2020, il est notamment relevé qu'« on considère que l'activité lucrative est limitée significativement lorsque le chiffre d'affaires est inférieur d'au moins 55% à celui réalisé en moyenne de 2015 à 2019. La valeur servant de référence pour la comparaison est le chiffre d'affaires moyen rapporté sur un mois, en tenant compte de la durée effective de l'activité lucrative. [...] Pour le droit à l'allocation jusqu'au 18 décembre 2020, une baisse du chiffre d'affaires de 55% est déterminante ; à partir du 19 décembre 2020, le seuil de 40% s'applique ».

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).

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.

3.3 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 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 ; 128 III 411 consid. 3.2). 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).

4.

4.1 En l'espèce, s'agissant du mois de novembre 2020, le recourant ne soulève aucune critique à l'encontre du rapport de contrôle réalisé par le réviseur externe mandaté par la CCC, qui retient une perte de chiffre d'affaires de seulement 27,8% par rapport à la moyenne.

Or, l'article 15 alinéa 1 de la loi Covid-19 et le chiffre 1041.3 de la version 10 CCPG, indique clairement que l'activité lucrative est considérée comme limitée significativement lorsque le chiffre d'affaires est inférieur d'au moins 55% à celui réalisé en moyenne de 2015 à 2019. La CCPG précise que la valeur servant de référence pour la comparaison est le chiffre d'affaires moyen rapporté sur un mois, en tenant compte de la durée effective de l'activité lucrative. Cette condition chiffrée était, en outre, clairement mentionnée dans le formulaire de demande d'APG-Covid rempli par le recourant. Ainsi, en l'absence d'une perte significative de plus de 55% durant le mois de novembre 2020, le droit à des APG-Covid n'était pas ouvert.

Le recourant n'apporte aucun élément qui mettrait en doute les calculs du réviseur externe. C'est dès lors à juste titre que l'intimée a réclamé le montant versé à tort pour le mois de novembre 2020 par 3046 fr. 35.

4.2 S'agissant des mois de septembre 2021 à décembre 2021 et février 2022, le recourant a invoqué à l'appui de ses demandes d'allocation une « baisse sensible de clients, cause pandémie et cause toujours en cours ». Dans son recours, il a soutenu que la perte de son chiffre d'affaires était la conséquence d'une entrave à l'exercice du

commerce due à la pandémie et non à des aléas conjoncturels liés à son activité économique.

Cet argument - non étayé par des exemples concrets de mesures qui auraient empêché le recourant d'exercer normalement son activité - ne saurait être suivi. En effet, à l'époque concernée, il ne suffisait plus d'invoquer le contexte de la pandémie pour avoir le droit à une indemnisation. La perte devait être la conséquence de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité (art. 2 al. 3bis let. a de l'ordonnance sur les pertes de gain Covid-19 dans sa teneur en vigueur à compter du 17 septembre 2020).

Or, il ressort indubitablement de l'avant-propos à la version n° 18 de la CCPG, applicable dès le 1^{er} septembre 2021 et dont le juge doit tenir compte lorsqu'elle offre une interprétation satisfaisante des dispositions légales applicables, qu'il n'existait à ce moment-là presque plus de mesures de restrictions prises par les autorités, en conséquence de quoi les caisses de compensation devaient apporter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés dans l'analyse du droit à l'allocation fondé sur la limitation significative de l'activité lucrative. Les mesures encore en vigueur 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 de mécanicien automobile indépendant. Le recourant n'explique d'ailleurs pas concrètement les raisons qui empêchaient ses clients d'amener leurs véhicules pour réparation ou lui-même de les recevoir. Le seul motif du ralentissement des activités en raison du Covid, respectivement de la peur liée à la maladie, ne peut pas être assimilé à une mesure prise par les autorités pour endiguer la pandémie.

Il s'ensuit que c'est à juste titre que l'intimée a nié le droit du recourant à des APG Covid-19 pour la période allant des mois de septembre 2021 à décembre 2021 et février 2022 et a réclamé les prestations versées à tort à hauteur de 14'009 fr. 50.

5. Le recours doit ainsi être rejeté et les décisions sur opposition du 4 décembre 2023 confirmées.

Il est rappelé à toutes fins utiles que l'assuré qui entend invoquer sa bonne foi et les difficultés économiques qu'il rencontrerait en cas de remboursement, peut présenter une demande de remise au sens des articles 3 à 5 OPGA. L'article 4 alinéa 4 OPGA prévoit que la demande de remise doit être présentée par écrit. Elle doit être motivée, accompagnée des pièces nécessaires et déposée au plus tard trente jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution.

6. Il n'est pas perçu de frais (art. 61 let. f^{bis} LPGA).

Par ces motifs,

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.

Sion, le 1^{er} avril 2025