

VD_GERICHTE ZF11.011745 vom 4. Februar 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-02-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZF11.011745

FR: VD_GERICHTE ZF11.011745 du 4 février 2013

IT: VD_GERICHTE ZF11.011745 del 4 febbraio 2013

Erwägungen

E. 1

Dans un premier temps, l'OFAS demanda à la Centrale de compensation (ci-après: Centrale) d'établir une liste des cas à contrôler (soit des cas dans lesquels une personne astreinte avait accompli plus de 40 jours, resp. 25 jours de service par année civile décomptés par le biais des APG). Ce faisant, une première liste provisoire des cas „douteux“ possibles des années 2002-2005 nous fut transmise par la Centrale en janvier 2006. Quant aux listes définitives, avec état au mois de mai 2006 des années 2002-2005, ce n'est qu'au cours du mois de juillet 2006 qu'elles nous ont été communiquées. Avant cela, une discussion avait eu lieu le 15 mai 2006 avec l'OFPP, laquelle avait porté sur la situation juridique d'une part, et sur la procédure d'autre part [...]. Même avec les listes obtenues au cours du mois de juillet 2006, il n'était encore d'aucune manière possible de dire si, dans le cas particulier, des prestations APG avaient été touchées à tort. Seul un examen individuel des jours de service pris isolément pouvait permettre de voir si les prescriptions fédérales avaient été respectées ou non. Comme les

- 6 - différents services obéissent à des prescriptions diverses (limite maximale pour les cours de répétition, obligation d'une autorisation pour les interventions en faveur de la collectivité, etc.), la nature du service joue un rôle central pour l'appréciation du droit à la solde et, par conséquent, pour celle du droit à l'allocation APG. [...]

E. 2

Nous basant sur les listes de la Centrale pour les années 2002, 2003, 2004 et 2005, nous avons requis en août 2006 pour toute la Suisse auprès de 90 caisses de compensation concernées (y.c. les agences communales) près de 30'000 demandes APG des personnes astreintes concernées par le contrôle (près de 1'000 cas). C'est le 14 août 2006 que nous nous sommes adressés en ce sens à la caisse cantonale vaudoise de compensation [...]. Nous ne sommes malheureusement plus en mesure de dire à quelle date exactement les dossiers ainsi requis nous ont été remis (Observation : les cas concernés ne relevaient pas tous de la caisse cantonale vaudoise de compensation ; ainsi, certains ont été décomptés par d'autres caisses de compensation). Ces cas une fois réceptionnés, nous avons pu transmettre à l'OFPP en date du 21 septembre 2006 la totalité des demandes APG (près de 30'000) des 1'000 cas à contrôler pour les années 2002-2005. Celui-ci établit alors pour chaque personne astreinte un aperçu des jours de service accomplis. Et le 2 février 2007, l'OFPP adressa au canton de Vaud pour détermination, par le biais du formulaire „Jours de service selon les indications des annonces APG 2002, 2003, 2004, 2005“, 169 cas de journées de service accomplies au cours des années 2002-2005, pour qu'il se détermine à leur égard [...]. Le canton était tout particulièrement invité à produire les autorisations délivrées pour les interventions en faveur de la collectivité et, dans l'aperçu sur les jours de services accomplis que l'OFPP avait établi pour chaque cas, à procéder aux corrections qu'il y avait lieu de

faire.

E. 3

Le 26 avril 2007, le SSCM retourna à l'OFPP la totalité des formulaires des cas concernés avec les corrections apportées (colonne «correction par l[e] canton»). Sur ce, l'OFPP procéda à une première appréciation du bien-fondé des journées de protection civile accomplies. Une fois admis les correctifs apportés par le canton de Vaud, une rencontre réunissant les représentants de l'OFPP, du SSCM et de l'OFAS eut lieu le 3 juillet 2007. Ce fut l'occasion de discuter chacun des cas individuellement et d'aplanir les différen[d]s éventuels [...].

E. 4

Les résultats définitifs des années 2002-2005 furent remis par l'OFPP à l'OFAS au cours du mois de juillet 2007. C'est à partir de cette date seulement qu'il a finalement été possible de déterminer, personne astreinte par personne astreinte, les prestations APG indûment versées. Encore convenait-il d'établir le montant des prestations APG indûment versées pour les cas concernés du canton de Vaud. Dans cette optique, l'OFAS sollicita des caisses de compensation concernées, en date du 27 juillet 2007, les décomptes APG [...].

- 7 -

E. 5

S'agissant de la procédure de restitution, et comme convenu avec le SSCM à l'occasion des entretiens de mise au point du 3 juillet 2007, l'OFAS s'adressa par courrier du 9 janvier 2008 d'une part aux caisses de compensation concernées en les invitant, pour les cas où les allocations APG avaient été versées à un employeur de droit public (commune, canton, etc.), à procéder selon les principes déterminants du droit des assurances sociales. Autrement dit, les employeurs concernés devaient restituer les APG indûment versées à la caisse de compensation [...]. D'autre part, l'OFAS invita le canton, pour les cas où les allocations APG avaient été versées à un employeur privé ou à la personne astreinte elle-même, à verser le montant à restituer sur un compte postal de la Centrale. Ce mode de faire était entièrement dans l'intérêt du canton, car il permettait d'éviter que la personne astreinte ou son employeur privé ne soient contraints de réparer le dommage par leurs propres moyens [...]. C'est par ailleurs l'occasion de souligner que l'OFAS a renoncé à solliciter la restitution des allocations APG indûment versées en 2002.

E. 6

Par lettre du 14 mai 2008, le SSCM fit finalement savoir à l'OFAS qu'à l'exception de 6 cas, il était disposé à prendre à sa charge la somme à restituer pour les cas où l'allocation APG avait été versée à un employeur privé ou à la personne astreinte elle-même [...]. Dans le même temps, l'Assemblée des Présidents des Comités Directeurs des Organisations régionales de protection civile exigea [...] que l'on procède une fois encore au contrôle de tous les cas qui impliquaient une personne astreinte dans un rapport de travail de droit public (commune, canton). Il s'ensuivit une nouvelle rencontre entre lesdits intéressés, l'OFPP et l'OFAS en date du 3 novembre 2008. La demande fut acceptée, et l'OFPP donna un nouveau délai aux organismes de protection civile pour la production des autorisations requises pour les interventions en faveur de la collectivité au sens de l'art. 27, al. 2, LPPCi. L'OFPP signala toutefois à ce propos que faute de preuves crédibles attestant du fait que les interventions en faveur de la collectivité qu'ils entendaient faire valoir en plus avaient été

effectivement approuvées par le canton, il en resterait à son appréciation première et ne les reconnaîtrait pas en tant que jours d'interventions en faveur de la collectivité au sens de l'art. 27, al. 2, LPPCi. Par conséquent, les jours de service se rapportant à des interventions qui ne faisaient pas état d'une autorisation correspondante ne pouvaient être dédommagés par les APG en tant qu'interventions en faveur de la collectivité, mais devaient bien davantage et conformément à la pratique courante, intervenir dans le contrôle en tant que jours de cours de répétition au sens de l'art. 36 LPPCi." Avec ses observations, l'OFAS a produit différentes pièces, dont un courrier du 14 août 2006 invitant la caisse à lui fournir copie des questionnaires APG des personnes astreintes au service de protection civile pour les années 2002 à 2005 (78 cas au total). L'office a également

- 8 - versé au dossier un courrier du 2 février 2007 par lequel l'OFPP invitait «l'office responsable de la protection civile du canton» à remplir le formulaire intitulé «Jours de service selon les indications des annonces APG» pour chacun des cas potentiellement litigieux concernant les années 2002 à 2005. E n d r o i t : 1. a) Interjeté le 24 mars 2011, dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision entreprise, le recours est déposé en temps utile (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1], applicable par renvoi de l'art. 1 LAPG [loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité; RS 834.1]). Il respecte en outre les exigences légales de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière. b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales, statuant comme juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD). 2. Le litige porte sur l'obligation de la recourante de restituer le montant de 2'900 fr. 25 correspondant aux APG qui auraient été versées à tort en faveur de L._____ pour l'année 2003. 3. a) Selon l'art. 25 LPGA, les prestations indûment touchées doivent être restituées (al. 1 première phrase). Le droit de demander la restitution s'éteint un an après le moment où l'institution d'assurance a eu

- 9 - connaissance du fait, mais au plus tard cinq ans après le versement de la prestation (al. 2 première phrase). b) Nonobstant la terminologie légale, les délais visés à l'art. 25 LPGA sont des délais de péremption (ATF 124 V 380 consid. 1 et 122 V 270 consid. 5a). Selon la jurisprudence, le délai de péremption relatif d'une année commence à courir dès le moment où l'administration aurait dû connaître les faits fondant l'obligation de restituer, en faisant preuve de l'attention que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle (ATF 122 V 270 consid. 5a). L'administration doit disposer de tous les éléments qui sont décisifs dans le cas concret et dont la connaissance fonde – quant à son principe et à son étendue – la créance en restitution à l'encontre de la personne tenue à restitution (ATF 111 V 14 consid. 3). Si l'administration dispose d'indices laissant supposer l'existence d'une créance en restitution, mais que les éléments disponibles ne suffisent pas encore à en établir le bien-fondé, elle doit procéder, dans un délai raisonnable, aux investigations nécessaires. A défaut, le début du délai de péremption doit être fixé au moment où elle aurait été en mesure de rendre une décision de restitution si elle avait fait preuve de l'attention que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle. Dans tous les cas, le délai de péremption commence à courir immédiatement s'il s'avère que les prestations en question étaient clairement indues (cf.

consid. 5.1 de l'ATF 133 V 579 [K 70/06 du 30 juillet 2007], publié in SVR 2008 KV n° 4 p. 11; cf. également TF 9C_1057/2008 du 4 mai 2009 consid. 4.1.1). Lorsque l'examen des faits donnant lieu à restitution requiert le concours de plusieurs organes administratifs, le délai d'un an commence déjà à courir au moment où l'un des organes compétents a une connaissance suffisante de ces faits (ATF 112 V 180 consid. 4c; RCC 1989 p. 594, spéc. p. 596). c) A teneur de l'art. 21 al. 1 LAPG, l'application de ladite loi incombe aux organes de l'assurance-vieillesse et survivants, avec la collaboration des états-majors et unités militaires. Pour la protection civile, l'exécution a lieu en collaboration avec les comptables des organismes de

- 10 - protection; pour le service civil, en collaboration avec l'organe d'exécution du service civil et les établissements d'affectation. Dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur la protection civile et en détermine l'organisation (art. 2 al. 1 de la loi d'exécution de la législation fédérale sur la protection civile du 11 septembre 1955 [LVLPCi; RSV 520.11]). Il peut déléguer tout ou partie de ses compétences au département en charge de la protection civile, notamment dans les domaines administratifs et techniques (art. 2 al. 4 LVLPCi). Le Département de la santé et de l'action sociale exerce les compétences qui découlent de la présente loi et celles qui ne sont attribuées à aucune autre autorité (art. 3 al. 1 LVLPCi). Les communes du canton sont regroupées, à l'exception de la Commune de Lausanne, en organisations régionales dotées de la personnalité juridique (art. 5 al. 1 LVLPCi). La Confédération exerce la surveillance en matière d'organisation dans le domaine des allocations pour perte de gain. Cette compétence revient plus particulièrement au Conseil fédéral, lequel peut charger l'OFAS de donner aux organes d'exécution de l'assurance des instructions garantissant une pratique uniforme (cf. art. 23 al. 1 LAPG en relation avec l'art. 76 al. 1 LPGA et l'art. 72 al. 1 LAVS [loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants; RS 831.10]). En vertu de l'art. 23 al. 2 LAPG, la Commission fédérale de l'assurance- vieillesse et survivants et invalidité institue dans son sein une sous- commission chargée de donner son avis au Conseil fédéral sur l'exécution et le développement ultérieur des dispositions sur les allocations pour perte de gain. La sous-commission a le droit de présenter, de sa propre initiative, des propositions au Conseil fédéral. d) Aux termes de l'art. 1a al. 3 LAPG, les personnes qui effectuent un service de protection civile ont droit à une allocation pour chaque jour entier pour lequel elles reçoivent la solde conformément à l'art. 22, al. 1, de la loi du 17 juin 1994 sur la protection civile. L'allocation

- 11 - est payée par la caisse de compensation auprès de laquelle la demande doit être présentée (art. 19 al. 2 LAPG). La loi fédérale du 17 juin 1994 sur la protection civile (LPCi; RO 1994 2626) et la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les constructions de protection civile (LCPCi; RO 1964 483) ont été abrogées et remplacées par la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1) du 4 octobre 2002, entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Pour ce qui est de la législation en vigueur jusqu'au 31 décembre 2003, seule applicable en l'espèce, l'art. 23 LPCi disposait que les personnes qui effectuaient un service de protection civile avaient droit à une allocation pour perte de gain, conformément aux dispositions de la LAPG. Dans ce contexte, pouvaient être indemnisés au maximum 40 jours de service par année civile et par personne astreinte (cf. 37 al. 3 LPCi). Aucune restriction n'était en revanche prévue pour les interventions en cas de catastrophe et dans d'autres situations extraordinaires (cf. art. 12 LPCi; cf. TF 9C_1057/2008 précité consid. 4.4; cf. rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2011

concernant les irrégularités dans le décompte des jours de service effectués pour la protection civile, p. 5, pouvant être consulté en ligne à l'adresse suivante : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24651.pdf>). Pour le surplus, jusqu'à fin 2003, les interventions en faveur de la collectivité n'avaient pas l'étiquette de services autonomes; c'était dans le cadre de cours de répétition que de telles interventions pouvaient se dérouler (cf. rapport précité du Conseil fédéral du 26 octobre 2011, loc. cit.). L'OFPP surveillait l'exécution, par les cantons et les communes, des prescriptions de la Confédération (cf. art. 5 al. 2 let. b LPCi). 4. En l'occurrence, il apparaît que la caisse intimée a remis à l'OFAS les dossiers douteux entre le 15 août 2006, lendemain de l'envoi par l'OFAS à la caisse de sa correspondance du 14 août 2006 par laquelle cet office a requis la remise des questionnaires APG des personnes astreintes au service de protection civile pour les années 2002 à 2005, et le 21 septembre 2006, date à laquelle l'OFAS a remis lesdits cas à l'OFPP.

- 12 - Le 2 février 2007, l'OFPP a adressé au canton de Vaud les cas potentiellement litigieux, pour détermination. A cette date, l'OFPP a ainsi communiqué à «l'office responsable de la protection civile du canton» – à savoir, dans le canton de Vaud, le SSCM – la formule «Jours de service selon les indications des annonces APG 2002, 2003, 2004, 2005», représentant un total de 169 cas de journées de services accomplies au cours des années 2002 à 2005, en invitant le canton à produire les autorisations délivrées pour les interventions en faveur de la collectivité et à procéder aux corrections éventuelles. Le 26 avril 2007, le SSCM a retourné à l'OFPP la totalité des formulaires des cas concernés, avec les corrections qu'il avait apportées (cf. déterminations de l'OFAS du 18 avril 2012, let. C supra). Cela étant, il a été rappelé, dans des affaires portant sur des problématiques analogues, que l'annonce, pour une personne déterminée, d'un nombre élevé de jours de service peut constituer de façon non seulement possible, mais même très vraisemblable, un indice dans le sens d'une comptabilisation des APG non-conforme à la loi qui impose aux organes exécutifs de la LAPG (comptables des organismes de protection civile, caisse de compensation) d'entreprendre à tout le moins les vérifications nécessaires (cf. TF 9C_497 à 503/2010 du 26 août 2011 consid. 5.3, 1er paragraphe; cf. également TF 9C_1057/2008 précité consid. 4.4.2 : «Die der EO [Erwerbsersatzordnung] [...] gemeldete hohe Anzahl Dienstage deuteten nicht nur möglicherweise, sondern sehr wahrscheinlich auf eine nicht dem Gesetz entsprechende Abrechnung hin»). Dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt 9C_1057/2008, il s'était agi de juger la demande de restitution formée par la Caisse de compensation du canton de Soleure, en raison d'indemnités APG versées en trop à la commune en faveur de deux personnes astreintes. Il était apparu que, s'agissant de la première personne astreinte, le nombre de jours de service avait dépassé de 38 le nombre de journées autorisées, respectivement de 98 jours pour la seconde personne astreinte. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a ainsi estimé que ces chiffres auraient dû à eux seuls susciter la curiosité du comptable de l'organisation de protection civile compétente, soit finalement la caisse de compensation,

- 13 - en faisant preuve de l'attention que l'on pouvait raisonnablement exiger d'eux compte tenu des circonstances. En l'occurrence, il ressort du dossier que la liste des cas douteux pour les années 2002 à 2005 a été remise par la Centrale de compensation à l'OFAS en janvier 2006 et épurée en juillet 2006. Sur requête de l'OFAS, l'intimée lui a remis entre le 15 août et le 21 septembre 2006 les cas potentiellement litigieux pour les années 2002 à 2005. Lesdits cas ont ensuite été transmis le 21 septembre 2006 à l'OFPP pour contrôle. Ce

dernier a alors établi pour chaque personne astreinte un aperçu des jours de service accomplis. Le 2 février 2007, soit environ six mois après la transmission des dossiers en cause de la caisse intimée à l'OFAS, l'OFPP a adressé les formules «Jours de service selon les indications des annonces APG 2002, 2003, 2004, 2005» au canton de Vaud pour détermination. En pareilles circonstances, il y a lieu de considérer – contrairement à l'opinion défendue par l'OFAS et la CCVD (cf. réponse du 19 janvier 2012 p. 6 1er paragraphe) – qu'au plus tard à compter du 2 février 2007, date à laquelle l'OFPP a transmis les cas douteux au SSCM, l'intimée était en mesure de réaliser, en faisant preuve de l'attention requise, qu'il y aurait très probablement lieu à restitution dans l'affaire litigieuse et qu'il lui incombait dès lors de faire diligence afin d'agir dans le respect des délais de péremption prévus à l'art. 25 LPGA. Il apparaît en effet que les dépassements en cause (en l'occurrence 27 jours selon l'intimée, respectivement zéro jour selon la recourante) constituent à eux seuls un indice de non-conformité aux dispositions légales (cf. TF 9C_497 à 503/2010 et 9C_1057/2008 précités, loc. cit.). Dans ces conditions, il convient de considérer que le délai péremptoire d'une année de l'art. 25 al. 2 LPGA a commencé à courir le 2 février 2007 (cf. dans le même sens TF 9C_497 à 503/2010 consid. 5.4, dans lesquels il a été admis que le délai péremptoire d'une année de l'art. 25 al. 2 LPGA avait commencé à courir le 2 février 2007, date à laquelle l'OFPP avait transmis à l'autorité cantonale compétente les tableaux récapitulatifs concernant les cas susceptibles de faire l'objet d'une demande de restitution). En tout cas,

- 14 - l'intimée aurait pu avoir avant avril 2007 – c'est-à-dire plus d'une année avant la décision du 7 avril 2008 – toutes les informations pour demander la restitution (cf. TF 9C_612/2011 du 28 juin 2012 consid. 4). En ne demandant la restitution des prestations versées à tort que par décision du 7 avril 2008, la caisse intimée n'a donc pas respecté le délai relatif d'une année prévu par l'art. 25 al. 2 LPGA, et a dès lors agi tardivement. 5. a) Il résulte de ce qui précède que le recours, bien fondé, doit être admis, et la décision du 28 février 2011 annulée. b) Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA). La recourante, qui obtient gain de cause sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA- VD par renvoi de l'art. 99 al. 1 LPA-VD). Par ces motifs, la juge unique p r o n o n c e : I. Le recours est admis. II. La décision sur opposition de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS du 28 février 2011 est annulée. III. Le présent arrêt est rendu sans frais ni dépens. La juge unique : La greffière :

- 15 - Du L'arrêt qui précède est notifié à : - Organisation régionale de la protection civile - Région E._____, - L._____, - Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS, - Office fédéral des assurances sociales, par l'envoi de photocopies. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF). La greffière :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.