RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3720/2021 **ATAS/919/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 18 octobre 2022

2ème Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié rue _____, GENEVE recourant

contre

CAISSE CANTONALE GENEVOISE DE COMPENSATION, Service juridique, sise rue des Gares 12, GENEVE intimée

Siégeant : Blaise PAGAN, Président; Maria Esther SPEDALIERO et Jean-Pierre WAVRE, Juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Les 26 juillet, 26 août et 26 septembre 2021, Monsieur A_____ (ci-après: l'assuré, l'intéressé ou le recourant), actif dans le design et la création en horlogerie et titulaire alors de l'entreprise individuelle "B_____" – qui a été radiée en novembre 2021 du registre du commerce –, a formé, auprès de la caisse cantonale genevoise de compensation (ci-après: la CCGC, la caisse ou l'intimée), des demandes d'allocation pour perte de gain (ci-après : APG ou l'allocation) due au Coronavirus (COVID-19), fondées sur une baisse significative du chiffre d'affaires pour les mois de juillet à septembre 2021, le secteur horloger étant selon lui sévèrement touché depuis l'apparition de la pandémie.

b. Par décisions des 6 et 31 août ainsi que 29 septembre 2021, la CCGC a rejeté ces demandes, faute de causalité entre les mesures prises par les autorités contre le COVID-19 et une baisse du chiffre d'affaires de l'intéressé, dont l'activité lucrative n'était pas touchée directement ou indirectement par les restrictions ordonnées.

c. Les 24 août, 6 septembre et 4 octobre 2021, l'assuré a formé opposition contre ces décisions.

d. Par décision sur opposition rendue le 26 octobre 2021, la caisse a rejeté ces oppositions et a confirmé ses décisions initiales.

B. **a.** Par acte du 1er novembre 2021, l'assuré a, auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales ou la chambre de céans), interjeté recours contre cette décision sur opposition, concluant implicitement à l'octroi d'APG.

b. Dans sa réponse du 24 novembre 2021, l'intimée a conclu au rejet du recours.

c. Par réplique du 23 décembre 2021, le recourant a persisté dans les conclusions de son recours.

d. Par lettre du 13 janvier 2022, la chambre des assurances sociales a imparti un délai à l'intéressé pour présenter tous documents utiles montrant, précisément et concrètement, une éventuelle perte de chiffre d'affaires dès mars 2021 et un éventuel lien de causalité avec les mesures prises par les autorités pour lutter contre le COVI-19.

e. Le 7 février 2022, l'assuré a, concernant la recherche de clients durant la période en cause, répondu avoir contacté téléphoniquement les principaux acteurs dans le secteur horloger afin de leur proposer ses services mais "[rester] toujours dans l'attente de leurs contacts", et a produit ses "comptes annuels" du 16 août 2019 au 31 décembre 2020 ainsi que ses "états financiers – exercice 2021", établis par une fiduciaire.

f. Le 14 février 2022, il a répondu à des questions précises posées le 10 février 2022 par la chambre de céans.

g. Le 31 mai 2022 s'est tenue devant la chambre des assurances sociales une audience de comparution personnelle des parties, lors de laquelle, outre les parties, Monsieur C_____, qui accompagnait le recourant en tant que comptable et ami, s'est exprimé en soutenant la demande d'APG de celui-ci, et à l'issue de laquelle, avec l'accord des parties, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA - RS 830.1) s'appliquent aux allocations perte de gain en lien avec le Coronavirus, sous réserve de dérogations expresses (art. 1 de l'ordonnance sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus [COVID-19] du 20 mars 2020 [ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 - RS 830.31]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 LPGA).

La chambre de céans est ainsi compétente pour connaître du recours (ATAS/1208/2020 du 10 décembre 2020)..

2. Interjeté dans la forme et le délai prévus par la loi, l'acte de recours est recevable de ces points de vue (art. 56 ss LPGA et 62 ss de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA-GE - E 5 10]).

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision sur opposition de l'intimée niant au recourant le droit aux APG-COVID pour la période du 1er juillet au 30 septembre 2021.

4.

4.1 Pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 qui a atteint la Suisse début 2020, le Conseil fédéral a pris une série de mesures urgentes, en se fondant sur les art. 184 al. 3 et 185 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) ainsi que sur plusieurs dispositions de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme du 28 septembre 2012 (Loi sur les épidémies, LEp - RS 818.101) et sur l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 28 février 2020 (ordonnance COVID-19 - RS 818.101.24), laquelle a été abrogée et remplacée par l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 13 mars 2020 (ordonnance 2 COVID-19), puis par l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 19 juin 2020 (ordonnance 3 COVID-19), elle-même ensuite plusieurs fois modifiée.

4.2 Le 19 juin 2020, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 en situation particulière (ordonnance COVID-19 situation particulière - RS 818.101.26), avec entrée en

vigueur le 20 juin 2020 pour une partie et 22 juin 2020 pour une autre, qui a été plusieurs fois modifiée.

Dès le 12 décembre 2020, les manifestations publiques ont été interdites, à certaines exceptions, notamment les manifestations religieuses jusqu'à cinquante personnes et les funérailles dans le cercle familial et amical restreint (art. 6 al. 1 let. c et d de l'ordonnance COVID-19 situation particulière dans son état au 12 décembre 2020), les manifestations privées de maximum dix personnes restant autorisées (art. 6 al. 2 de l'ordonnance COVID-19 situation particulière dans son état au 12 décembre 2020).

Au vu de l'évolution favorable de la situation épidémiologique, les mesures ont été assouplies les 19 avril et 31 mai 2021. Les restaurants et centres thermaux ont notamment pu rouvrir et les événements publics ont pu accueillir jusqu'à 300 personnes. Le 26 juin 2021, l'ordonnance COVID-19 situation particulière a été révisée en profondeur (une nouvelle ordonnance COVID-19 situation particulière étant adoptée le 23 juin 2021 avec entrée en vigueur le 26 juin suivant) : le télétravail n'était plus obligatoire, au restaurant, le nombre de personnes à chaque table n'était plus limité, les restrictions de la capacité d'accueil et le nombre de participants aux grandes manifestations avec certificat COVID étaient levées, le port du masque plus obligatoire, l'obligation de porter le masque et de respecter les distances était abrogée pour les activités sportives et culturelles et il n'y avait plus de restriction à l'enseignement présentiel dans les universités et établissements de formation (cf. ATAS/828/2022 du 26 septembre 2022 consid. 4.1; ATAS/834/2022 du 20 septembre 2022 consid. 3.8; ATAS/764/2022 du 2 septembre 2022 consid. 2.1).

5.

5.1 Parallèlement aux restrictions imposées par les différentes ordonnances COVID-19, le Conseil fédéral a adopté, le 20 mars 2020, l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, laquelle est entrée en vigueur rétroactivement au 17 mars 2020.

Le 25 septembre 2020, le Parlement 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).

5.2 L'autorité de recours appliquant le droit en vigueur au jour où l'autorité administrative a statué pour la première fois, soit, en l'occurrence, le 6 août 2021 (cf. ATF 144 II 326 consid. 2.1.1 ; 147 V 278 consid. 2.1 et 5.1), ce sont la version de la loi COVID-19 en vigueur depuis le 1er avril 2021, de même que celle de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 en vigueur dès le 1er juillet 2021 - et jusqu'au 29 août 2021 -, qui sont applicables.

5.3 Conformément à l'art. 15 al. 1 de la loi COVID-19 – dans sa teneur en vigueur depuis le 1er avril 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 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

Aux termes de l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 – non modifiée entre le 1er juillet et le 30 septembre 2021 –, les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante au sens de l'art. 12 LPGA et les personnes visées à l'art. 31 al. 3 let. b et c de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage, LACI - RS 837.0), pour autant qu'elles ne soient pas concernées par l'al. 3 – qui concerne les situations de celles qui doivent interrompre leur activité lucrative en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité – et qu'elles remplissent la condition prévue à l'al. 1bis let. c – elles sont assurées obligatoirement au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS - 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 CHF 10'000.- à titre de revenu soumis aux cotisations AVS en 2019 ; cette condition s'applique par analogie si l'activité a débuté après 2019; si celle-ci n'a pas été exercée pendant une année complète, cette condition s'applique proportionnellement à sa durée (let. c).

5.4 Dans la mesure où la profession et le secteur d'activité (horlogerie) du recourant n'ont pas directement fait l'objet d'une mesure – de restriction – prévue par une ordonnance du Conseil fédéral ou d'une mesure au plan cantonal, il convient d'appliquer l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 à sa situation.

6.

6.1 En l'espèce, le recourant a, en audience, décrit son activité lucrative indépendante de la manière qui suit. Il crée des projets de montres sous forme de dessins qu'il va proposer à des marques, parfois par sa propre initiative, parfois sur demande des entreprises, mais sans engagement de leur part. Lorsque ses projets sont acceptés, l'entreprise (la marque) lui impose un horloger avec lequel il doit collaborer. Celui-ci a des contraintes ou des changements par rapport au mouvement qu'il est en train de développer. L'assuré doit alors adapter ses dessins au mouvement en développement.

D'après ses explications, l'intéressé a commencé son activité indépendante le 17 mai 2019, mais ce n'est que le 16 août 2019 qu'il s'est inscrit au registre du

commerce. Il n'a pas reçu de revenu avant ce 16 août 2019. Le passage, selon ses comptes – produits en février 2022 –, d'un chiffre d'affaires (résultant des ventes de biens et de prestations de service) de CHF 71'506.70 au 31 décembre 2020 à CHF 2'847.- au 31 décembre 2021 s'explique selon lui par le fait que, lorsqu'il a décidé de s'installer en tant qu'indépendant, il avait déjà un contrat – son premier contrat, conclu avec un horloger – pour CHF 71'506.70 pour la première année de son exploitation, dont CHF 45'000.- ont été perçus déjà en 2019.

L'intimée ne conteste pas une baisse du chiffre d'affaires pour la période litigieuse du 1er juillet au 30 septembre 2021, mais seulement le lien de causalité.

6.2 À teneur du recours, les diverses annulations dans le secteur horloger (salons, expositions, etc.) ont continué – en 2021 – et accentué la baisse très importante dans son domaine d'activité, qui, au 1er novembre 2021, n'avait pas encore redémarré. Selon la réplique, le télétravail, les différentes vagues de la pandémie ainsi que les fermetures successives des frontières avaient très durement touché le secteur horloger. Ce alors que l'assuré n'avait, entre le début de son activité indépendante en mai 2019 et l'apparition de la pandémie, pas eu le temps de se faire une clientèle.

Il ressort des déclarations des parties faites en audience que le recourant a reçu des APG pour COVID-19 de la part de l'intimée du 17 mars 2020 au 30 juin 2021 en raison d'une reconnaissance d'une baisse de son chiffre d'affaires.

6.3 Dans trois arrêts de la chambre de céans, à la question de savoir si, conformément à l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19, l'activité lucrative de la personne assurée - conciliateur et conseiller en droit du travail, courtier en immobilier, respectivement bouquiniste indépendant dans des marchés -, avait, notamment durant la période du 1er juillet au 30 septembre 2021, été significativement limitée en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité, il est répondu par la négative. En effet, 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'affaire est en lien avec une mesure de lutte contre le coronavirus. Les mesures de restrictions prises par les autorités ont pratiquement toutes été levées à compter du 26 juin 2021. Seuls certains secteurs, en particulier le domaine de l'événementiel, subissaient encore des pertes de gain en raison des restrictions encore en vigueur (ATAS/828/2022 précité consid. 5; ATAS/834/2022 précité consid. 4; ATAS/764/2022 précité consid. 3).

Selon un de ces trois arrêts, le fait que l'activité indépendante de bouquiniste dans des marchés ait été perturbée par la pandémie, en diminuant sa clientèle, éventuellement en lien avec l'obligation du télétravail du 17 décembre 2021 au 2 février 2022 et sa reconduction du 2 au 17 février 2022, ne suffit pas à lui ouvrir le droit à l'APG pour COVID-19. En réalité, la personne concernée a été confrontée à un ralentissement général du marché économique, comme cela a été

le cas pour de nombreuses entreprises, ce qui ne signifie pas encore que la baisse du chiffre d'affaires est en lien avec une mesure de lutte contre le coronavirus (voir dans le même sens l'ATAS/764/2022 précité), étant rappelé que l'APG pour COVID-19 est destinée à soutenir les entreprises dont l'activité a été directement influencée par les mesures du Conseil fédéral visant à lutter contre la pandémie (cf. par exemple l'ATAS/689/2022 du 2 août 2022 consid. 5). Dans ces conditions, la chambre de céans se dispense d'examiner les autres conditions (cumulatives) de l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 (ATAS/828/2022 précité consid. 5).

La présente situation du recourant pour la période litigieuse du 1er juillet au 30 septembre 2021 est similaire à celles tranchées par ces trois arrêts et devrait donc requérir la même solution, à savoir le refus d'APG.

6.4 En particulier, selon les déclarations du recourant faites en audience, le lien de causalité entre la diminution de son chiffre d'affaires durant cette période et les mesures prises par le Conseil fédéral était indéterminable. L'intéressé ne peut pas dire si la baisse de son chiffre d'affaires de juillet à septembre 2021 était due ou non aux mesures prises contre le COVID-19, ne connaissant pas ce qui se passait concrètement pour les marques; ce qu'il peut en revanche dire est que c'est un marché qui est mondial et que les mesures ne sont peut-être pas les mêmes dans chaque pays. Du début de la pandémie en mars 2020 jusqu'à environ le salon de Genève d'avril 2022, il n'y a, selon l'assuré, pratiquement pas eu de création de nouvelles montres, d'une manière générale; en effet, les boutiques étaient fermées, les gens ne pouvaient pas voyager et, même quand ils le pouvaient, il y avait des restrictions ou il y avait des exigences de vaccins et des peurs de voyager qui entravaient les voyages; les consommateurs asiatiques achètent souvent des montres lors de voyages, par exemple à Singapour ou d'autres grandes villes où se trouvent les boutiques de luxe; tout le monde a fonctionné au ralenti. La pandémie a eu un impact sur les finances des marques, qui tirent leur revenu de la vente des montres dans les boutiques. De nombreuses marques, peut-être une centaine, ont fermé définitivement à cause de la pandémie.

Le salon d'horlogerie – de Genève – d'avril 2021 a été annulé. Or, toujours d'après l'assuré, les salons d'horlogerie, qui se tiennent en général au mois d'avril, ont une influence pour toute l'année. S'agissant de produits de luxe, l'assuré indique réaliser environ trois projets de montres (dessin puis suivi technique avec l'horloger) par année quand cela se passe bien. Le démarchage auprès de marques est très mal vu, mais il peut leur proposer de sa propre initiative un projet de dessin de montre. Les salons d'horlogerie sont importants, car c'est le lieu des contacts informels qui permettent à un chef de projets d'une marque de penser à l'intéressé pour un projet concret. Par exemple, actuellement, l'assuré travaille sur deux projets qui font suite à des rencontres qu'il a eues avec deux marques différentes lors du salon de Genève d'avril 2022. Il n'est pas établi que ces projets aboutissent à un contrat avec rémunération, l'intéressé précisant à cet égard qu'il

peut arriver que l'horloger stoppe le développement en cours et qu'à ce moment-là il doit arrêter son projet et n'est alors plus payé. De manière générale, pour proposer un projet de montre, le recourant doit rencontrer physiquement la personne compétente, ne pouvant pas envoyer ses projets par la Poste ou par courriel pour des raisons de confidentialité évidentes. Pour entrer en contact avec un responsable de marque, il faut en outre qu'il ait un réel et concret projet à lui proposer qui corresponde à sa marque. Durant la période de pandémie, l'intéressé pouvait contacter un responsable au sein d'une marque et venir lui présenter ses projets de montres, et, y compris entre juillet et septembre 2021, il a eu deux contacts téléphoniques ou par internet avec des responsables au sein de marques. Il n'a pas eu de contact avec d'autres que trois marques, n'entendant pas entrer en relation dans le vide (sans projet concret). Concernant le cas d'un responsable d'une marque – suisse – vivant à l'étranger, celui-ci, lors de leur premier contact – à distance –, était intéressé et ils ont convenu de se voir; l'assuré est sûr que s'il l'avait rencontré physiquement, ce responsable aurait été intéressé par son projet, intéressant pour sa marque; le recourant a recontacté ledit responsable, mais ce dernier n'a pas donné suite, ne répondant même pas à ses messages; l'assuré ignore pour quels motifs réellement; il n'est pas exclu que c'était parce que le responsable ne pouvait pas voyager; d'une manière générale, ses interlocuteurs dans les marques ne lui disent jamais pourquoi un contact ne continue pas.

Le recourant précise dessiner des projets de montres depuis le début des années 2000 et avoir eu quelques années de baisse d'activité avant mai 2019.

6.5 En définitive, au regard notamment de son manque de recul par rapport à la constitution d'une clientèle vu son début d'activité indépendante en mai 2019 seulement, et compte tenu aussi de l'impossibilité d'attribuer, pour la période litigieuse, à une cause précise l'absence de contacts plus nombreux avec des responsables de marques ou la non-continuation de discussions sur des projets de montres, le recourant ne peut pas démontrer que son activité lucrative aurait été significativement limitée en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité pour la période du 1er juillet au 30 septembre 2021, de sorte que la condition de la let. a de l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 – comme de l'art. 15 al. 1 de la loi-COVID-19 – n'est pas remplie.

7. Vu ce qui précède, la décision sur opposition est conforme au droit, et le recours sera rejeté.

8. La procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA et vu l'art. 61 let. fbis LPGA).

***

PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :

Statuant

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. Le rejette.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110). 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 par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière	Le président
Diana ZIERI	Blaise PAGAN

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le