RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/3888/2021** **ATAS/834/2022**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre des assurances sociales

## Arrêt du 20 septembre 2022

**15ème Chambre**

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENÈVE recourant

contre

CAISSE CANTONALE GENEVOISE DE COMPENSATION, sise rue des Gares 12, GENÈVE intimée

**Siégeant : Marine WYSSENBACH, Présidente; Andres PEREZ et Christine TARRIT-DESHUSSES, Juges assesseurs**

## EN FAIT

**A.** **a.** Monsieur A_____ (ci-après : l'intéressé ou le recourant) exerce l'activité de courtier en immobilier depuis février 1996. Son chiffre d'affaires en 2019 avait été de CHF 56'938.-.

**b.** Il a déposé auprès de la caisse cantonale genevoise de compensation (ci-après : la caisse ou l'intimée) les 26 et 28 juillet, 26 août et 30 septembre 2021 des demandes d'allocations pour perte de gain due au coronavirus (ci-après : APG) fondées sur une baisse significative de son chiffre d'affaires pour les mois de juillet à septembre 2021. Il a indiqué que ses clients vendeurs ou acheteurs confinés avaient reporté leurs décisions.

**c.** Par décisions des 9, 23 et 31 août et 1er octobre 2021, la caisse a rejeté les demandes de l'intéressé, au motif que la baisse significative de son chiffre d'affaires n'apparaissait pas liée aux mesures ordonnées par la Confédération ou le canton et qu'à défaut de causalité, les baisses de chiffres d'affaires ne pouvaient pas être indemnisées.

**d.** Par oppositions des 26 août, 24 septembre et 11 octobre 2021, l'intéressé a contesté les décisions précitées, en faisant valoir qu'il n'avait jamais connu de telle situation depuis 1996, ses clients confinés ayant sans cesse reporté leurs décisions de vendre ou d'acquérir des biens.

**e.** Par décision sur opposition du 20 octobre 2021, la caisse a rejeté l'opposition formée par l'intéressé à ses décisions des 9, 23 et 31 août et 1er octobre 2021. Ce dernier déployait une activité de courtier en immobilier, domaine contre lequel aucune fermeture obligatoire n'avait été prononcée. Il n'était en particulier pas restreint par l'obligation de respecter 1,5 m de distance sociale ou de vérifier les certificats sanitaires. Il n'était pas gêné par une limitation du nombre de personnes au sein d'un établissement, voire impacté par l'absence de tourisme. Qu'un nombre d'établissements soient encore fermés n'était pas une conséquence des mesures sanitaires en vigueur pour les mois objets de la demande. Selon l'interprétation de l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après : l'OFAS), la limitation du nombre de personnes par table dans un restaurant constituait un motif de réduction tandis que la peur du Covid-19 n'en était plus un. Le regrettable manque à gagner subi par l'intéressé résultait d'une baisse de la production et de la consommation des services, conséquences économiques d'une crise pandémique mondiale impactant toutes les entreprises en général.

**B.** **a.** Le 15 novembre 2021, l'intéressé a formé recours contre la décision sur opposition précitée devant la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : chambre de céans), en reprochant à la caisse d'avoir fait application de la circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus, étant au 17 septembre 2021, alors que les décisions de refus des 9, 23 et 31 août et du 1er octobre 2021 avaient été prises sur

la base de la circulaire en vigueur le 1er juillet 2021. Il contestait également l'affirmation selon laquelle il n'avait pas été tenu de respecter l'obligation d'1,5 m dans son activité, car ses clients exigeaient toutes les garanties pour se protéger du coronavirus, bien que son cas n'était pas comparable à celui d'un restaurateur.

**b.** Par réponse du 6 décembre 2021, la caisse a conclu au rejet du recours. Elle a précisé que dès juillet 2021, il n'existait presque plus de mesures de restriction prises par les autorités. En conséquence, les caisses de compensation devaient apporter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés pour le droit fondé sur la limitation significative de l'activité lucrative, puisque celle-ci devait être liée aux mesures de lutte contre le coronavirus (avant-propos de la CCPG [circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus], version N° 18). La pratique d'agent immobilier n'avait pas été directement impactée par les mesures prises par les autorités, à tout le moins durant les mois de juillet à septembre 2021.

**c.** Le 7 janvier 2022, l'assuré a répliqué. Le but de son entreprise était de mettre en contact des acheteurs et des vendeurs, sur place ou dans des lieux privés ou publics comme les restaurants, de sorte que ses clients avaient exigé des reports. L'épidémie n'était pas sous contrôle en octobre 2021, de sorte que ses clients avaient eu raison d'exiger des reports.

**d.** Dans le cadre de l'instruction de la cause, la chambre de céans a sollicité de l'assuré qu'il produise ses bilans, comptes de pertes et profits 2019, 2020 et 2021, ainsi que ses déclarations d'impôts et taxations fiscales. Les comptes de pertes et profits au 31 décembre 2019 font état d'un chiffre d'affaires de CHF 56'938.- et d'un bénéfice net de CHF 24'798.65, ceux au 31 décembre 2020 d'un chiffre d'affaires de CHF 30'000.-, d'APG-Covid de CHF 28'912.- et d'un bénéfice de CHF 34'336.58, et ceux de 2021 d'aucun chiffre d'affaires, mais d'« indemnités pertes de gains Coronavirus » de CHF 19'060.50 et d'« indemnités à fonds perdus Coronavirus » de CHF 13'508.80 (au total CHF 32'569.30) et d'un bénéfice net de CHF 12'488.85. Les éléments retenus par l'administration fiscale pour l'année 2019 comprenaient un bénéfice net de CHF 24'799.- et des recettes d'exploitation de CHF 56'938.-. En 2020, les éléments retenus par l'administration fiscale comprenaient un bénéfice net de CHF 32'707.-, des recettes d'exploitation de CHF 30'000.- et des indemnités pour perte de gain de CHF 27'282.- (au total CHF 57'282.-). Pour l'année 2021, ont été retenus un produit d'exploitation de CHF 13'509.-, des indemnités pour perte de gain de CHF 22'326.- (au total CHF 35'835.-) et un bénéfice net de CHF 15'755.-.

**e.** La caisse s'est déterminée, le 15 juin 2022, sur ces pièces. Faute de lien de causalité entre une mesure prise par les autorités dans le cadre de la pandémie et la diminution du chiffre d'affaires de l'assuré, elle était fondée à nier le droit à des APG-Covid et persistait dans ses conclusions.

**f.** À l'issue de l'instruction, 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 pertes de gain COVID-19). 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 des recours (ATAS/1208/2020 du 10 décembre 2020).

**2.** Interjeté dans la forme et le délai prévus par la loi, le recours est recevable (art. 56 LPGA ; art. 62 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]).

**3.** Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de l'intimée niant au recourant le droit aux APG-Covid pour les mois de juillet à septembre 2021.

**3.1** En raison de la propagation de la COVID-19, le Conseil fédéral a, le 28 février 2020, qualifié la situation prévalant en Suisse de « situation particulière » au sens de l'art. 6 al. 2 let. b de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies ; LEP - RS 818.101). Sur cette base, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 28 février 2020 (RS 818.101.24 ; RO 2020 573) puis l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 13 mars 2020 (ordonnance 2 COVID-19 ; RS 818.101.24 ; RO 2020 773).

**3.2** Après avoir qualifié la situation en Suisse de « situation extraordinaire » au sens de l'art. 7 LEP, le Conseil fédéral a procédé à des modifications de cette ordonnance, notamment en interdisant toutes les manifestations publiques ou privées et en ordonnant la fermeture des magasins, des marchés, des restaurants, des bars, des discothèques, des boîtes de nuit et des salons érotiques (art. 6 al. 1 et 2).

**3.3** Le 19 juin 2020, à la suite d'une diminution du nombre de nouveaux cas, le Conseil fédéral a requalifié la « situation extraordinaire » en « situation particulière » et restructuré ses mesures notamment en édictant 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). Selon cette ordonnance, chaque personne était tenue de respecter les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (ci-après : l'OFSP) en matière d'hygiène et de conduite face à l'épidémie de COVID-19 (art. 3). Ces recommandations comprenaient notamment le maintien des distances, le port du masque et le

respect du nombre maximum de personnes. Si possible, les personnes devaient se rencontrer à l'extérieur plutôt qu'à l'intérieur.

**3.4** Après un certain assouplissement des mesures durant l'été 2020, la situation sanitaire s'est à nouveau dégradée durant l'automne 2020, contraignant les autorités à prendre de nouvelles mesures (al. 2).

**3.5** Ainsi, et notamment, les rassemblements spontanés de plus de quinze personnes ont été interdits dans l'espace public, en particulier sur les places publiques, sur les promenades et dans les parcs, à compter du 19 octobre 2020 (art. 3c de l'ordonnance COVID-19 situation particulière, dans son état le 19 octobre 2020). À la même date, les manifestations privées comportant entre seize et cent personnes ont été soumises à certaines restrictions, notamment l'obligation de consommer assis, de collecter des données de contact et de porter le masque hormis en cas de consommation assise à sa place (art. 6a al. 2). La recommandation selon laquelle les employés devaient si possible faire du télétravail a à nouveau été émise à cette même date (art. 10 al. 3).

**3.6** À compter du 29 octobre 2020, il a notamment été interdit d'organiser des manifestations publiques de plus de cinquante personnes, et des manifestations privées de plus de dix personnes (art. 6 al. 1 et 2 de l'ordonnance COVID-19 situation particulière dans son état au 29 octobre 2020).

**3.7** 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). À partir du 22 décembre 2020, les restaurants, établissements culturels et sportifs, ainsi que les lieux de loisirs ont dû fermer leurs portes.

**3.8** 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 : 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.

**3.9** Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a encore édicté l'ordonnance sur les mesures en cas de perte de gain en lien avec le coronavirus (ordonnance sur les

pertes de gain COVID-19 - RS 830.31), qui est entrée en vigueur rétroactivement au 17 mars 2020 pour une période d'application limitée au 31 décembre 2021 (art. 11).

**3.10** Selon l'art. 2 al. 3, dans sa teneur au 17 septembre 2020, les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante au sens de l'art. 12 LPGA ont droit à l'allocation perte de gain, pour autant qu'elles soient assurées au sens de la LAVS, si elles doivent interrompre leur activité lucrative en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité (let. a) et si elles subissent une perte de gain ou de salaire (let. b).

**3.11** Selon l'art. 2 al. 3bis de l'ordonnance, les personnes considérées comme indépendantes au sens de l'art. 12 LPGA qui ne sont pas concernées par l'al. 3 ont droit à l'allocation pour autant 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), 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), elles subissent une perte de gain ou une perte de salaire (let. b) et ont touché pour cette activité au moins CHF 10'000.- à titre de revenu soumis aux cotisations AVS en 2019 (let. c).

**3.12** En vertu de l'art. 5 de l'ordonnance, l'indemnité journalière est égale à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation (al. 1). Pour déterminer le montant du revenu, l'art. 11 al. 1 de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité du 25 septembre 1952 (LAPG - RS 834.1) s'applique par analogie (al. 2). Pour les ayants droit exerçant une activité lucrative indépendante au sens de l'art. 2 al. 3, le revenu soumis aux cotisations AVS en 2019 est déterminant pour le calcul de l'allocation. Une fois le montant de l'allocation fixé, un nouveau calcul se fondant sur une base de calcul plus récente est exclu (al. 2ter).

**3.13** 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 (ci-après : loi COVID-19 - RS 818.102) dont l'art. 15 al. 1, dans sa version au 1er juillet 2021, stipule que 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.

**3.14** Il ressort notamment de l'avant-propos à la version 18 de la Circulaire sur l'allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus – Corona-perte de gain (ci-après : CCPG), valable à partir du

17 septembre 2020, qu'à compter du 23 juin 2021, date de modification de l'ordonnance COVID-19 situation particulière, il n'existait presque plus de mesures de restrictions prises par les autorités. En conséquence, les caisses de compensation devaient apporter une attention particulière aux motifs invoqués par les assurés pour le droit fondé sur la limitation significative de l'activité lucrative, ces motifs devant être en lien avec les mesures de lutte contre le Coronavirus.

**4.** Dans le cas d'espèce, le recourant exerce une activité de courtier en immobilier. Il est établi par pièces qu'il a connu une baisse de chiffre d'affaires en 2020 par rapport à 2019 et n'a plus réalisé de chiffre d'affaires en 2021.

Dans ses écritures, le recourant a expliqué que son chiffre d'affaires avait diminué du fait que ses clients, vendeurs ou acheteurs, confinés avaient reporté leurs décisions.

Dans la mesure où la profession du recourant n'a pas directement fait l'objet d'une mesure prévue par l'ordonnance 2 COVID-19, ni d'une mesure au plan cantonal, il convient d'appliquer l'art. 2 al. 3$^{bis}$ de l'ordonnance sur les pertes de gain COVID-19 à sa situation.

La question se pose donc de savoir si, conformément à cette disposition, l'activité lucrative du recourant a été significativement limitée en raison de mesures de lutte contre l'épidémie de COVID-19 ordonnées par une autorité. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce. 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. Comme exposé ci-avant, 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. La situation du recourant ne relève toutefois pas de ce cas de figure, ce qui n'est pas contesté. 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.

**4.1** Il en résulte que c'est à juste titre que l'intimée a rejeté la demande d'APG-Covid du recourant pour les mois de juillet à septembre 2021 par la décision du 20 octobre 2021.

**4.2** Infondé, le recours sera rejeté.

**4.3** Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. f$^{bis}$ *a contrario* 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, conformément aux 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 | La présidente |
|---|---|
| Nathalie LOCHER | Marine WYSSENBACH |

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'au Secrétariat d'État à l'économie par le greffe le