

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/729/2013

ATAS/552/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 23 mai 2013

En la cause

Monsieur A _____, domicilié à GENEVE

recourant

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLEMENTAIRES, sis route
de Chêne 54, GENEVE

intimé

Siégeant : Juliana BALDE, Présidente; Doris GALEAZZI, Karine STECK, Valérie MONTANI, Sabina MASCOTTO, Juges; Claudiane CORTHAY et Olivier LEVY, Juges assesseurs

EN FAIT

1. Monsieur A _____, né en 1967, originaire du Kosovo, en Suisse depuis 1993, marié et père de trois enfants, nés en 1996, 1999 et 2007, a déposé le 19 mars 2012 une demande d'assistance auprès de l'HOSPICE GENERAL. Celui-ci a transféré le dossier de l'intéressé en janvier 2013 au SERVICE DES PRESTATIONS COMPLEMENTAIRES (ci-après SPC), afin que soit examiné son droit aux prestations complémentaires familiales.

Il travaille à mi-temps chez X _____ et Y _____. Son épouse a exercé une activité lucrative au service de Z _____, au bénéfice d'un contrat de travail à durée indéterminée, du 1^{er} octobre 2005 à septembre 2012, date à compter de laquelle elle a été mise au bénéfice d'indemnités de l'assurance-chômage, un délai-cadre d'indemnisation ayant été ouvert en sa faveur du 5 septembre 2012 au 4 septembre 2014.

2. Par décision du 10 janvier 2013, le SPC a refusé l'octroi de ces prestations, au motif que seules y ont droit, les personnes qui exercent une activité lucrative dont le taux s'élève au minimum à 40% par année lorsque le groupe familial comprend une personne adulte, et à 90% par année lorsque le groupe familial comprend deux personnes adultes.
3. Par courrier du 25 janvier 2013, l'intéressé s'est opposé à ladite décision, rappelant qu'il exerce une activité à 50% chez X _____ et Y _____, et expliquant que son épouse est inscrite au chômage à raison de 48%, soit au total 98% pour deux personnes adultes, ce qui représente un taux suffisant pour justifier l'octroi des prestations complémentaires familiales.
4. Par décision du 12 février 2013, le SPC a rejeté l'opposition et confirmé sa décision du 10 janvier 2013. Après un rappel des dispositions légales applicables, soit des art. 36 A LPCC et 10, 11 et 12 RPCFam, le SPC constate que l'intéressé exerce une activité à 50%, conformément à l'art. 11 al. 3 RPCFam ; qu'en revanche, son épouse est au chômage depuis septembre 2012, de sorte que son taux d'activité doit être déterminé selon l'art. 12 al. 2 RPCFam, sur la base du taux moyen des six mois précédant la perception des indemnités pour perte de gain, soit des salaires d'août 2012 à mars 2012. Or, sur ces six mois, l'épouse n'a travaillé que trois cent septante et une heures, soit moins de soixante-quatre heures par mois, ce qui donne un taux d'activité de 39%. Aussi le SPC en conclut-il que le taux de 90% exigé par la loi pour un groupe familial comprenant deux personnes adultes n'est pas réalisé.
5. L'intéressé a interjeté recours contre ladite décision le 20 février 2013. Il produit la fiche de base de la Caisse de chômage du SIT Genève datée du 22 janvier 2013 concernant son épouse, selon laquelle le taux d'occupation de celle-ci est de 48% et non de 39% ainsi que l'a retenu le SPC.

6. Dans sa réponse du 13 mars 2013, le SPC rappelle que selon l'art. 12 al. 2 RPCFam, le taux d'activité de l'épouse se calcule sur la base d'une moyenne, plus précisément sur le taux moyen des six mois précédant la perception des indemnités pour perte de gain, et non sur la base d'une fiche de chômage isolée et éditée postérieurement au dépôt de la demande de prestations qui conditionne le début et le mode de calcul du droit. Il conclut dès lors au rejet du recours.
7. Sur demande de la Cour de céans, la Caisse de chômage du SIT Genève a communiqué le tableau du calcul effectué pour déterminer le droit de l'épouse de l'intéressé. Il en résulte que celle-ci travaillait au service de "La Mie Artisane" en qualité d'aide de laboratoire et vendeuse depuis le 1^{er} octobre 2005 et était rémunérée 20 fr. de l'heure. Elle a réalisé de septembre 2011 à août 2012 les revenus suivants :

Mois	Salaire	Vacances 8,33%
Septembre 2011	1'800 fr.	212 fr. 95
Octobre 2011	1'870 fr.	221 fr. 20
Novembre 2011	1'980 fr.	234 fr. 25
Décembre 2011	1'530 fr.	181 fr. 00
Janvier 2012	1'530 fr.	181 fr. 00
Février 2012	1'825 fr.	215 fr. 90
Mars 2012	1'980 fr.	234 fr. 35
Avril 2012	1'260 fr.	149 fr. 05
Mai 2012	1'710 fr.	202 fr. 30
Juin 2012	1'725 fr.	204 fr. 05
Juillet 2012	625 fr.	73 fr. 95
Août 2012	90 fr.	10 fr. 65
Total	17'925 fr.	2'120 fr. 65

soit au total un revenu de 20'045 fr. 65. Considérant que le salaire mensuel moyen pour un plein temps est de 3'472 fr., soit 20 fr./heure x 8 heures par jour x 21,7

jours ouvrables par mois, 1'670 fr. (20'045 fr. 65 : 12), représente un taux d'activité de 48%. Il est précisé par ailleurs que

"le magasin ferme tous les ans courant juillet jusqu'à fin août, pendant cette période, notre assurée n'est pas rémunérée. Doit nous fournir salaire durant maladie du 27 au 31 août 2012 (n'a pas encore été payée à ce jour et hésite à réclamer à l'employeur, ne veut pas faire intervenir le syndicat)."

8. Invité à se déterminer, le SPC indique qu'il s'est fondé, conformément à l'art. 12 al. 2 RPCFam, sur les six derniers mois précédant la perception des indemnités pour perte de gain, pour déterminer le taux d'activité de l'épouse de l'intéressé au moment du dépôt de la demande de prestations, soit sur les mois de mars 2012 à août 2012. Il s'avère que celle-ci a travaillé 372 heures sur ces six mois, réparties comme suit :

- mars 2012 : 99 heures
- avril 2012 : 63 heures
- mai 2012 : 86 heures
- juin 2012 : 87 heures
- juillet 2012 : 32 heures
- août 2012 : 5 heures

Le SPC rappelle à cet égard que le taux d'activité lucrative déterminant, exigé par l'art. 36A al. 4 LPCC, est calculé sur une base de 40 heures de travail par semaine, de sorte qu'un taux d'activité de 100% représente 160 heures par mois (40 heures x 4 semaines). Il relève qu'en conséquence, un taux d'activité de 40% nécessiterait 64 heures de travail par mois (160 x 40 / 100). Les 372 heures effectuées par l'épouse de l'intéressé correspondent à 62 heures par mois (372 / 6), soit à un taux d'activité de 38,75% (62 x 40 / 64), arrondi à 39%, soit un taux d'activité insuffisant. Le SPC persiste dès lors intégralement dans sa position.

9. Le courrier du SPC a été transmis à l'intéressé et la cause gardée à juger.

EN DROIT

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ; RS E 2 05) en vigueur dès le 1^{er} janvier 2011, la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît en instance unique des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA; RS 830.1) relatives à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 6 octobre 2006 (LPC ; RS 831.30). Elle statue aussi, en application de l'art. 134 al. 3 let. a LOJ, sur les contestations prévues à l'art. 43 de la loi cantonale sur les prestations cantonales complémentaires du 25 octobre 1968 (LPCC; RS J 4 25).

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. La LPGA est entrée en vigueur le 1er janvier 2003, entraînant la modification de nombreuses dispositions légales dans le régime des prestations complémentaires de l'AVS/AI. Ses dispositions s'appliquent aux prestations versées par les cantons en vertu du chapitre 1a, à moins que la LPC n'y déroge expressément (cf. art. 1 al. 1 LPC). Sur le plan cantonal, l'art. 1A LPCC prévoit qu'en cas de silence de la loi, la LPC et ses dispositions d'exécution fédérales et cantonales, ainsi que la LPGA et ses dispositions d'exécution, sont applicables par analogie.
3. Les prestations ayant été sollicitées en 2012, la LPGA est applicable, ainsi que la LPC et la LPCC dans leur teneur dès le 1er janvier 2011.

Il en va de même en matière de prestations complémentaires cantonales (cf. art. 1A let. b LPCC).

4. Interjeté dans les délai et forme légaux, le recours est recevable (art. 43 al. 1 LPCC)
5. Le litige porte sur le droit de l'intéressé à des prestations complémentaires cantonales familiales, et plus particulièrement sur l'application de l'art. 36A al. 4 LPCC.
6. Les prestations complémentaires cantonales familiales ont été introduites à Genève depuis le 1er novembre 2012 (PL 10600 modifiant la LPCC du 11 février 2011). Elles visent une catégorie de bénéficiaires de prestations complémentaires cantonales qui ne sont pas des rentiers AVS/AI, mais des familles pauvres dont les parents travaillent (Mémorial du Grand Conseil du 17 décembre 2009 et rapport de commission du 15 novembre 2010).

L'exposé des motifs du PL 10600 explique que :

« Ce projet de loi vise précisément à améliorer la condition économique des familles pauvres. La prestation complémentaire familiale qui leur est destinée, ajoutée au revenu du travail, leur permettra d'assumer les dépenses liées à leurs besoins de base. Grâce au caractère temporaire de cette aide financière et aux mesures d'incitation à l'emploi qu'elle associe, le risque d'enlèvement dans le piège de l'aide sociale à long terme et de l'endettement sera largement écarté. En effet, le revenu hypothétique étant pris en compte dans le calcul des prestations, il constitue un encouragement très fort à reprendre un emploi ou augmenter son taux d'activité.

Les objectifs principaux du présent projet sont les suivants :

- soutenir financièrement les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé et dont le revenu d'une activité lucrative ne leur procure pas de ressources suffisantes;
- éviter à ces familles de demander l'aide sociale auprès de l'Hospice général;

- réaliser une économie en remplaçant les prestations d'aide sociale par des prestations complémentaires dont le coût, en termes de frais d'administration, est moins élevé;
- encourager le maintien, la reprise d'un emploi ou l'augmentation du taux d'activité par la prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des prestations complémentaires familiales;
- couvrir le déficit de revenus de toute la famille en prenant en compte le loyer et les primes d'assurance-maladie, deux postes très importants des dépenses d'un ménage;
- s'aligner sur le concept des prestations complémentaires à l'AVS/AI parce qu'il s'agit de prestations liées au besoin;
- offrir aux familles la possibilité d'améliorer leur employabilité en favorisant l'accès à des mesures d'insertion professionnelle;
- permettre une intégration de ces prestations dans le dispositif du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (revenu déterminant unifié - RDU) et en faciliter ainsi la mise en application.

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité d'apporter un soutien financier aux familles proches de la pauvreté, car il est adapté au contexte économique et social actuel. Il est avéré que lorsqu'il y a un accroissement du taux de chômage, le recours à l'aide sociale augmente également dans une même mesure, mais avec un léger décalage. Les conséquences prévisibles de la crise économique actuelle doivent donc être anticipées. Elles frapperont inmanquablement les familles et, parmi elles, celles qui constituent une population à risque. Investir pour l'avenir, telle est donc l'idée phare du projet de loi qui vous est soumis ».

7. Le nouvel art. 1^{er} LPCC dispose que

"Les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après : prestations complémentaires AVS/AI).

Les familles avec enfant(s) ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de prestations complémentaires cantonales pour les familles (ci-après : prestations complémentaires familiales)".

Les prestations complémentaires familiales sont régies par :

- a) les dispositions figurant aux titres IIA et III de la LPCC;
- b) les dispositions de la loi fédérale auxquelles la présente loi renvoie expressément, ainsi que les dispositions d'exécution de la loi fédérale désignées par règlement du Conseil d'Etat;
- c) la LPGA et ses dispositions d'exécution.

(art. 1 A al. 2 LPCC)

Aux termes de l'art. 36 A LPCC, figurant au titre II A de la loi,

"¹Ont droit aux prestations complémentaires familiales les personnes qui, cumulativement :

a) ont leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève depuis 5 ans au moins au moment du dépôt de la demande de prestations;

b) vivent en ménage commun avec des enfants de moins de 18 ans, respectivement 25 ans si l'enfant poursuit une formation donnant droit à une allocation de formation professionnelle au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi fédérale sur les allocations familiales, du 24 mars 2006 (ci-après : la loi sur les allocations familiales);

c) exercent une activité lucrative salariée;

d) ne font pas l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale cantonale. Le Conseil d'Etat définit les exceptions;

e) répondent aux autres conditions prévues par la présente loi.

(...)

⁴ Pour bénéficier des prestations, le taux de l'activité lucrative mentionnée à l'article 36A, alinéa 1, lettre c, doit être, par année, au minimum de :

a) 40% lorsque le groupe familial comprend une personne adulte;

b) 90% lorsque le groupe familial comprend deux personnes adultes.

⁵ Aux fins de la présente loi, les personnes qui touchent des indemnités en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982, sont assimilées aux personnes exerçant une activité lucrative."

Le droit à des prestations complémentaires fédérales, au sens de la loi fédérale, ou à des prestations complémentaires cantonales, au sens du titre II de la LPCC, ainsi que la renonciation à un tel droit, excluent le droit à des prestations complémentaires familiales (art. 36C al. 1 LPCC).

8. Le Conseil d'Etat a adopté un règlement relatif aux prestations complémentaires familiales (RPCFam) le 27 juin 2012, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2012 et complétant plus particulièrement le titre II A de la LPCC, soit les art. 36A et suivants LPCC.

Selon l'art. 10 al. 1 RPCFam,

"Les personnes au bénéfice d'indemnités journalières couvrant une perte de gain en cas de maladie, d'accident, de maternité, d'adoption ou de service sont considérées comme exerçant une activité lucrative salariée au sens de l'article 36A, alinéa 1, lettre c, de la loi. "

L'art. 11 al. 1 à 3 RPCFam précise que

¹ Le taux d'activité lucrative déterminant, exigé par l'article 36A, alinéa 4, de la loi, est calculé sur une base de 40 heures de travail par semaine.

² Pour un contrat de travail de durée indéterminée, le taux d'activité en vigueur au moment du dépôt de la demande de prestations est déterminant.

³ Pour un contrat de travail de durée déterminée, lorsque les taux d'activité lucrative prévus à l'article 36A, alinéa 4, de la loi ne sont pas réalisés au moment du dépôt de la demande, le taux d'activité annualisé réalisé au cours des 6 mois qui précèdent la demande de prestations est pris en compte."

L'art. 12 RPCFam, enfin, prévoit que

"Le taux d'activité des personnes considérées comme exerçant une activité lucrative, au sens de l'article 36A, alinéa 4, de la loi et de l'article 10 du présent règlement, correspond au taux d'activité réalisé immédiatement avant la perception des indemnités pour perte de gain.

Lorsque le taux d'activité, déterminé selon l'alinéa 1, est inférieur aux normes fixées par l'article 36A, alinéa 4, de la loi, le taux moyen des 6 mois précédant la perception des indemnités pour perte de gain est pris en considération."

9. Le commentaire article par article du PL 10600 apporte les précisions suivantes :

"l'art. 36A al. 1, lettre c) LPCC pose l'exigence de l'exercice d'une activité lucrative salariée pour les ayants droit aux prestations, c'est-à-dire les adultes. Les personnes exerçant une activité à titre indépendant ne font pas partie du cercle des personnes visées.

Le taux d'activité minimal exigé selon la composition du groupe familial (alinéa 5) est fondé sur la définition reconnue par l'OFS, qui fixe à 90 % le taux d'activité de référence d'un ménage dont les revenus du travail le placent en dessous du seuil de pauvreté. Pour ses besoins statistiques, l'OFS ne fait pas de distinction selon le nombre de personnes adultes actives dans le ménage. Pour déterminer le montant des prestations complémentaires familiales, il est en revanche nécessaire de fixer une exigence inférieure pour les ménages monoparentaux.

Le taux d'activité minimal exigé s'entend par année. Ainsi, en cas de contrat de travail à durée déterminée, l'annualisation de la durée du contrat permet de déterminer si la condition du taux d'activité minimal est remplie sur l'année (exemple : un contrat à durée déterminée de 6 mois à plein temps ouvre un droit aux prestations complémentaires familiales, pour une famille monoparentale, car il correspond à un taux d'activité annuel de 50 %). Les prestations complémentaires familiales s'adressent à des familles dont la situation est relativement stable. Les personnes dont l'activité salariée est de très courte durée, fractionnée ou très irrégulière peuvent faire appel aux prestations d'aide sociale de l'Hospice général, mieux adaptées pour les personnes en continuel changements de situation économique.

Dans un souci d'égalité de traitement, le règlement du Conseil d'Etat précise que le taux d'activité se fonde sur une semaine de 40 heures de travail.

Les personnes au bénéfice d'indemnités de chômage ont également le droit aux prestations complémentaires familiales, dans la mesure où le taux d'activité antérieur répond aux exigences de l'alinéa 5 (PL 10600 pp. 30 et 31)".

10. Il n'est pas contesté que l'intéressé exerce une activité lucrative à raison de 50%. Est en revanche litigieux le taux d'occupation de son épouse.

Celle-ci a travaillé depuis octobre 2005 comme aide de laboratoire-vendeuse selon des horaires variables rémunérés à hauteur de 20 fr. de l'heure. Elle est au bénéfice des indemnités de l'assurance-chômage depuis septembre 2012, sur la base d'un gain assuré de 1'670 fr. par mois, lequel correspond à un taux de travail moyen de 48%.

Elle est donc assimilée à une personne exerçant une activité salariée (art. 36A al. 5 LPCC).

11. Le SPC, se fondant expressément sur l'art 12 RPCFam, a tenu compte des 6 mois précédant la perception par l'épouse de l'intéressé des indemnités de l'assurance-chômage.

Il a ainsi calculé qu'elle avait travaillé 371 heures de mars à août 2012, ce qui représente un taux de 39%.

La Cour de céans relève toutefois que l'art. 12 RPCFam renvoie à l'art. 36A al. 4 LPCC, lequel se borne à fixer les taux minimum exigés et définit le taux d'activité des personnes visées à l'art. 10 RPFam, soit "les personnes au bénéfice d'indemnités journalières couvrant une perte de gain en cas de maladie, d'accident, de maternité, d'adoption ou de service". Force est de constater que l'art. 12 RPCFam ne vise pas les personnes qui reçoivent des indemnités de l'assurance-chômage.

Cette disposition réglementaire ne saurait dès lors s'appliquer à l'épouse de l'intéressé, puisque celle-ci reçoit précisément des indemnités de l'assurance chômage, de sorte que c'est à tort que le SPC a calculé son taux d'activité sur la base du taux moyen des salaires de mars 2012 à août 2012.

Il y a lieu de rappeler qu'aux termes du texte clair de l'art. 36 A al. 5 LPCC, "les personnes qui touchent des indemnités en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage sont assimilés aux personnes exerçant une activité lucrative. Le législateur a expressément voulu que les chômeurs puissent prétendre aux prestations complémentaires familiales aux mêmes conditions que les salariés, puisqu'il entendait qu'ils aient également le droit à ces prestations, "dans la mesure où le taux d'activité antérieur répond aux exigences de l'al. 5 (devenu al. 4 dans la loi)" (Projet de loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires cantonales,

PL 10600 p. 30-31). Or, l'art. 36A al. 4 LPCC prévoit expressément que le taux d'activité doit atteindre les minima requis sur une année.

Il s'agit ainsi d'examiner quel a été le taux d'activité antérieur de l'épouse de l'intéressé, par année.

Les chômeurs étant assimilés aux salariés, il y a lieu de se reporter aux règles prévues pour les salariés. L'épouse de l'intéressé travaillait, avant d'être au chômage, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. L'art. 11 al. 2 RPCFam précise, pour les personnes occupées dans le cadre d'un tel contrat de travail, que le taux d'activité déterminant est celui qui est exercé au moment du dépôt de la demande de prestations. Or, cette disposition ne peut s'appliquer directement puisque l'épouse de l'intéressé ne travaillait plus au moment du dépôt de la demande de prestations. Le législateur s'étant référé au "taux d'activité antérieur" lorsqu'il assimile les chômeurs aux salariés, il va de soi que le moment déterminant devient, pour un chômeur, celui de la perte de son emploi.

Le taux d'activité de l'épouse de l'intéressé doit ainsi être établi sur la base de la moyenne des heures travaillées dans l'année précédant la perte de son emploi. C'est du reste sur une base annuelle également que la caisse d'assurance-chômage a procédé au calcul de son gain assuré, le document produit à cet égard par l'intéressé ne constituant pas, comme le soutient le SPC, "une fiche de chômage isolée et éditée postérieurement au dépôt de la demande de prestations", mais précisément la détermination du gain assuré. La caisse d'assurance-chômage établit toutefois son calcul sur la base des salaires versés. On ne saurait retenir le taux de 48% auquel elle est parvenue, dès lors que l'art. 11 al. 1 RPCFam se fonde quant à lui sur les heures.

Il se justifie dès lors de constater que l'épouse a travaillé de septembre 2011 à août 2012, 1002 heures, soit en moyenne 83 heures par mois, ce qui représente un taux d'activité d'un peu plus de 50%.

12. Aussi le recours est-il admis, en ce sens que ce taux pour l'épouse, ajouté au taux de 50% pour l'intéressé, donne un total dépassant 100% pour deux personnes adultes, soit un taux suffisant, au sens de l'art. 36A al. 4 let. b LPCC, pour justifier l'octroi des prestations complémentaires familiales.

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant

conformément à l'art. 133 al. 2 LOJ

A la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet et annule la décision du 12 février 2013.
3. Renvoie la cause au SPC pour nouvelle décision.
4. Dit que la procédure est gratuite.
5. 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 constitutionnel subsidiaire (articles 113 ss LTF) aux conditions de l'art. 116 LTF pour ce qui a trait aux prestations complémentaires cantonales. 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

Juliana BALDE

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