

GE_GERICHTE ATAS/267/2016 vom 4. April 2016

GE Cour de justice, 2016-04-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATAS_267_2016

FR: GE_GERICHTE ATAS/267/2016 du 4 avril 2016

IT: GE_GERICHTE ATAS/267/2016 del 4 aprile 2016

Erwägungen

E. 1

Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 8 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) en vigueur dès le 1er 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 l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage, LACI - RS 837.0). Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

E. 2

La procédure devant la chambre de céans est régie par les dispositions de la LPGA et celles du titre IVA (soit les art. 89B à 89I) de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA - RS E 5 10), complétées par les autres dispositions de la LPA en tant que les articles précités n'y dérogent pas (art. 89A LPA), les dispositions spécifiques que la LACI contient sur la procédure restant réservées (art. 1 al. 1 LACI ; cf. notamment art. 100 ss LACI). Le recours a été interjeté en temps utile, soit dans le délai légal de trente jours à compter de la notification de la décision attaquée (art. 60 al. 1 LPGA). Il satisfait aux exigences de forme et de contenu prescrites par l'art. 89B LPA. La recourante a qualité pour recourir contre la décision attaquée, refusant de ramener la date du délai-cadre d'indemnisation du 2 au 1er juin 2015, avec pour conséquence qu'elle se voit nier le droit à l'indemnité de chômage dès le 2 juin 2015. Elle est en effet touchée par cette décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou modification (art. 59 LPGA). Le présent recours sera donc déclaré recevable.

E. 3

L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. L'assuré doit, pour bénéficier de cette prestation prévue par l'art. 7 al. 2 let. a LACI, être sans emploi ou partiellement sans emploi, avoir subi une perte de travail à prendre en considération, être domicilié en Suisse, avoir achevé sa scolarité obligatoire et n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne pas toucher de rente de vieillesse de l'AVS, remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré, être apte au placement et satisfaire aux exigences de contrôle (art. 8 al. 1 LACI). Ces conditions sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2). Elles sont précisées par plusieurs dispositions de la LACI. Le premier jour où toutes les conditions d'octroi d'une indemnité de chômage sont remplies, la caisse de chômage ouvre deux types de délais-cadres, en principe tous deux de deux ans, tournés l'un vers l'avenir, s'appliquant à la période d'indemnisation, et l'autre vers le passé, s'appliquant à la période de cotisation. Ce sont respectivement le délai-cadre

d'indemnisation et le délai-cadre de cotisation (art. 9 al. 1 LACI). C'est durant le délai-cadre d'indemnisation que l'assuré exerce son droit à l'indemnité, auprès d'une caisse de son choix (art. 20 al. 1 LACI), et peut ainsi

A/394/2016 - 7/12 - obtenir un nombre maximal d'indemnités journalières calculé en fonction de son âge et de la période durant laquelle il a cotisé ou était libéré de cette condition (art. 27 al. 1 LACI). À l'échéance du délai-cadre d'indemnisation, un nouveau délai-cadre d'indemnisation peut être ouvert si toutes les conditions légales sont réunies (art. 9 al. 4 LACI). Le délai-cadre de cotisation est la période de référence durant laquelle l'assuré doit avoir eu la qualité de travailleur et, à ce titre, avoir cotisé à l'assurance-chômage, durant un temps minimal, qui est de douze mois (art. 13 al. 1 LACI), conditionnant l'obtention d'un certain nombre d'indemnités journalières ; une période de cotisation supérieure à ce minimum durant le délai-cadre de cotisation augmente le nombre d'indemnités journalières susceptibles d'être perçues durant le délai-cadre d'indemnisation (art. 27 al. 2 LACI). N'ont dès lors droit à l'indemnité de chômage en principe que des personnes qui ont travaillé et ainsi contribué au financement de l'assurance (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 2 et 8 ad art. 13). Selon l'art. 13 al. 2 LACI, compte également comme période de cotisation le temps durant lequel l'assuré: a. exerce une activité en qualité de travailleur sans avoir atteint l'âge à partir duquel il est tenu de payer les cotisations AVS; b. sert dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile conformément au droit suisse ou accomplit un cours obligatoire d'économie familiale qui a lieu pendant toute la journée et durant au moins trois semaines sans discontinuer; c. est partie à un rapport de travail, mais ne touche pas de salaire parce qu'il est malade (art. 3 LPG) ou victime d'un accident (art. 4 LPG) et, partant, ne paie pas de cotisations; d. a interrompu son travail pour cause de maternité (art. 5 LPG) dans la mesure où ces absences sont prescrites par les dispositions de protection des travailleurs ou sont conformes aux clauses des conventions collectives de travail.

E. 4

En sa qualité d'autorité de surveillance de l'assurance-chômage, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) est chargé de veiller à une application uniforme du droit et de donner aux organes chargés de son exécution les instructions nécessaires à cet effet (art. 110 LACI), notamment via la publication du Bulletin LACI relatif à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC), qui a force obligatoire pour les tous les organes d'exécution. Le SECO communique aux organes d'exécution, par voie de directive, toutes les corrections et précisions du Tribunal fédéral entraînant une modification de la pratique. La publication par le SECO d'un changement de ce type est déterminante pour pouvoir déroger aux directives du Bulletin LACI IC en vigueur (cf. ATF C 291/05 du 13.4.2006). Le Bulletin LACI IC a remplacé la circulaire relative à l'indemnité de chômage (circ. IC, édition de janvier 2007) ainsi que toutes les directives publiées dans le Bulletin LACI aux thèmes « IC », « Autres » et « Divers ».

A/394/2016 - 8/12 - Destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, les directives de l'administration n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux; elles ne constituent pas des normes de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF et n'ont pas à être suivies par le juge. Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; elles ne peuvent en revanche sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre

chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 132 V 121 consid. 4.4 et les références; ATF 131 V 42 consid. 2.3 et les références; arrêt du Tribunal fédéral 9C_283/2010 du 17 décembre 2010 consid. 4.1).

E. 5

a. En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que, durant le délai-cadre de (couvrant la période du 2 juin 2013 au 1er juin 2015), la recourante n'a exercé au plus une activité soumise à cotisation qu'au total durant onze mois et vingt-neuf jours (soit du 2 juin 2013 au 31 mai 2014), alors que la durée minimale fixée par l'art. 13 al. 1 LACI est de douze mois. Est incluse dans cette période, celle durant laquelle la recourante s'est trouvée dans l'une des situations que l'art. 13 LACI assimile à une période de cotisation : selon son médecin traitant, la recourante a en effet été en incapacité de travail totale depuis novembre 2013. Jusqu'à la fin du rapport de travail, prolongé au 31 mai 2014, elle s'est ainsi trouvée pendant tout ou partie de la période d'incapacité constatée médicalement, jusqu'à l'échéance susmentionnée, dans la situation visée par l'art. 13 al. 2 lettre c LACI, sans toucher son salaire en raison de maladie, ne payant ainsi pas de cotisations. Mais cette période sans salaire, quelle qu'en soit la durée jusqu'au 31 mai 2014, comptant également comme période de cotisation, il n'est pas nécessaire pour la solution du litige de déterminer avec plus de précision pendant quels mois elle n'aurait effectivement pas touché son salaire, mais perçu des indemnités perte de gains, en raison de sa maladie. La recourante ne remplit donc pas au moins l'une des conditions, cumulatives, d'octroi de l'indemnité de chômage, à savoir celle relative à la période de cotisation (art. 8 al. 1 let. e in initio LACI). b. Encore faut-il que la non-réalisation de cette condition ne soit pas compensée par une cause de libération desdites conditions. En effet, par exception au principe de l'accomplissement d'une durée minimale de cotisation, se déduisant du mandat constitutionnel d'instituer une assurance-chômage obligatoire garantissant aux salariés une compensation appropriée de la perte de revenu (art. 114 al. 1 let. a et b de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 – Cst. - RS 101), le législateur fédéral a étendu la protection de l'assurance-chômage à certaines catégories de personnes qui, pour diverses raisons, n'avaient pas exercé d'activité salariée (arrêt du Tribunal fédéral 8C_415/2012 du 21 février 2013 consid. 2.2 ; Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Soziale A/394/2016 - 9/12 - Sicherheit, SBVR Bd. XIV, 2007, p. 2248, n. 233 ; Boris RUBIN, op. cit., n. 1 ad art. 14). Parmi les situations que l'art. 14 LACI prévoit à cette fin, seule entre ici en considération celle de personnes sans emploi qui n'ont pas pu travailler au sens de l'art. 14 al. 1 let. b LACI. Selon cette disposition, sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui, dans les limites du délai-cadre de cotisation et pendant plus de douze mois au total, n'étaient pas parties à un rapport de travail et, partant, n'ont pu remplir les conditions relatives à la période de cotisation, en raison de maladie (art. 3 LPGA), accident (art. 4 LPGA) ou maternité (art. 5 LPGA), à la condition qu'elles aient été domiciliées en Suisse pendant la période correspondante. Le motif de libération doit avoir duré « plus de douze mois » (art. 14 al. 1 in initio LACI), en harmonie logique avec l'exigence qu'une activité soumise à cotisation ait été exercée « durant douze mois au moins » (art. 13 al. 1 LACI) pendant le délai-cadre de cotisation, qui est de deux ans (art. 9 al. 1 LACI), sous réserve de prolongation dans certains cas ici non pertinents (art. 9a al. 2 et 9b al. 2 LACI). Une impossibilité de douze mois ou inférieure à douze mois permet en effet, théoriquement, d'exercer une activité lucrative d'une durée suffisante pour cotiser douze mois et pouvoir bénéficier d'un droit (Boris RUBIN, op. cit., n. 13 ad art. 14). L'art. 11 de

l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02), qui définit le mode de calcul de la période de cotisation, s'applique aussi pour le calcul de l'impossibilité de travailler (Boris RUBIN, op. cit., n. 14 ad art. 14). Ainsi, chaque mois civil, entier, durant lequel l'assuré est tenu de cotiser compte comme mois de cotisation (et donc aussi d'impossibilité de travailler), et les périodes qui n'atteignent pas un mois civil entier sont additionnées ; trente jours sont réputés constituer un mois entier. c. En l'espèce, la recourante s'est donc retrouvée incapable de travailler, donc de cotiser, en dehors d'un rapport de travail, pour raison de maladie, au sens de la disposition précitée (art. 14 al. 1 let. b LACI), du 1er juin 2014 au 31 mai 2015, pendant exactement douze mois, donc moins que « plus de douze mois » au sens de cette disposition. Le ch. B 209 du Bulletin LACI IC relève que le cumul de périodes de cotisation et de périodes pour lesquelles la personne peut invoquer un motif de libération est exclu. L'art. 14 LACI est une disposition d'exception qui est subsidiaire à la règle principale de la durée minimale d'activité soumise à cotisation de l'art. 13 LACI et il ne s'applique pas lorsque cette durée est suffisante. En outre, un cumul ou une compensation entre les deux dispositions est exclu. Par conséquent, il n'est pas possible de compléter la période de cotisation manquante avec des périodes pendant lesquelles l'assuré est libéré des conditions relatives à la période de cotisation et inversement (THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in:

A/394/2016 - 10/12 - Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], 2ème éd., p. 2256 n° 254) (ATF 8C_750/2010 du 11 mai 2010). Certes, dans le cas particulier, le fait que l'assurée se soit présentée à l'ORP le 2 juin 2015, au lieu du 1er juin, a des conséquences très dures pour elle, dans la mesure où cette différence d'un jour seulement a pour effet qu'elle ne réunit ni les conditions de la période suffisante de cotisation pendant le délai-cadre éponyme, ni les conditions d'une libération de l'obligation de cotiser, et a pour conséquence la négation du droit de prétendre aux indemnités journalières de chômage. Mais il faut cependant garder à l'esprit que partout où l'on doit prendre en considération des limites posées par la loi, il peut inévitablement se trouver des cas apparaissant « trop » sévères dans leurs effets, dans lesquels les valeurs exigées ne sont pas respectées que pour très peu. Mais le sens de ces dispositions légales tient au fait qu'il convient de fixer des limites clairement identifiables. Cette conception existe dans tous les domaines du droit et trouve son ancrage dans de nombreuses lois ; ainsi par exemple les délais de recours ou, par exemple, pour une demande de rente d'invalidité, le pourcentage d'incapacité de gain selon l'art. 28 al. 1 LAI. Une telle rigidité dans la fixation de limites aussi précises dans les règles fixées par le législateur l'est dans l'intérêt de la sécurité du droit et de l'égalité de traitement (voir notamment ATF 122 V 256, consid. 3 p.260 les références citées). Selon le ch. B43 du Bulletin LACI IC le délai-cadre d'indemnisation ne peut commencer à courir qu'un jour ouvrable (du lundi au vendredi) puisque les prescriptions de contrôle ne peuvent être remplies que les jours ouvrables. Lorsqu'un jour férié tombe sur un jour ouvrable et que l'assuré ne peut par conséquent s'inscrire au chômage que le jour ouvrable suivant, le délai-cadre est néanmoins ouvert à la date du jour férié. Si la période de cotisation accomplie par l'assuré est insuffisante du seul fait que, le premier jour de chômage tombant un samedi ou un dimanche, l'assuré n'a pu s'inscrire au chômage que le lundi suivant, le début du délai-cadre d'indemnisation sera avancé au samedi ou au dimanche. Ce principe consacre l'exception à l'application rigoureuse et stricte des principes légaux applicables, mais ne saurait d'évidence trouver application dans le cas d'espèce. En effet, le 1er juin 2015 n'était pas un jour férié ni ne tombait sur un week-end. La recourante, selon ses

propres déclarations, avait discuté avec son psychiatre traitant pendant les semaines précédant le début du mois de juin 2015, de l'évolution de son état de santé et de la détermination du jour où elle devrait être considérée comme ayant retrouvé sa pleine capacité de travail. Celle-ci avait donc été déterminée, en concertation entre la recourante et son médecin, au 1er juin 2015, coïncidant avec le début d'une semaine, soit le lundi 1er juin 2015. Il lui incombait dès lors de tout mettre en œuvre pour respecter ses obligations de demandeur d'emploi, et en particulier de s'annoncer à l'ORP dès le 1er juin, date coïncidant avec le jour dès lequel elle entendait obtenir ses indemnités, mais aussi avec le jour où elle devait, au plus tard, s'inscrire au chômage. Elle disposait de toutes les

A/394/2016 - 11/12 - informations nécessaires, pour avoir déjà été inscrite au chômage, en 2014, et avoir, selon ses propres déclarations devant la chambre de céans, étudié la documentation remise. Son niveau de formation est également tel que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle qu'elle se conforme à ses obligations, en respectant notamment les horaires d'ouverture des guichets, informations qui lui étaient facilement accessibles dans la documentation dont elle disposait, d'une part, mais également sur Internet. La question peut dès lors rester ouverte de savoir si elle s'est effectivement déplacée jusqu'au guichet de l'ORP le 1er juin 2015, en y trouvant porte close, dès lors qu'il était raisonnablement exigible de sa part qu'elle s'y présentât pendant les horaires d'ouverture, qu'elle se devait de vérifier, effort qui n'était manifestement pas hors de sa portée, ce que, de son propre aveu, elle n'a pas fait. Elle a au contraire plutôt mis en avant ce qu'elle qualifie de « son côté latino », ce qui n'est manifestement pas une excuse valable au regard des obligations de chômeur qui prétend obtenir des prestations de l'État, notamment sous forme d'indemnités journalières. Elle a d'ailleurs insisté, jusqu'au bout, sur le fait qu'elle considérait la situation comme une injustice à son égard, estimant que dès lors qu'elle avait cotisé à l'assurance-chômage pendant sa période active, elle avait tout simplement le droit d'obtenir ces indemnités, peu importe qu'elle fût en retard le jour où elle devait s'inscrire, de vingt minutes, d'une voire de deux heures, ce qui selon ses propres termes n'était pas « un mois de retard ». De tels propos traduisent tout de même une certaine désinvolture, qui doit aussi être mise en perspective avec le fait que l'argument qu'elle a invoqué, pour tenter de justifier après-coup sa demande de modification de la date de début de son délai-cadre d'indemnisation ne l'a été que des mois après, soit dès le moment où elle a réalisé que si elle s'était effectivement présentée le 1er juin 2015, la situation serait très différente. En effet, ce n'est qu'au stade de l'opposition, qu'elle a pour la première fois évoqué le fait qu'elle se serait présentée à 16h50 le lundi 1er juin 2015 à l'ORP. Même si l'issue n'eût pas été différente, on peut aisément imaginer que, se présentant le 2 juin 2015, soit le lendemain du jour où elle aurait précisément trouvé porte close en voulant s'inscrire, elle n'aurait pas manqué d'en faire état aux personnes qui l'ont reçue. d. C'est en conséquence à juste titre que la caisse intimée a refusé à la recourante le droit à l'indemnité de chômage. Le recours sera rejeté. 4. Exception faite, en dérogation à l'art. 61 let. a LPGA, des recours en matière de contestation portant sur l'octroi ou le refus de prestations de l'AI (art. 69 al. 1bis LAI), la procédure devant la chambre de céans est gratuite, sous réserve de la possibilité de mettre des émoluments de justice et les frais de procédure à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou témoigne de légèreté (art. 61 let. a LPGA ; art. 89H al. 1 LPA). La recourante n'a pas agi témérairement ou à la légère. Aussi la présente procédure sera-t-elle gratuite.

A/394/2016 - 12/12 - PAR CES MOTIFS, LA CHAMBRE DES ASSURANCES
SOCIALES : Statuant À la forme :

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