

GE_GERICHTE A/3422/2013 vom 10. April 2014

GE Cour de justice, 2014-04-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3422_2013

FR: GE_GERICHTE A/3422/2013 du 10 avril 2014

IT: GE_GERICHTE A/3422/2013 del 10 aprile 2014

Erwägungen

E. 3

Le litige porte sur le droit de la recourante à des indemnités de l'assurance-chômage en Suisse, cas échéant, sur le point de départ du délai-cadre d'indemnisation.

E. 4

a) Le droit à l'indemnité de chômage suppose, selon l'art. 8 al. 1 let. c LACI, la résidence effective en Suisse, ainsi que l'intention de conserver cette résidence pendant un certain temps et d'en faire, durant cette période, le centre de ses relations personnelles (ATF 133 V 169 consid. 3 ; ATF 125 V 465 consid. 2a ; ATF 115 V 448 consid. 1b). La condition du domicile doit être remplie non seulement à l'ouverture du délai-cadre mais également pendant tout le temps où l'assuré touche l'indemnité (Bulletin LACI relatif à l'indemnité de chômage établi par le SECO, ch. B135). b) En l'espèce, il est établi et non contesté que la recourante a transféré sa résidence effective en France le 1^{er} septembre 2012. Dès lors, l'une des trois conditions cumulatives prévues par la jurisprudence fédérale pour pouvoir admettre l'existence d'un domicile en Suisse au sens de l'art. 8 al. 1 let. c LACI n'est pas remplie.

E. 5

Il convient cependant d'examiner si la recourante peut prétendre à des indemnités de l'assurance-chômage en vertu de normes supranationales, en particulier de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 (ALCP; RS 0.142.112.681). a) Selon l'art. 1 par. 1 de l'annexe II de l'ALCP - intitulée "coordination des systèmes de sécurité sociale", fondée sur l'art. 8 ALCP et faisant partie de l'accord (art. 15 ALCP) - en relation avec la section A de cette annexe, les parties contractantes appliquent entre elles, en particulier, le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement n° 883/2004; RS 0.831.109.268.1), ainsi que le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement n° 987/2009 ; RS 0.831.109.268.11), et déterminant le contenu de ses annexes. Selon la décision n° 1/2012 du Comité mixte du 31 mars 2012 remplaçant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, le règlement n° 883/2004 est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2012. A cette date, il s'est substitué au règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (règlement n° 1408/71). Le règlement n° 883/2004 n'ouvre aucun droit pour la période antérieure à la date

de son application (art. 87 par. 1). Toute période d'assurance ainsi que, le cas échéant, toute période d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence accomplie sous la législation d'un État membre avant la date d'application du présent règlement dans l'État membre concerné est prise en considération pour la détermination des droits ouverts en vertu du présent règlement (art. 87 par. 2). La Circulaire du SECO relative aux conséquences des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 sur l'assurance-chômage (Circulaire IC 883) précise que lorsque l'on établit les droits et les devoirs de l'assuré, le droit applicable est déterminé par la demande. Si une personne demande des prestations pour une période précédant l'entrée en vigueur du règlement n°883/2004, l'examen et l'octroi de prestations seront effectués selon le règlement n°1408/71. Si une personne demande des prestations pour une période postérieure à l'entrée en vigueur du règlement n°883/2004, l'évaluation et l'octroi de prestations seront examinés sous l'angle du règlement n°883/2004 (B42 et B43). b) En l'espèce, la recourante, salariée en dernier lieu en Suisse, est réputée (dans l'hypothèse la plus favorable) s'être inscrite à l'ORP le 12 décembre 2012 au plus tôt. Par formulaire complété le 17 avril 2013, elle a demandé à la caisse de lui verser des indemnités de chômage à partir du 12 décembre 2012 également. Partant, c'est le règlement n° 883/2004 qui lui est applicable d'un point de vue temporel, que l'on se fonde sur cette dernière date ou que l'on retienne celle du 26 février 2013, comme l'a fait l'OCE dans sa décision du 24 avril 2013. L'ALCP et le règlement n° 883/2004 sont également applicables d'un point de vue personnel. En effet, la recourante, de nationalité suisse, est ressortissante d'un État contractant (art. 1 al. 2 de l'annexe II de l'ALCP) et a été soumise à la législation suisse en tant que travailleuse salariée dans un État contractant (art. 2 par. 1 en relation avec l'art. 1 let. a du règlement n° 883/2004). Par ailleurs, le caractère transfrontalier est réalisé, car elle a sa résidence habituelle et son domicile en France dès le mois de septembre 2012. En outre, le règlement n° 883/2004 est applicable à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale concernant les prestations en matière de chômage (art. 3 par. 1 let. h du règlement n° 883/2004), de sorte qu'il s'applique *ratione materiae* au cas d'espèce.

E. 6

a) À teneur de l'art. 1 let. f du règlement n° 883/2004, le terme « travailleur frontalier » désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre et qui réside dans un autre État membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. Les personnes auxquelles le règlement n° 883/2004 est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre (art. 11 par. 1 du règlement n° 883/2004). Selon l'art. 11 par. 3 let. c du règlement n° 883/2004, la personne qui bénéficie de prestations de chômage conformément aux dispositions de l'art. 65, en vertu de la législation de l'État membre de résidence, est soumise à la législation de cet État membre. En vertu de l'art. 65 du règlement n° 883/2004, la personne en chômage complet qui, au cours de sa dernière activité salariée ou non salariée, résidait dans un État membre autre que l'État membre compétent et qui continue à résider dans le même État membre ou qui retourne dans cet État membre se met à disposition des services de l'emploi de l'État membre de résidence. Sans préjudice de l'art. 64, une personne en chômage complet peut, à titre complémentaire, se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État membre où elle a exercé sa dernière activité salariée ou non salariée. Une personne en chômage, autre qu'un travailleur frontalier, qui ne retourne pas dans l'État membre de sa résidence se met à la disposition des services de l'emploi de l'État membre à la législation duquel elle a été soumise en dernier lieu (par. 2). Le chômeur visé au paragraphe 2, 1^{ère} et 2^{ème} phrases, bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de l'État membre

de résidence, comme s'il avait été soumis à cette législation au cours de sa dernière activité salariée ou non salariée. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence (par. 5 let. a). En outre, l'État d'emploi rembourse la totalité du montant des prestations servies durant les trois premiers mois d'indemnisation. Ce remboursement est toutefois limité au montant des prestations qu'il aurait servi sur son territoire (par. 6 1^{ère} et 2^{ème} phrases). Il convient également de se référer au règlement n° 987/2009 qui prévoit, en son considérant 13, des mesures et des procédures destinées à favoriser la mobilité des travailleurs et des chômeurs. Les travailleurs frontaliers se trouvant au chômage complet peuvent se mettre à la disposition du service de l'emploi tant de leur pays de résidence que du pays où ils ont travaillé en dernier lieu. Toutefois, ils ne devraient avoir droit qu'aux prestations servies par l'État membre de résidence. b) Il ressort d'un arrêt de la CJUE du 11 avril 2013, dans l'affaire C-443/11 que suite à l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, les dispositions de l'art. 65 du règlement n° 883/2004 ne doivent pas être interprétées à la lumière de l'arrêt « Miethe » (arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, du 12 juin 1986, dans l'affaire 1/85, Rec. 1986, p. 1837, consid. 7.1 et 10.2 - 10.4, résumée à l'ATF 133 V 169, consid. 6.3). Dans l'arrêt « Miethe » - invoqué par la recourante -, rendu sous l'empire du règlement n° 1408/71, la CJCE (devenue CJUE dans l'intervalle) avait considéré que même si l'art. 71 par. 1 let. a point ii du règlement n° 1408/71, disposait que le travailleur frontalier, au chômage complet, bénéficiait des prestations selon les dispositions de la législation de l'État membre de résidence, comme s'il avait été soumis à cette législation au cours de son dernier emploi, il convenait de consentir une exception en faveur de personnes qui avaient gardé des liens professionnels et personnels particulièrement étroits avec l'État d'exercice de l'activité et disposaient de meilleures chances de réinsertion professionnelle dans cet État. Si une personne remplissait ces conditions, il y avait lieu de la considérer comme un « travailleur autre que frontalier » au sens de l'art. 71 par. 1 let. b du règlement n° 1408/71. Ainsi le « travailleur autre que frontalier », ou autrement dit le frontalier « atypique », en situation de chômage complet avait la possibilité de s'inscrire auprès des services de l'emploi du pays d'exercice de l'activité (cf. Task Force Frontaliers, Fin de l'application de la jurisprudence « Miethe » en matière d'assurance-chômage, Feuillet d'information du 3 mai 2013 du Ministère de l'Economie, du Travail, de l'Energie et du Transport de la Sarre, pp. 2-3, disponible sous le lien internet <http://www.tf-frontaliers.eu> à la rédaction du présent arrêt). Dans son arrêt du 11 avril 2013 rendu dans l'affaire C-443/11, la CJUE a en revanche considéré qu'un travailleur frontalier se trouvant en chômage complet, qui avait conservé avec l'État membre de son dernier emploi des liens personnels et professionnels tels qu'il disposait dans cet État des meilleures chances de réinsertion professionnelle, l'art. 65 du règlement n° 883/2004 devait être entendu en ce sens qu'il permet à un tel travailleur de se mettre de manière complémentaire à la disposition des services de l'emploi dudit État, non en vue d'obtenir dans ce dernier des allocations de chômage, mais uniquement aux fins d'y bénéficier des services de reclassement (point 36). Pour arriver à cette conclusion, la CJUE a notamment relevé que, dans la mesure où le règlement n° 883/2004 était postérieur à l'arrêt « Miethe », l'absence de mention expresse, à l'art. 65 par. 2 du règlement n° 883/2004, d'une faculté d'obtenir des allocations de chômage de l'État membre du dernier emploi reflétait la volonté délibérée du législateur de limiter la prise en compte de l'arrêt « Miethe » en prévoyant uniquement une possibilité complémentaire pour le travailleur concerné de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de cet État membre,

afin d'y obtenir une aide supplémentaire au reclassement. La CJUE a également indiqué que cette interprétation était corroborée par les travaux préparatoires relatifs au règlement n° 883/2004 et au règlement d'application, tant la Commission européenne que le Parlement européen ayant décidé de maintenir la responsabilité de l'État de résidence pour le versement des allocations (points 32 à 35). c) Le Tribunal fédéral a rappelé qu'aux termes de l'art. 16 al. 1 et 2 ALCP, dans la mesure où l'application de l'Accord implique des notions de droit communautaire, il sera tenu compte de la jurisprudence pertinente de la CJCE antérieure à la date de sa signature. La jurisprudence postérieure à la date de la signature de l'Accord sera communiquée à la Suisse. En vue d'assurer le bon fonctionnement de l'Accord, à la demande d'une partie contractante, le comité mixte déterminera les implications de cette jurisprudence. Les arrêts rendus postérieurement à cette date peuvent, le cas échéant, être utilisés en vue d'interpréter l'Accord sur la libre circulation des personnes, surtout s'ils ne font que préciser une jurisprudence antérieure (ATF 132 V 53 , consid. 2; ATF 130 II 1 consid. 3.6.2 ; ATF 130 II 113 , consid. 5.2). Le Tribunal fédéral a ajouté que lorsqu'il est amené à interpréter l'ALCP à la lumière de la jurisprudence communautaire pertinente, le juge suisse doit tenir compte du fait que la plupart des arrêts de la CJCE sont rendus dans le cadre d'une procédure spéciale dite de renvoi préjudiciel. Cette procédure comporte en effet des propriétés qui ne sont pas sans conséquence pour apprécier la portée de cette jurisprudence dans l'ordre juridique suisse. En particulier, le renvoi préjudiciel est un instrument de coopération judiciaire qui vise à assurer une application uniforme du droit communautaire sans porter atteinte à l'autonomie dont jouissent les juridictions nationales: la CJCE se limite à répondre aux questions d'interprétation du droit communautaire que lui adressent les juges nationaux, tandis que ces derniers restent seuls à statuer sur le fond en tenant compte des circonstances de faits et de droit des affaires dont ils sont saisis (cf. arrêt de la CJCE du 18 octobre 1990, Dzodzi, aff. jointes C-297/88 et C-197/89, Rec. 1990, p. I-3763, consid. 31 ss). Cette répartition des rôles a notamment pour effet que la CJCE s'abstient généralement d'examiner des questions qui relèvent de l'appréciation du juge national, tels les faits ou leur exactitude; elle veille également à rester dans le cadre de la demande et évite d'aborder une question que le juge national n'a pas posée ou a refusé de poser. Si ce dernier désire poser une nouvelle question de droit ou soumettre des éléments nouveaux ou s'il se heurte à des difficultés de compréhension ou d'interprétation d'un arrêt, il peut saisir à nouveau la CJCE; il y est même tenu lorsqu'il statue en dernier ressort. Or, un tel mécanisme de coopération judiciaire n'existe pas entre la Suisse et la Communauté européenne et ses États membres. Confronté à un problème d'interprétation, le juge suisse n'a donc ni l'obligation ni même la possibilité de se référer à la CJCE mais doit le résoudre seul, en se conformant aux règles d'interprétation habituelles déduites de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111). En particulier, l'art. 31 par. 1 de cette convention prescrit que les traités doivent s'interpréter de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but (cf. FILLIEZ, Application des accords sectoriels par les juridictions suisses: quelques repères, in Daniel Felder/Christine Kaddous [éd.], Bilaterale Abkommen Schweiz-EU, 2001, p. 183 ss, 201 ss) (ATF 130 II 113 , consid. 6.1). Le Tribunal fédéral a également rappelé que pour apprécier pleinement la portée que revêtent pour la Suisse les arrêts pertinents de la CJCE, l'Accord sur la libre circulation des personnes s'insère dans une série de sept accords qui, non seulement sont sectoriels, mais encore ne portent que sur des champs d'application partiels des quatre libertés que sont la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services; il ne s'agit

donc pas d'une participation pleine et entière au marché intérieur de la Communauté européenne (cf. Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 1999 p. 5440 ss, 5473; BIEBER, Quelques remarques à l'occasion de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux Suisse-CE, in Mélanges en l'honneur de Bernard Dutoit, Genève 2002, p. 13 ss, 14). Les arrêts de la CJCE fondés sur des notions ou des considérations dépassant ce cadre relativement étroit ne sauraient donc, sans autre examen, être transposés dans l'ordre juridique suisse (ATF 130 II 113, consid. 6.2). e) Dans le cadre de la Circulaire IC 883, valable dès le 1er avril 2012, le SECO indique que le législateur a opté, dans le cadre du règlement n° 883/2004 et 987/2009, pour la compétence de l'État de résidence. La règle générale veut donc que les vrais frontaliers au chômage complet touchent les prestations de chômage dans l'État de résidence (D22). Il convient toutefois de déroger au principe de l'État de résidence, si le vrai frontalier entretient des relations personnelles et professionnelles à ce point étroites avec l'État d'emploi que ce dernier est à même de lui offrir de meilleures perspectives de réinsertion (frontalier atypique). Les indices d'une relation personnelle particulièrement étroite sont par exemple : un domicile secondaire dans l'État d'emploi, une participation à la vie sociale du lieu de travail (membre d'un club sportif ou d'une association sportive ou culturelle, ou encore professionnelle, etc.). Les indices d'une relation professionnelle particulièrement étroite sont par exemple : le fait que la profession apprise soit susceptible d'être avant tout exercée dans l'État de dernier emploi (brevet national), le fait que la personne concernée était occupée depuis plusieurs années dans cet État (D24). Les instructions de l'administration, en particulier de l'autorité de surveillance, ne font que donner le point de vue de l'administration sur l'application d'une règle de droit et non une interprétation contraignante de celle-ci. Le Tribunal en contrôle librement la légalité et doit s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux dispositions légales applicables (ATF 132 V 321 consid. 3.3 et les arrêts cités). f) Selon la doctrine, la situation et l'indemnisation du travailleur frontalier au chômage complet prévue par l'art. 65 du règlement n° 883/2004 demeure inchangée par rapport à celle prévue à l'art. 71 du règlement n° 1408/71 (Guylaine RIONDEL BESSON, Le règlement (CE) 883/2004 : dispositions applicables à certaines prestations in Cahiers genevois et romandes de sécurité sociale no 47 – 2011, n. 40 et ss p. 154). g) Dans un arrêt du 19 septembre 2013 (ATAS/909/2013), qui concernait un ressortissant suisse domicilié en France, qui s'était inscrit à l'ORP le 6 juillet 2012 et avait sollicité la Caisse le 11 juillet 2012 de lui verser des indemnités de chômage à compter du 1er août 2012, la Chambre de céans avait constaté dans un premier temps que le règlement n° 883/2004 était applicable d'un point de vue temporel. Dans un deuxième temps, elle avait considéré à la lumière de l'arrêt de la CJUE du 11 avril 2013, C-443/11, qu'eu égard à la nouvelle formulation de l'art. 65 par. 2 et 5 let. a du règlement n° 883/2004 – article remplaçant l'art. 71 du règlement n° 1408/71 – la jurisprudence « Miethe » ne trouvait plus application dans le cas d'un travailleur frontalier se trouvant en chômage complet et ayant conservé avec l'État de son dernier emploi de meilleures chances de réinsertion professionnelle. La Chambre de céans avait considéré à cet égard que l'arrêt de la CJUE du 11 avril 2013, C-443/11, était postérieur à la fois à la Circulaire IC 883 du SECO et à la doctrine précitée, et qu'il annihilait en pratique les avis qui, en substance, recommandaient une transposition de la jurisprudence « Miethe » au règlement n° 883/2004. La Chambre de céans avait par conséquent retenu que même s'il s'avérait que le recourant avait conservé avec la Suisse des liens personnels et professionnels de nature à lui assurer de meilleures chances de réinsertion professionnelles dans cet État, l'art. 65 du règlement n° 883/2004 commandait

que la France, pays de résidence, lui versât des indemnités de chômage à partir du 1^{er} août 2012.

E. 7

En l'espèce, c'est donc en vain que la recourante, dont la situation est assimilable à celle jugée par la Chambre de céans dans son arrêt du 19 septembre 2013 précité, insiste sur ses liens personnels et professionnels avec l'État dans lequel elle a perdu son emploi, soit la Suisse. Force est de constater que ces arguments ne lui sont d'aucun secours au regard des développements qui précèdent.

E. 8

Dans un deuxième moyen, la recourante fait valoir que l'arrêt de la CJUE du 11 avril 2013, C-443/11, est postérieur à son inscription au chômage et qu'il ne lui serait pas opposable en tant qu'il constitue un revirement jurisprudentiel.

E. 9

a) Une modification de jurisprudence ne contrevient pas à la sécurité du droit, au droit à la protection de la bonne foi et à l'interdiction de l'arbitraire lorsqu'elle s'appuie sur des raisons objectives, telles qu'une connaissance plus exacte ou complète de l'intention du législateur, la modification des circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des mœurs (ATF 122 I 57 consid. 3c/aa et les arrêts cités). En principe, une nouvelle jurisprudence doit s'appliquer immédiatement et aux affaires pendantes au moment où elle est adoptée (ATF 132 II 153 consid. 5.1 p. 159; ATF 122 I 57 consid. 3c/bb p. 59 s. et les arrêts cités). Le droit à la protection de la bonne foi, qui découle de l'art. 9 Cst., doit néanmoins être pris en considération (ATF 135 II 78 consid. 3.2). Il est ainsi des domaines où ce dernier principe et celui de la sécurité du droit exigent qu'un revirement soit d'abord annoncé, avant que, dans une espèce ultérieure seulement, il puisse devenir effectif : par exemple, s'il porte sur la computation d'un délai et qu'il a pour effet la péremption d'un droit à invoquer dans ce délai, ou que ses effets soient excessivement rigoureux (MOOR, FLÜCKIGER, MARTENET, Droit administratif I, 3^{ème} éd. 2012, p. 86). b) En l'espèce, l'argumentation de la recourante ne saurait être suivie. Premièrement, le moyen tiré de l'inopposabilité d'un revirement jurisprudentiel tombe à faux en présence d'une modification législative décisive pour la question litigieuse, soit en l'espèce, l'entrée en vigueur pour la Suisse, le 1^{er} avril 2012, du règlement n° 883/2004. Deuxièmement, on ne saurait parler d'un revirement sous l'empire de ce règlement, puisque la CJUE, par arrêt du 11 avril 2013 rendu dans l'affaire C-443/11, s'est prononcée pour la première fois sur l'applicabilité de la jurisprudence « Miethe » au dit règlement en tranchant la question par la négative, ce qu'a également fait la Chambre de céans dans son arrêt du 19 septembre 2013 (ATAS/909/2013), étant précisé que la position de ces juridictions n'a pas varié dans l'intervalle sur la question débattue. 8. Eu égard aux considérants qui précèdent, la décision de l'intimée apparaît bien fondée. Le recours est donc rejeté. PAR CES MOTIFS, LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES : Statuant A la forme :

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