

VD_GERICHTE ZQ15.044662 vom 12. Juli 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ15.044662

FR: VD_GERICHTE ZQ15.044662 du 12 juillet 2018

IT: VD_GERICHTE ZQ15.044662 del 12 luglio 2018

Erwägungen

E. 1

a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (cf. art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance- chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (cf. art. 60 al. 1 LPGA). En vertu de l'art. 102 al. 1 LACI, le SECO a également qualité pour recourir devant les tribunaux cantonaux des assurances contre les décisions des autorités cantonales, des offices régionaux de placement et des caisses. b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (cf. art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]) et respectant les

- 7 - autres conditions formelles prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

E. 2

a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (cf. ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, et 110 V 48 consid. 4a ; cf. RCC 1985 p. 53). b) En l'occurrence, est seule litigieuse la question de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation en faveur de R._____, les différents paramètres d'indemnisation ne faisant en revanche pas l'objet de la présente affaire. Est plus précisément contesté le point de savoir si le prénommé comptabilise une période de cotisation suffisante du point de vue de l'assurance-chômage, singulièrement si l'activité indépendante exercée du 1er septembre 2009 au 31 décembre 2011 peut être comptabilisée dans la période de cotisation.

E. 3

L'assuré ne peut toucher au total plus que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27." L'art. 9a LACI permet aux assurés qui se sont lancés dans une activité indépendante de bénéficier, sous certaines conditions, d'une prolongation de deux ans au maximum du délai-cadre d'indemnisation ou du délai-cadre de cotisation. Le premier alinéa

visé le cas où le délai-cadre d'indemnisation (au sens de l'art. 9 al. 2 LACI) court au moment où l'assuré débute son activité indépendante. Dans cette éventualité, le délai-cadre expire pendant l'exercice de cette activité (cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, in FF 2001 2123, p. 2156). Quant au deuxième alinéa, il vise la situation où une prolongation du délai-cadre d'indemnisation n'entre pas en ligne de compte, aucun délai-cadre d'indemnisation n'étant ouvert. Le délai-cadre de cotisation (au sens de l'art. 9 al. 3 LACI) est prolongé de la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum. De cette manière, les droits acquis avant l'exercice de l'activité indépendante sont préservés. Le but de l'art. 9a al. 2 LACI est d'éviter que l'assuré qui a exercé une activité indépendante soit pénalisé pour cette raison dans son

- 9 - droit à l'indemnité (cf. TFA C 350/05 du 3 mai 2006 consid. 2; cf. message précité, loc. cit.). Prévaut ici le principe de causalité entre l'exercice d'une activité indépendante et l'absence de période de cotisation ; c'est en effet uniquement durant la période où un assuré a exercé son activité indépendante qu'il n'aurait pas été en mesure de cotiser à l'assurance (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 10 ad art. 9a LACI p. 88). c) S'agissant plus particulièrement de l'art. 9a al. 2 LACI, l'ancienne Circulaire relative à l'indemnité de chômage [Circulaire IC] de janvier 2007 prévoyait sous chiffre B59 que la prolongation du délai-cadre de cotisation ne pouvait excéder la durée de l'activité indépendante exercée pendant le délai-cadre de cotisation ordinaire, l'assuré n'ayant été empêché de cotiser que durant ce laps de temps. Le Bulletin LACI IC, qui a remplacé la circulaire précitée, comporte une réglementation en tous points identique à son chiffre B59 (version d'octobre 2012). Or, aux termes de l'ATF 138 V 50, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que l'art. 9a al. 2 LACI était rédigé de manière claire et devait être interprété littéralement (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.3 et 4.4). La Haute Cour a ainsi conclu que le chiffre B59 de la Circulaire IC posait une condition supplémentaire, non prévue par la loi, à la prise en compte de l'activité indépendante pour la prolongation du délai-cadre de cotisation. Dans cette mesure, la directive en question s'écartait des limites fixées par la norme qu'elle était censée concrétiser. Aussi bien convenait-il d'admettre, conformément au texte légal, que la prolongation du délai-cadre de cotisation pouvait excéder la durée de l'activité indépendante exercée pendant le délai-cadre de cotisation ordinaire (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.5). Ces principes conservent toute leur pertinence en ce qui concerne le chiffre B59 du Bulletin LACI IC, dont la teneur n'a pas été adaptée à la jurisprudence précitée mais est demeurée similaire à celle de l'ancienne circulaire. Cela étant, pour que l'assuré puisse conserver des droits acquis avant l'exercice de son activité indépendante, il suffit, d'un point de

- 10 - vue temporel, qu'il s'annonce à l'assurance-chômage à un moment où il remplit encore la période de cotisation minimale de douze mois dans le délai-cadre prolongé. Comme la condition d'une année au moins de cotisation doit être remplie dans un délai-cadre (prolongé) de quatre ans au maximum, l'annonce doit intervenir au plus tard trois années après le dernier jour de l'activité soumise à cotisation, sous réserve de périodes de cotisation accomplies parallèlement à l'exercice d'une activité indépendante (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.5). Le rapport de causalité exigé dans ce contexte (cf. consid. 3b supra) trouve son expression dans la condition que la prolongation doit correspondre exactement à la période de l'activité indépendante : c'est uniquement durant la période où l'assuré a exercé son activité indépendante qu'il n'a pas été en mesure de cotiser en vue d'ouvrir un droit à l'indemnité de chômage (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.4).

E. 4

Les parties s'opposent essentiellement sur le point de savoir si l'activité indépendante exercée par R. _____ (sans le concours de l'assurance-chômage) du 1er septembre 2009 au 31 décembre 2011 doit être comptabilisée dans la période de cotisation, sous l'angle de l'art. 9a al. 2 LACI. C'est toutefois le lieu de rappeler que la Cour de céans s'est déjà prononcée sur la question dans son arrêt du 28 mars 2014 (cf. CASSO ACH 55/13 – 49/2019 précité consid. 3), dont la motivation a en substance été reprise par l'intimée dans la décision sur opposition du 25 septembre 2015. Or, les arguments invoqués par le SECO à l'appui du présent recours n'y viennent rien changer. En effet, le recourant soutient que l'art. 9a al. 2 LACI permet uniquement de compenser la période du délai-cadre ordinaire par celle durant laquelle l'assuré n'a pas pu cotiser en raison de l'exercice de l'activité indépendante (cf. mémoire de recours du 21 octobre 2015 p. 3). Il s'en tient ainsi à la conception défendue au chiffre 59 du Bulletin LACI IC. Force est toutefois de constater que le Tribunal fédéral a clairement réfuté une telle interprétation en particulier pour les motifs suivants (cf. ATF 138 V 50 consid. 4.4) :

- 11 - "Selon le Message du Conseil fédéral, le but de l'art. 9a al. 2 LACI est d'éviter que l'assuré qui a exercé une activité indépendante soit pénalisé pour cette raison dans son droit à l'indemnité (Message cité, p. 2156 ch. 2.1 ad art. 9a LACI). Aussi bien les droits acquis avant l'exercice de l'activité indépendante sont-ils préservés (BORIS RUBIN, Assurance-chômage, 2e éd. 2006, p. 138 n. 3.4.4.1.2). En ce sens, le législateur a fait un pas en direction de la réalisation du mandat constitutionnel visant à ce que les indépendants soient protégés en cas de chômage, mandat qui prévoit l'institution d'une assurance facultative pour les indépendants (art. 114 al. 2 let. c Cst.; cf. RUBIN, op. cit., p. 137 n. 3.4.4.1). Rien ne permet de dire, comme le soutient le SECO, qu'une interprétation littérale dépasserait la volonté du législateur. Le message ne contient aucune restriction qui irait dans le sens préconisé par le SECO. La question n'a ensuite pas été discutée au Parlement, les deux Chambres s'étant ralliées sans discussion à la proposition du Conseil fédéral (cf. BO 2001 CE 395 et 2001 CN 1884). Une prolongation du délai-cadre de deux ans au maximum présente déjà une garantie face à une extension plus large de l'assurance-chômage aux indépendants que le législateur, à ce jour, n'a pas concrétisée. La solution proposée par le SECO revient en réalité à admettre une prolongation maximale de 24 mois uniquement dans des situations où l'activité indépendante se recouvre en totalité avec le délai-cadre ordinaire de cotisation de deux ans, ce qui va à l'encontre du texte clair de la loi. Elle pénalise, de surcroît, les assurés qui, après la cessation de leur activité indépendante, ne s'annoncent pas immédiatement à l'assurance-chômage. L'assurance-chômage n'a d'ailleurs aucun intérêt à une annonce immédiate, car l'assuré peut trouver dans l'intervalle un emploi. [...] On notera enfin que la conception défendue par le SECO ne trouve pas non plus appui en doctrine (RUBIN, op. cit., p. 138 s. n. 3.4.4.1.2 s.; THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Soziale Sicherheit, SBVR, vol. XIV, 2e éd. 2007, p. 2213 n. 106 ss)." En l'état, la Cour de céans ne peut donc que renvoyer le recourant à l'interprétation faite par le Tribunal fédéral. C'est par ailleurs le lieu de souligner que contrairement à ce que soutient le SECO, les préceptes développés à l'ATF 138 V 50 n'aboutissent pas à une prolongation « systématique » de deux ans du délai-cadre de cotisation (cf. mémoire de recours du 21 octobre 2015 p. 3). La jurisprudence fédérale admet simplement que la prolongation du délai-cadre de cotisation peut excéder la durée de l'activité indépendante exercée pendant le délai-cadre de cotisation ordinaire, jusqu'à la limite maximale de 24 mois prévue par l'art. 9a al. 2 LACI (cf. dans ce sens ATF 138 V 40

consid. 4 ; cf. également Valterio, loc. cit.). Cela étant, peu importe que l'art. 9a al. 1 LACI se réfère à une prolongation du délai-cadre de cotisation pour une durée prédéterminée de deux ans, tandis que l'art.

- 12 - 9a al. 2 LACI retient une prolongation correspondant à « la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum » (cf. mémoire de recours du 21 octobre 2015 p. 3) ; en effet, chacun de ces deux alinéas instaure un système spécifique illustré dans la formulation choisie par le législateur, ni plus ni moins. Il suit de là que les motifs invoqués par le SECO pour contester la décision litigieuse sont entièrement mal fondés.

E. 5

a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté. Par voie de conséquence, la décision querellée doit être confirmée. b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens vu l'issue du litige (cf. art. 55 LPA-VD et 61 let. g LPGA).

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