

VD_OMNI PS.2005.0264 vom 1. Dezember 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-12-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0264

FR: VD_OMNI PS.2005.0264 du 1 décembre 2005

IT: VD_OMNI PS.2005.0264 del 1 dicembre 2005

Regeste

X c/Caisse cantonale de chômage, Office régional de placement de l'Ouest Lausannois ORPOL | Conditions relatives à la période de cotisation; une activité indépendante exercée à l'étranger permet la prolongation du délai-cadre de cotisation; il n'est pas conforme à une interprétation systématique et téléologique de l'art. 9a al. 2 LACI, de limiter la prolongation du délai-cadre à la seule activité indépendante exercée en Suisse.

Erwägungen

E. 1

Le délai-cadre d'indemnisation de l'assuré qui a entrepris une activité indépendante sans toucher les prestations visées aux art. 71a à 71d est prolongé de deux ans aux conditions suivantes: a. un délai-cadre d'indemnisation courait au moment où l'assuré a entrepris l'activité indépendante; b. l'assuré ne peut pas justifier d'une période de cotisation suffisante au moment où il cesse cette activité et du fait de celle-ci.

E. 2

Le délai-cadre de cotisation de l'assuré qui a entrepris une activité indépendante sans toucher de prestations est prolongé de la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum.

E. 3

L'assuré ne peut toucher au total plus que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27. L'alinéa 2 de cette disposition permet de ne pas pénaliser l'assuré dans son droit à l'indemnité par l'exercice d'une activité indépendante. L'autorité intimée se prévaut à cet égard des directives du SECO, selon lesquelles une activité indépendante exercée à l'étranger ne donne pas droit à la prolongation du délai-cadre de cotisation (Annexe I, Bulletin MT/AC 2003/3, p. 2 ch. 1). Les directives du SECO constituent une ordonnance dite "interprétative". Ce type d'ordonnances sert à créer une pratique administrative uniforme en vue de faciliter l'application du droit par les autorités compétentes. Elles représentent un avis, exprimé par l'organe supérieur ou l'autorité de surveillance, quant à une interprétation permettant une application uniforme de la loi. Les autorités d'exécution doivent respecter les ordonnances administratives pour autant qu'elles expriment fidèlement le sens de la loi (ATF 121 II 473 cons. 2 b, JdT 1997 I p. 370 et ss). Dès lors qu'elles n'émanent pas du législateur (au sens du droit constitutionnel) mais d'une autorité administrative, celles-ci ne sauraient contenir des dispositions sortant du cadre légal (ATF 120 Ia 343 c.aa). Ne constituant pas une règle de droit, l'ordonnance administrative ne lie aucunement le juge. Celui-ci la prendra en considération, surtout si elle concerne des questions d'ordre technique, mais il s'en écartera dès qu'il considère que l'interprétation qu'elle donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (ATF 107 V 153; ATF

111 IV 113, 116 V 95, 117 Ib 358, 365; 118 V 206; Pierre Moor, Droit administratif, vol. 1, 2^{ème} édition, p. 271). Les directives de l'administration ne peuvent ainsi sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 25 novembre 2004 dans la cause P.29/03, publié in SJ 2005 p. 253 ss). c) Afin de déterminer si la directive litigieuse repose sur une interprétation correcte de l'art. 9a al. 2 LACI, il convient de recourir aux méthodes usuelles d'interprétation. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but, de l'esprit, et du sens de la disposition (interprétation téléologique), ainsi que de sa relation avec d'autres normes légales (interprétation systématique). Dès lors, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 129 II 118 consid. 3.1, 356 consid. 3.3, 129 V 103 consid. 3.2, 263 consid. 5.1, 284 consid. 4.2 et les références). En l'espèce, la difficulté consiste à déterminer si une activité indépendante exercée à l'étranger permet de bénéficier d'une prolongation du délai-cadre de cotisation. La lettre de la loi ne donne pas de précisions à ce sujet. Les travaux préparatoires mentionnent que cette disposition vise à éviter que l'activité indépendante d'un assuré ne le pénalise dans son droit à l'indemnité (FF 2001 II 2156). Une disposition semblable a été introduite à l'art. 9b LACI en faveur des parents qui se consacrent provisoirement à l'éducation de leurs enfants, en leur permettant, grâce à l'extension des délais-cadres, de conserver pour un temps limité les droits acquis avant la naissance de leur enfant (FF 2001 p. 2123, sp. 2156 et 2157). Contrairement à ce qui était prévu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle de 2002, les périodes éducatives ne comptent désormais plus comme des périodes de cotisation, mais elles permettent simplement de prolonger le délai-cadre de cotisation de deux ans au maximum. On constate donc une volonté claire du législateur de favoriser (ou d'éviter de pénaliser) en matière de calcul du délai-cadre de cotisation deux catégories spécifiques d'activités, à savoir les activités indépendantes et l'éducation des enfants. La loi prévoit que les Suisses de retour de l'étranger après un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation pendant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger (art. 14 al. 3 LACI 1^{ère} phrase). L'art. 14 al. 3 LACI a pour but de protéger les personnes qui, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle à l'étranger durant plus d'un an, ont été empêchées d'acquérir une période de cotisation suffisante (cf. bulletin MT/AC 2002/3). Or, la situation du recourant est comparable; en effet, ce dernier ne peut justifier d'une activité totalisant au moins douze mois de cotisation, car il a exercé une activité professionnelle indépendante en Guinée-Bissau pendant un an dans les limites du délai-cadre. Il existe donc un lien de causalité entre le défaut d'exercice d'une activité soumise à cotisation et l'exercice d'une activité indépendante. Il serait contraire à la systématique de la loi et au but de l'art. 9a al. 2 LACI, qui consiste à empêcher de pénaliser l'assuré par le seul fait de son activité indépendante, de considérer

qu'une telle activité exercée à l'étranger ne donne pas droit à la prolongation du délai-cadre de cotisation. La directive du SECO n'est pas conforme à une interprétation systématique et téléologique de l'art. 9a al. 2 LACI (cf. arrêt TA PS 2005/0080 du 11 novembre 2005). Dans le cas où un assuré se prévaut d'une activité indépendante déployée à l'étranger, il appartient à la caisse d'ordonner les mesures d'instruction nécessaires à l'établissement des faits, et notamment de demander à l'assuré d'apporter les éléments de preuve nécessaires à établir, au degré de la vraisemblance prépondérante, l'existence de cette activité, et ensuite à définir s'il s'agit d'une activité à caractère dépendant ou indépendant au sens du droit suisse (cf. arrêt TA PS 1999/0055 du 30 mars 2001, PS 1998/0245 du 18 juillet 2000, PS 1996/0345 du 11 mars 1997). Il incombera donc à l'autorité intimée de s'assurer au préalable de l'existence effective d'une activité indépendante exercée par le recourant à l'étranger. 2. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Le dossier sera retourné à la caisse de chômage qui statuera à nouveau dans le sens des considérants, après s'être assurée de l'existence effective d'une activité indépendante exercée par le recourant à l'étranger. Il n'est pas perçu de frais de justice (art. 61 let. a LPG) ni alloué de dépens.

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