Urteilskopf

126 V 36

8. Extrait de l'arrêt du 23 février 2000 dans la cause Secrétariat d'Etat à l'économie contre S. et Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, Genève
Regeste (de):
Art. 23 Abs. 2 AVIG; Art. 41 Abs. 1 lit. b und c AVIV: Festsetzung des als versicherter Verdienst massgebenden Pauschalansatzes.

Für Personen, welche wegen einer Ausbildung von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind und über ein Maturitätszeugnis verfügen, stellt die in AlV-Praxis 98/2, Blatt 2/8 und 2/9, Anhang 3, publizierte Weisung des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit eine Praxisänderung dar, für die kein triftiger Grund besteht und die insoweit gesetzwidrig ist, als sie den als versicherter Verdienst massgebenden Pauschalansatz für die Zeit ab 1. Januar 1996 von Fr. 127.- auf Fr. 102.- pro Tag herabsetzt.

Regeste (fr):
Art. 23 al. 2 LACI; art. 41 al. 1 let. b et c OACI: Fixation du montant forfaitaire valant comme gain assuré.

Pour les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation pour cause de formation et qui sont au bénéfice d'une maturité, la directive de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi publiée dans le Bulletin AC 98/2, fiches 2/8 et 2/9, annexe 3, institue un changement de pratique qui ne repose pas sur des motifs pertinents et qui est contraire à la loi en réduisant, dès le 1er janvier 1996, le montant forfaitaire fixé comme gain assuré à 102 francs par jour au lieu de 127 francs.

Regesto (it):
Art. 23 cpv. 2 LADI; art. 41 cpv. 1 lett. b e c OADI: Determinazione dell'importo forfetario da considerare quale guadagno assicurato.

Per le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione per motivi di formazione che hanno conseguito la maturità, la direttiva dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro pubblicata in Prassi AD 98/2, Fogli 2/8 e 2/9 così come Allegato 3, configura un cambiamento di prassi che si fonda su alcun motivo pertinente e che è in contrasto con la legge nella misura in cui fissa, a far tempo dal 1o gennaio 1996, l'importo forfetario giornaliero da considerare quale guadagno assicurato a franchi 102, anziché a franchi 127

Sachverhalt ab Seite 36

A.- Après avoir passé l'examen des 3/4 d'une licence ès lettres à l'Université X en 1985, puis interrompu ses études, S. les a reprises

dès le mois de septembre 1994, avant de les interrompre à nouveau en septembre 1996 et de faire contrôler son chômage. La Caisse cantonale genevoise d'assurance-chômage (la caisse) lui a versé des indemnités à partir du 3 septembre 1996, en se fondant sur un gain assuré d'un montant forfaitaire de 102 francs par jour. Du 1er septembre 1997 au 27 février 1998, S. a travaillé comme documentaliste dans le cadre d'un emploi temporaire fédéral pour un salaire de 3'100 francs par mois. Elle a ensuite à nouveau perçu des indemnités de chômage, qui ont derechef été calculées sur la base d'un gain assuré de 102 francs par jour. Le 23 mars 1998, l'assurée a contesté le montant du gain assuré ainsi pris en compte, en soutenant que celui-ci devait correspondre à un montant forfaitaire de 127 francs par jour pour la période du 3 septembre 1996 au 31 août 1997 et que, dès le 1er mars 1998, il devait être redéfini en fonction du revenu qu'elle avait perçu dans le cadre de son emploi temporaire. Par décision du 19 juin 1998, le Groupe réclamations de l'Office cantonal de l'emploi a rejeté la réclamation de l'assurée.

B.- Cette dernière a recouru contre cette décision.
Par jugement du 3 septembre 1998, la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage de la République et canton de Genève a partiellement admis le recours de l'assurée, en ce sens qu'elle lui a reconnu le droit à la prise en compte d'un gain assuré de 127 francs par jour dès le 3 septembre 1996. Pour l'essentiel, l'autorité cantonale a jugé illégal le changement de pratique administrative découlant d'une nouvelle directive de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE) préconisant de calculer, dès le 1er janvier 1996, l'indemnité de chômage des personnes au bénéfice d'une maturité et libérées des conditions relatives à la période de cotisation sur la base d'un montant forfaitaire de 102 francs par jour, au lieu de 127 francs comme jusque-là.

C.- L'OFDE, aujourd'hui intégré dans le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), interjette recours de droit administratif contre ce jugement, en concluant à son annulation. S. conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Extrait des considérants :

1. En instance fédérale, le litige porte uniquement sur le montant forfaitaire fixé comme gain assuré pour le calcul de l'indemnité

de chômage à laquelle l'intimée a eu droit dès le mois de septembre 1996 (art. 23 al. 2 LACI et art. 41 OACI).

3. a) Aux termes de l'art. 23 al. 2 LACI, pour les assurés qui, au terme d'un apprentissage, touchent des indemnités de chômage, ainsi que pour les personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation, le Conseil fédéral fixe des montants forfaitaires comme gain assuré. Il tient compte en particulier de l'âge, du niveau de formation ainsi que des circonstances qui ont amené à la libération des conditions relatives à la période de cotisation (art. 14 LACI).
Faisant usage de cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a édicté l'art. 41 OACI dont l'alinéa premier dispose ce qui suit : "1 Le gain assuré des personnes qui sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation ou qui sont au terme d'un apprentissage ou d'une période consacrée à l'éducation d'enfants de

moins de 16 ans est fixé aux montants forfaitaires suivants : a. 153 francs par jour pour les personnes qui ont suivi une formation complète au sein d'une haute école, d'une école technique supérieure (ETS), d'une école normale, d'une école supérieure de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) ou qui disposent d'une formation équivalente; b. 127 francs par jour pour les personnes qui ont terminé leur apprentissage ou qui ont acquis une formation équivalente dans une école professionnelle ou un établissement similaire; c. 102 francs par jour pour toutes les autres personnes si elles ont plus de 20 ans et 40 francs par jour si elles ont moins de 20 ans." b) Afin de garantir une application simple et uniforme de cette disposition, l'organe de compensation de l'assurance-chômage (art. 83 LACI) a édicté une directive (Bulletin AC 98/2, fiches 2/8 et 2/9) assortie d'une annexe (A3) qui fixe les montants forfaitaires et les délais d'attente applicables aux différentes catégories d'assurés selon les critères de l'âge, du niveau de formation, de la situation familiale (avec ou sans enfant) et du motif de libération de l'obligation de cotiser. Selon ce texte, les personnes libérées de l'obligation de cotiser pour cause de formation, qui ont plus de 25 ans et sont sans enfant, peuvent prétendre un montant forfaitaire de 2'213 francs par mois (ou 102 francs par jour) si elles sont sans formation ou ont interrompu leurs études ou si elles sont au bénéfice d'une maturité. c) Le recourant soutient que c'est sur la base de cette directive qu'il convient de calculer les indemnités de chômage revenant à l'intimée

à partir du mois de septembre 1996. Attendu que cette dernière, libérée des conditions relatives à la période de cotisation, n'a pas terminé ses études universitaires et n'est qu'au bénéfice d'un certificat de maturité, le recourant en déduit que son gain assuré se monte à 102 francs par jour, conformément au montant forfaitaire prévu à l'art. 41 al. 1 let. c OACI. Pour leur part, les premiers juges ont écarté l'interprétation contenue dans la directive précitée et suivi celle qui figurait dans une précédente circulaire qui s'appliquait jusqu'au 31 décembre 1995 (avant l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LACI du 23 juin 1995), au motif que la nouvelle directive avait été édictée sans modification de l'OACI et qu'elle ne reposait pas sur des raisons valables.

4. a) La circulaire sur laquelle les premiers juges se sont fondés (Circulaire relative à l'indemnité de chômage éditée par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail [OFIAMT], dès le 1er janvier 1998: OFDE; dès le 1er juillet 1999: le seco; Circulaire IC 1.92) pour trancher le litige expose ce qui suit à son chiffre 155 : "Pour les personnes ayant acquis une formation dans une école professionnelle ou dans un établissement d'enseignement, qui peut être assimilée à un apprentissage, on appliquera le montant forfaitaire de 127 fr. par jour (...). Par formation dans une école professionnelle, il faut également entendre par exemple une formation dans un collège ou un gymnase qui se termine par un examen de maturité. Les divers types de maturité ne jouent aucun rôle. Ainsi, les diplômés d'une école de commerce sont assimilés aux personnes qui ont terminé leur apprentissage. Ce montant forfaitaire peut également être appliqué aux personnes qui ont terminé une école de commerce sans diplôme de maturité (...)". b) Ainsi, au contraire de la nouvelle directive (consid. 3b), qui met sur le même pied les personnes au bénéfice d'une maturité et celles qui sont sans formation ou ont interrompu leurs études (art. 41 al. 1 let. c OACI), l'ancienne pratique administrative assimilait les personnes au bénéfice d'une maturité à celles porteuses d'un certificat fédéral de capacité et leur appliquait le montant forfaitaire de 127 francs par jour prévu à l'art. 41 al. 1 let. b OACI. c) Comme l'ont relevé les premiers juges et comme en convient le recourant, parmi les critères dont dépend le montant forfaitaire fixé comme gain assuré, celui du niveau de formation a été, sous réserve de quelques modifications d'ordre rédactionnel, repris tel quel de l'ancien droit (art. 41 al. 1 OACI dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995).

Dès lors, la prise en compte, à partir du 1er janvier 1996, d'un montant forfaitaire de 102 francs par jour

comme gain assuré pour les personnes (libérées des conditions relatives à la période de cotisation) au bénéfice d'une maturité, au lieu de 127 francs par jour précédemment, constitue un changement de pratique administrative dont il convient maintenant d'examiner la conformité au droit.

5. a) Pour être compatible avec le principe de l'égalité de traitement que l'art. 8 al. 1 Cst. a repris de l'art. 4 al. 1 aCst. sans en modifier la portée matérielle (Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, FF 1997 I 144; ATF 126 V 53, consid. 3b), un changement de pratique administrative doit - de la même manière qu'un revirement de jurisprudence décidé par une autorité judiciaire (RCC 1987 p. 623 consid. 2b; Moor, Droit administratif, vol. I, 2ème éd., Berne 1994, p. 76 et les références) - reposer sur des motifs objectifs, à savoir une connaissance plus approfondie de l'intention du législateur, un changement des circonstances extérieures ou l'évolution des conceptions juridiques. Une pratique qui se révèle erronée ou dont l'application a conduit à des abus répétés ne peut être maintenue (ATF 124 V 124 consid. 6a, 387 consid. 4c et les références; voir aussi ATF 125 II 163 consid. 4c/aa). b) Le recourant justifie ce changement de pratique par le fait que la révision partielle de la LACI (et de son ordonnance d'application), entrée en vigueur le 1er janvier 1996, avait notamment pour but "d'inciter les assurés à acquérir ou à achever une formation de base reconnue sur le marché du travail". Il en veut pour preuve le sensible renforcement des dispositions relatives aux délais d'attente et l'adoption de critères plus stricts concernant les montants forfaitaires applicables aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation. c) Il est vrai que, contrairement à sa version valable jusqu'au 31 décembre 1995, qui disposait simplement que le Conseil fédéral devait fixer à titre de gain assuré des montants forfaitaires "appropriés", l'art. 23 al. 2 LACI, dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 1996, impose désormais à l'autorité exécutive de fixer lesdits montants forfaitaires en tenant compte en particulier des critères "de l'âge, du niveau de formation, ainsi que des circonstances qui ont amené à la libération des conditions relatives à la période de cotisation".
Toutefois, contrairement à ce qu'allègue le recourant, l'introduction de ces critères dans la loi ne visait pas, dans l'esprit du législateur,

à encourager les assurés à achever leur formation, mais à faire des économies et à éviter des abus résultant notamment du fait que les jeunes ayant terminé leur apprentissage pouvaient prétendre des indemnités de chômage d'un montant largement supérieur à celui de leur dernier salaire d'apprenti, car leur gain assuré était fixé en fonction du salaire qu'ils pouvaient espérer obtenir sur le marché du travail (THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, ch. 307 et les références aux débats parlementaires). Le Conseil fédéral a du reste concrétisé l'objectif de lutte contre les abus à l'art. 41 al. 2 OACI, qui prévoit une diminution de 50 % du montant forfaitaire pris comme gain assuré pour les personnes âgées de moins de 25 ans qui sont au terme de leur apprentissage ou de leur formation scolaire et qui n'ont pas d'enfant à charge. Partant, le changement de pratique administrative décidé par l'organe de compensation de l'assurance-chômage ne repose pas sur des motifs pertinents et n'est pas compatible avec le principe de l'égalité de traitement. Cela d'autant moins que le Conseil fédéral n'a, comme on l'a vu, pas modifié à l'art. 41 al. 1 OACI le critère relatif au niveau de formation des assurés, lors même que la pratique administrative suivie - et codifiée - pour les personnes au bénéfice d'un certificat de maturité lui était connue. Au demeurant, à supposer que le changement de pratique administrative préconisé par le recourant reposât sur des motifs suffisants, il ne serait de toute façon pas compatible avec le texte de l'art. 23 al. 2 LACI. En effet, cette disposition prévoit que le montant forfaitaire pris comme gain assuré doit être fixé en tenant compte, entre autres critères, du niveau de formation des assurés. Or, en traitant de la même manière les assurés sans formation (ou qui ont interrompu leurs études) et ceux qui sont au bénéfice d'une maturité, la nouvelle directive fait tout simplement fi de ce critère, sans que l'art. 23 al. 2 LACI l'y autorise, aucune exception à la prise en compte du niveau de formation des assurés n'étant prévue dans cette disposition légale. d) On relèvera d'ailleurs que, depuis peu, le seco lui-même se réfère sans restriction, ce qui contredit les arguments développés dans

son recours, à l'ancienne pratique administrative qui découlait de la circulaire IC de janvier 1992, toujours en vigueur, en indiquant que la deuxième révision de la LACI "n'a modifié en rien les critères d'appréciation de la formation" (Bulletin MT/AC 99/4, fiche 6).