

Cour des assurances sociales. Séance du 2 septembre 1998. Statuant sur le recours interjeté le 14 novembre 1997 (5S 97 701) par **B.U.**, à X, **recourante**, contre la décision rendue le 17 octobre 1997 par **la Caisse de chômage Y**, à X, **autorité intimée, en matière d'assurance-chômage (période de cotisations; bonus éducatif)**

En fait:

- A. B.U., née le 25 août 1970, de nationalité angolaise, mariée, mère de trois enfants nés en 1986, 1993 et 1995, domiciliée à X, est entrée en Suisse en date du 4 novembre 1996. Elle est au bénéfice d'un permis pour étrangers admis provisoirement (F), valable jusqu'au 26 mars 1998. Elle fait contrôler son chômage depuis le 15 juillet 1997 et indique, dans sa demande d'indemnité de chômage, qu'elle est contrainte de reprendre un travail par nécessité économique.

Par décision du 17 octobre 1997, la Caisse de chômage Y (ci-après: la Caisse), à X, a nié le droit de l'assurée aux indemnités de chômage, à compter du 15 juillet 1997, au motif qu'elle n'a exercé aucune activité soumise à cotisation, qu'elle ne peut pas faire valoir un motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation et qu'enfin, dès lors qu'elle séjourne en Suisse depuis le 4 novembre 1996, soit depuis moins de 18 mois, elle ne peut pas non plus être mise au bénéfice du bonus éducatif.

- B. Contre cette décision, B.U. interjette recours de droit administratif auprès de l'instance de céans en date du 14 novembre 1997. Elle conclut implicitement à l'annulation de la décision attaquée et au versement des indemnités requises. A l'appui de ses conclusions, elle fait état des difficultés financières dans lesquelles elle se trouve, elle et sa famille, la contraignant à reprendre une activité salariée. Elle mentionne également qu'elle n'est pas en mesure d'attendre les 18 mois qui sont imposés pour pouvoir être mise au bénéfice du bonus éducatif.

Dans ses observations du 19 novembre 1997, la Caisse propose le rejet du recours, tout en se référant à l'argumentation juridique développée dans la décision litigieuse. L'autorité intimée indique que l'assurée bénéficie d'un délai-cadre sans droit à l'indemnité pour mesures préventives depuis la même date.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments, développés par elles à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

En droit:

1. a) Interjeté en temps utile et dans les formes légales, le recours est recevable.
- b) En tant que destinataire de la décision contestée, B.U. est touchée directement par elle et a ainsi qualité pour recourir au sens de l'art. 102 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0).
2. a) En l'absence de convention internationale entre la Suisse et l'Angola en matière d'assurance-chômage, c'est à la lueur du droit fédéral interne qu'il convient de trancher cette affaire.

L'art. 8 al. 1 let. e LACI dispose que l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré.

En vertu de l'art. 9 al. 1 LACI, des délais-cadre de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la présente loi. Le début du délai-cadre (art. 9 al. 2 et 3 LACI) est déterminé - si les autres conditions en vertu de l'art. 8 al. 1 let. a à d et f LACI sont réalisées - le jour où l'assuré s'annonce pour la première fois à l'office du travail afin de remplir son obligation de contrôle et se soumet au timbrage (Droit du travail et assurance-chômage [DTA], Bulletin de l'ancien OFIAMT, aujourd'hui Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE] 1990 no 13 p. 78).

Aux termes de l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre (art. 9 al. 3), a exercé, durant six mois au moins, une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation.

Les al. 2^{bis} et 2^{ter} de l'art. 13 LACI disposent que les périodes durant lesquelles l'assuré s'est consacré à l'éducation d'enfants de moins de 16 ans, et n'a, de ce fait, pas exercé d'activité lucrative soumise à cotisation, comptent comme périodes de cotisation, lorsque l'assuré est contraint par nécessité économique de reprendre une activité salariée à l'issue d'une période éducative. Il y a nécessité économique lorsque le revenu considéré de l'assuré et celui de son conjoint n'atteignent pas une limite fixée par le Conseil fédé-

ral. Le Conseil fédéral détermine la part de fortune à prendre en considération.

Ainsi, aux termes de l'art. 11a de l'ordonnance afférente à la LACI (OACI; RS 837.02), la fin de la période éducative est déterminée par l'assuré. Elle survient au plus tard lors que son plus jeune enfant atteint l'âge de 16 ans. La période éducative est prise en compte si elle a duré plus de 18 mois dans le délai-cadre de cotisation. L'assuré ne peut faire valoir qu'une seule fois une période éducative pour le calcul de la période de cotisation.

- b) Le but de la libération en raison de période éducative est d'assurer également la protection sociale des personnes qui ont renoncé à une activité professionnelle afin de se consacrer à l'éducation des enfants, eu égard à la valeur économique importante de cette éducation (cf. dans ce sens le Message du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 à l'appui de la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage, Feuille fédérale [FF] 1994 I p. 356).

Selon l'OFDE, dans son bulletin AC 96/2, les dispositions de l'art. 13 al. 2^{bis} et 2^{ter} LACI prévoient que l'assuré qui se retrouve au chômage à la suite d'une période éducative consacrée à l'éducation d'enfants peut, sous certaines conditions restrictives, prétendre à des indemnités de chômage. Ces personnes ne sont en règle générale pas en mesure de justifier d'une période de cotisation durant les deux années précédant leur chômage. C'est pourquoi elles sont dispensées de cette obligation et peuvent se prévaloir de la période éducative comme période de cotisation.

L'objectif principal de l'art. 13 al. 2^{bis} LACI est donc, poursuit l'OFDE, de compenser une inégalité de traitement de fait dont souffrent principalement les femmes qui se sont consacrées à l'éducation d'enfants et ne peuvent, de ce fait, justifier d'une période de cotisation durant les deux dernières années précédant leur chômage. Les conditions restrictives mises à cette nouvelle protection sont à la fois la "nécessité économique" (causalité) et le fait que l'assuré ait été empêché d'acquérir une couverture d'assurance (causalité) en raison de l'éducation d'enfants. Il doit exister un rapport de causalité entre l'éducation d'enfants de moins de 16 ans et l'absence de cotisation. Cette exigence est d'ailleurs clairement exprimée par la loi ("de ce fait", selon l'art. 13 al. 2^{bis} LACI). En d'autres termes, l'assuré doit avoir été empêché d'être partie à un rapport de travail (à tout le moins à temps partiel: cf. SVR 1995 ALV no 39 cons. 3b; arrêt non publié rendu par le Tribunal fédéral des assurances [TFA] le 20 octobre 1993 en la cause B. [C 53/93]) et par voie de conséquence, d'avoir pu cotiser à l'assurance-chômage, à cause de l'éducation d'enfants de moins de 16 ans. C'est d'ailleurs ce même rapport de causalité que la jurisprudence du TFA exige pour les motifs de libération visés par l'art. 14 al. 1 let. a LACI (DTA 1986 no 3 p. 14 cons. 2; DTA 1991 no 8 p. 86 cons. 3a) et al. 2 LACI (DTA 1987 no 5 p. 70; ATF 119 V 55 cons. 3b).

L'OFDE a en outre précisé dans son bulletin AC 96/3 fiche 1/2 que les périodes éducatives accomplies à l'étranger ne fondent aucun droit à des prestations de l'assurance-chômage. L'art. 13 al. 2^{bis} LACI ne prévoit pas d'exception au principe de la territorialité. Pour l'office fédéral, en effet seul celui qui remplit les conditions du droit à l'indemnité, c'est-à-dire qui est autorisé à accepter un travail, et qui s'est consacré *en Suisse* à l'éducation de ses enfants pendant *plus de 18 mois* durant le délai-cadre relatif à la période de cotisation, peut faire valoir cette période éducative comme période de cotisation, sous réserve de la nécessité économique.

3. En l'espèce, B.U. est inscrite au chômage depuis le 15 juillet 1997. Le délai-cadre relatif à la période de cotisation a ainsi commencé à courir le 15 juillet 1995 pour prendre fin le 14 juillet 1997. Pendant cette période, l'assurée n'a pas cotisé à l'assurance-chômage. B.U. ne remplit en outre ni les conditions de l'art. 13 al. 2 let. a à d ni celles de l'art. 14 LACI.

Par contre se pose la question de la prise en considération de la période dite éducative, au sens de l'art. 13 al. 2^{bis} et 2^{ter} LACI.

La recourante séjourne en Suisse depuis novembre 1996. Elle déclare ne pas pouvoir attendre d'avoir atteint les 18 mois consacrés à l'éducation de ses enfants et fixés par le Conseil fédéral à l'art. 11a OACI pour pouvoir être mise au bénéfice du bonus éducatif. Ce faisant, elle semble contester la légalité de cette disposition ainsi que le rattachement à la Suisse.

- a) Selon la jurisprudence, le TFA examine en principe librement la légalité des dispositions d'application prises par le Conseil fédéral, sous réserve de certaines exceptions. En particulier, il exerce son contrôle sur les ordonnances (dépendantes) qui reposent sur une délégation législative. Lorsqu'elle donne au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation, le tribunal doit se borner à examiner si les dispositions incriminées sortent manifestement du cadre de la délégation de compétence donnée par le législateur à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres motifs, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution. Le TFA ne saurait pourtant substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et il n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de ces prescriptions. Une disposition d'exécution édictée par le Conseil fédéral viole l'art. 4 Cst. lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité ou qu'elle opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à régler. Il en va de même lorsque l'ordonnance omet de procéder à des distinctions qui auraient été justifiées (VSI 1998 p. 57 cons. 3a; ATF 123 II 44 cons. 2b; ATF 122 V 93 cons. 5a/bb; ATF 122 V 118 cons. 3a/bb; ATF 122 V 303 cons. 4a; ATF 122 V 311 cons. 5c/aa; ATF 122 V 408 cons. 3a; ATF 120 V 49 cons. 3a; ATF 120 V 457 cons. 2b et les références citées).

En vertu de l'art. 10 al. 2 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), applicable en vertu du renvoi de l'art. 103 al. 6 LACI, elle (l'autorité) contrôle, d'office ou sur requête, la validité des dispositions applicables au cas d'espèce.

Selon la jurisprudence du TFA, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. 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, du but et du sens de la disposition ainsi que de la systématique de la loi (ATF 121 V 125 cons. 2; ATF 121 V 60 et 61 cons. 3b; ATF 120 V 76 cons. 3a; ATF 119 V 126 cons. 4; ATF 117 V 5 cons. 5a). 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 dégageant 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 121 V 61 cons. 3b; ATF 119 V 126 cons. 4).

Bien qu'une directive administrative ne lie pas le juge des assurances sociales, le TFA a toutefois jugé que ce dernier n'est pas censé ignorer les directives administratives en rendant son jugement lorsqu'elles sont conformes à la loi et qu'elles offrent de quoi interpréter correctement les dispositions légales applicables. Il ne peut s'écarter de ces directives que lorsqu'elles ne sont pas conformes aux dispositions légales applicables (VSI 1997 88; ATF 119 V 259 cons. 3a; ATF 118 V 131 cons. 3a, 210 cons. 4c; ATF 117 V 284 cons. 4c).

- b) La Cour de céans constate que la période éducative vaut comme période de cotisation. Le texte clair de la disposition légale dispose en effet que "les périodes durant lesquelles l'assuré s'est consacré à l'éducation d'enfants de moins de 16 ans, et n'a, de ce fait, pas exercé d'activité soumise à cotisation, comptent comme périodes de cotisation (...)". L'art. 13 LACI porte d'ailleurs le titre marginal de "période de cotisation". L'al. 2^{bis} n'a pas été intégré à l'art. 14 LACI qui aménage des exceptions à la période de cotisation permettant de libérer l'assuré, dans des hypothèses restreintes, des conditions relatives à dite période de cotisation. Ce faisant, le législateur a opéré un choix très clair.

Ainsi, replaçant l'art. 13 al. 2^{bis} LACI dans son contexte, le Tribunal de céans relève qu'une période de cotisation de six mois suffit en principe pour ouvrir, notamment, le droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage. Ces six mois d'activité lucrative soumise à cotisation doivent en outre se situer dans les limites du délai-cadre de deux ans prévu à l'art. 9 al. 1 LACI. Dans son commentaire relatif à la modification de l'OACI entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997, l'OFDE relève que "pour satisfaire au principe de

causalité, la "période" éducative mentionnée à l'art. 13 al. 2^{bis} LACI (= notion de droit imprécise) doit recouvrir une tranche de vie importante non seulement quant à la nature de l'activité, mais également du point de vue quantitatif. Elle doit donc s'étendre sur une certaine "période". Si une période éducative était assimilée à une période de cotisation après six mois seulement (ex: enfant de six mois), ou s'il y avait cumul de périodes de cotisation et de période éducative (ex: trois mois de cotisation et période éducative de trois mois), on ne pourrait pas parler de discrimination de fait, car ce laps de temps ne remplit pas à lui seul, du point de vue quantitatif, la condition de causalité prévue par cette disposition spéciale. La prise en compte d'une interruption de courte durée de l'activité - par exemple six mois seulement - pour se consacrer à l'éducation d'enfants ne reflète pas la volonté du législateur et entraîne une extension non souhaitée de la couverture d'assurance pour cette catégorie d'assurés".

Il faut dès lors convenir qu'une période éducative de 18 mois s'intègre parfaitement dans la systématique de la réglementation du délai-cadre de deux ans et des six mois d'activité lucrative soumise à cotisation. Dans ces conditions, le Tribunal de céans, faisant siennes les considérations de l'OFDE ci-dessus reproduites, est d'avis que l'art. 11a OACI est parfaitement légal.

Reste encore à examiner si c'est bien en Suisse uniquement que l'assuré doit se consacrer à l'éducation de ses enfants pendant au moins 18 mois pour pouvoir bénéficier du bonus éducatif. La loi ne dit rien à ce sujet.

Cela étant, il sied dès lors de l'interpréter. Le recours aux travaux préparatoires n'est d'aucune utilité eu égard à la question soulevée. En revanche, la systématique de la loi et la relation de la disposition topique avec les autres articles de la loi permet de résoudre la question ici litigieuse.

En effet, la période éducative compte comme période de cotisation. Or, le paiement de cotisations à l'assurance-chômage, condition du droit à l'indemnité, entre autres conditions, dépend d'une activité lucrative salariée exercée en Suisse, puisque sont tenues de payer des cotisations au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LACI, les personnes assurées obligatoirement selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) et qui doivent payer des cotisations sur le revenu d'une activité dépendante en vertu de la loi. Sont en effet assurées obligatoirement au sens de l'art. 1 al. 1 LAVS, les personnes physiques domiciliées en Suisse, les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative. Une seule exception est aménagée au principe de la territorialité, applicable en assurances sociales, en faveur des ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service de la Confédération ou d'institutions désignées par le Conseil fédéral et qui sont également astreints au paiement des cotisations AVS. Ainsi, le lien avec une activité exercée en Suisse est déterminant pour désigner les personnes qui doivent s'acquitter tant des cotisations AVS que des cotisations destinées à

l'assurance-chômage et peuvent bénéficier ensuite des prestations de ces assurances.

Dans ces conditions, il faut admettre qu'il en va de même des personnes qui se sont consacrées à l'éducation de leurs enfants et qui entendent être mises au bénéfice du bonus éducatif, dès lors que cette période est réputée période de cotisation. Cette solution s'impose d'autant plus que la période éducative est soumise à des conditions strictes (nécessité économique et lien de causalité) dues au régime d'exception ainsi aménagé. Il sied d'ailleurs de préciser, dans le même sens, que la période éducative ne peut être prise en considération qu'à une seule reprise.

Il s'ensuit que seuls les assurés s'étant occupés de l'éducation de leurs enfants en Suisse pendant 18 mois au moins peuvent jouir de l'art. 13 al. 2^{bis} LACI, sous réserve des autres conditions légales (nécessité économique et lien de causalité). La circulaire susmentionnée (AC 96/3 fiche 1/2) prône la même solution.

Comme on vient de le démontrer, le résultat n'a en soi rien de choquant. Il se fonde en effet dans la systématique de la loi et respecte le principe de la territorialité.

Ainsi, lorsque l'assurée s'est inscrite à l'assurance-chômage le 15 juillet 1997, elle n'était en Suisse que depuis huit mois et quelques jours, précisément depuis le 4 novembre 1996. Elle s'est ainsi consacrée à l'éducation de ses enfants, en Suisse, pendant une durée inférieure aux 18 mois requis. Dans ces conditions, B.U. ne peut pas prétendre à la prise en compte du bonus éducatif.

Il sied en conséquence de confirmer la décision attaquée. Partant, mal fondé, le recours doit être rejeté.

4. En application de l'art. 103 al. 4 LACI, il ne sera pas perçu de frais de procédure.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
d é c i d e :**

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de justice.
3. Le présent arrêt est communiqué à:
 - a) B.U, à X;
 - b) la Caisse de chômage Y, à X;
 - c) l'Office public de l'emploi, à Fribourg;
 - d) l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, à Berne.