

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré), né le _____ 1981, de nationalité suisse, marié, père d'un enfant né le _____ 2014, s'est inscrit à l'Office régional du placement (ci-après : l'ORP) le 16 juillet 2018.
2. Le 2 août 2018, l'assuré a déposé une demande d'indemnités auprès de la Caisse cantonale genevoise de chômage (ci-après : la CCGC) en mentionnant un emploi salarié en Australie du 28 février 2017 au 10 juillet 2018 ainsi qu'une formation durant cette même période. Il a sollicité le versement d'indemnités journalières à compter du 11 juillet 2018 et a communiqué une copie de son visa pour étudiant ainsi que de son contrat de travail avec B_____ (B_____) du 30 mars 2017 prévoyant un salaire horaire de \$ 47.31, une confirmation du 14 mars 2017 d'une bourse d'étude pour un cursus auprès de B_____ prévu du 20 février 2017 au 19 février 2020, ainsi que des fiches de salaire de B_____ pour la période du 13 mars 2017 au 1^{er} juillet 2018.
3. Le fichier de l'Office cantonal de la population et des migrations (ci-après : l'OCPM) indique que l'assuré a quitté Genève pour Sydney le 28 février 2017 et est revenu à Genève le 11 juillet 2018.
4. Par décision du 20 août 2018, la CCGC a refusé de donner suite à la demande d'indemnité de l'assuré, au motif que celui-ci n'avait pas justifié d'une période de cotisation en Suisse, en particulier une période de 6 mois de cotisation, à la suite de son retour de l'étranger hors UE/AELE, dans le délai-cadre du 16 juillet 2016 au 15 juillet 2018 et qu'il n'invoquait aucun motif de libération.
5. Le 20 septembre 2018, l'assuré, représenté par un avocat, a fait opposition à la décision du 20 août 2018, en faisant valoir qu'il avait exercé une activité soumise à cotisation en Suisse auprès d'UBS SA de mars à août 2018 (recte : 2011) et à l'étranger du 1^{er} mars 2017 au 30 juin 2018. L'art. 14 al. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage, LACI - RS 837.0) avait été modifié le 1^{er} juillet 2018 ; la période jusqu'au 30 juin 2018 était soumise à l'ancien droit, de sorte qu'au 30 juin 2018 il avait exercé une activité salariée à l'étranger hors UE/AELE d'une durée de 16 mois, soit d'au moins 12 mois, ce qui lui donnait droit à l'indemnité. Quant à la modification du 1^{er} juillet 2018, laquelle ajoutait une condition relative à une activité exercée en Suisse durant au moins 6 mois, elle ne pouvait être comprise que comme devant avoir lieu en dehors du délai-cadre de cotisation de 24 mois. Une interprétation contraire impliquait que le séjour à l'étranger soit d'une durée plafonnée à 18 mois, ce qui était contraire à la volonté du législateur. Par ailleurs, il avait étudié pendant plus de 12 mois à Sydney, de sorte qu'il pouvait, subsidiairement, se prévaloir d'un motif de libération, soit un perfectionnement professionnel (art. 14 al. 1 let. a LACI). Il a communiqué des décomptes de salaire d'UBS SA à son nom pour les mois de mars à août 2011.

-
6. Par décision du 1^{er} novembre 2018, reçu par l'assuré le 9 novembre 2018, la CCGC a rejeté l'opposition de l'assuré, au motif que ce dernier justifiait de plus de 12 mois d'activité salariée en Australie mais pas d'une période de 6 mois au moins de cotisations durant les deux années précédant son inscription, l'activité auprès d'UBS SA ayant été exercée en dehors du délai-cadre de cotisation.
 7. Le 5 novembre 2018, l'ORP a annulé le dossier de l'assuré.
 8. Le 10 décembre 2018, l'assuré, représenté par son avocat, a recouru auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice à l'encontre de la décision du 1^{er} novembre 2018 en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à un droit à l'indemnité dès le 16 juillet 2018, en application de l'art. 14 al. 3 LACI, subsidiairement de l'art. 14 al. 3 LACI en vigueur jusqu'au 30 juin 2018 et, plus subsidiairement, de l'art. 14 al. 1 let. a LACI.

Le recours avait été déposé le 10 décembre 2018 avant minuit dans une boîte à lettre de la poste suisse, ce qu'attestait sur l'enveloppe la mention « déposé dans la boîte postale le 10 décembre 2018 à 21h40 - Témoin : C_____, rue D_____, 1233 ».

L'art. 14 al. 3 LACI était clair et permettait de prendre en compte les 6 mois d'activité exercés en Suisse en dehors du délai-cadre de cotisation. En outre, l'intimée considérait à tort que l'assuré devait accumuler 6 mois d'activité en Suisse et 12 mois à l'étranger, soit une durée totale de 18 mois, dès lors que l'art. 13 LACI n'exigeait que 12 mois d'activité salariée durant le délai-cadre de 24 mois. Il remplissait les conditions de l'art. 14 al. 3 LACI, tout comme celles de l'ancienne teneur de cet article.

9. Le 29 janvier 2019, la CCGC s'en est remise à justice quant à la recevabilité du recours. Sur le fond, le recourant ne remplissait pas les conditions de l'art. 14 al. 3 LACI car il ne comptabilisait pas 6 mois de cotisation durant le délai-cadre de cotisation. En revanche, le recourant remplissait les conditions de l'art. 14 al. 1 let. a LACI car il avait effectué un perfectionnement professionnel en Australie ; la CCGC était prête à indemniser le recourant sur cette base, moyennant la transmission de pièces complémentaires (diplômes de la formation accomplie en Suisse). Elle a joint :
 - Un courriel du 4 juillet 2018 du Secrétariat d'État à l'Économie (SECO), indiquant à la CCGC que, concernant les modifications de l'art. 14 al. 3 LACI, en vigueur dès le 1^{er} juillet 2018, elles s'appliquaient à toutes les demandes des assurés qui faisaient valoir un droit à l'assurance-chômage à compter du 1^{er} juillet 2018.
 - Un courrier du SECO du 28 janvier 2019, selon lequel l'art. 13 al. 2 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02) prévoyait que l'activité qui devait être exercée devait être accomplie durant le délai-cadre de cotisation. En outre, tous les motifs donnant lieu à une libération de l'obligation de cotiser

devaient intervenir dans le délai-cadre de cotisation selon l'art. 9 al. 3 LACI ; la condition de l'exercice d'une activité salariée de 6 mois au moins ne faisait pas exception à ce principe général. En revanche, les conditions d'application de l'art. 14 al. 1 let. a LACI étaient remplies, et le recourant pouvait être indemnisé sur cette base.

10. Le 4 mars 2019, le recourant a répliqué en relevant qu'il avait déjà, le 20 septembre 2018, requis l'application de l'art. 14 al. 1 let. a LACI, de sorte qu'il avait droit à une indemnité de procédure. Il a joint une copie de ses diplômes universitaires (baccalauréat et master) délivrés par l'Université de Genève le 6 février 2009, respectivement le 10 février 2013.
11. Le 12 mars 2019, la CCGC a confirmé les termes de sa décision sur opposition en ce sens que les conditions de l'art. 14 al. 3 LACI n'étaient pas remplies. Elle invitait le recourant à lui communiquer les IPA « Indications de la personne assurée » qui manquaient à son dossier.
12. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 8 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît, en instance unique, des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA - RS 830.1) relatives à la LACI.

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. Le recours a été interjeté dans la forme et le délai prévus par la loi (art. 56 ss LPGA; arrêt du Tribunal fédéral 9C_791/2015 du 1^{er} septembre 2016 consid. 2 et les références), de sorte qu'il sera déclaré recevable.
3. À titre liminaire, la chambre de céans prend acte du fait que l'intimée accepte d'investiguer le droit éventuel du recourant aux indemnités de chômage sur la base de l'art. 14 al. 1 let. a LACI. Cela étant, comme on le verra ci-après, compte tenu des questions qui demeurent en suspens, il n'est pas certain que l'intimée indemnise le recourant sur cette base. Aussi le litige ne perd-il pas son objet.

Le litige porte ainsi sur le point de savoir si le recourant peut bénéficier de la libération des conditions relatives à la période de cotisation selon l'art. 14 al. 3 LACI, singulièrement si l'activité soumise à cotisation exercée pendant 6 mois au moins en Suisse, condition supplémentaire que pose cette disposition depuis le 1^{er} juillet 2018, doit avoir été accomplie durant le délai-cadre de cotisation.

4. Selon l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage : s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (let. a); s'il a subi une perte de travail à prendre en considération (let. b); s'il est domicilié en Suisse (let. c) ; s'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS

et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS (let. d); s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (let. e) ; s'il est apte au placement (let. f) ; et s'il satisfait aux exigences du contrôle (let. g).

5. Aux termes de l'art. 9 al. 1 LACI, des délais-cadres de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la présente loi.

Le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (al. 2). Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt (al. 3).

Le délai-cadre d'indemnisation débute le premier jour où toutes les conditions du droit sont cumulativement réunies (ATF 112 V 220 consid. 2b). Le délai-cadre de cotisation précède immédiatement le délai-cadre d'indemnisation, sans qu'il ne puisse y avoir d'intervalle de temps (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 10 ad art. 9 LACI).

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

N'ont droit à l'indemnité de chômage en principe que des personnes qui ont travaillé et ainsi contribué au financement de l'assurance (RUBIN, op cit., n. 2 et 8 ad art. 13 LACI). Seuls certains motifs de libération de la condition relative à la période de cotisation permettent de déroger à ce principe (art. 14 LACI ; RUBIN, op cit., n. 2 ad art. 13 LACI). Pour qu'un assuré remplisse les conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 13 al. 1 LACI, il faut qu'il ait eu le statut de travailleur et qu'il puisse démontrer avoir exercé une activité soumise à cotisation pendant douze mois au moins durant le délai-cadre relatif à la période de cotisation (RUBIN, op cit., n. 8 ad art. 13 LACI).

7. L'art. 14. al. 1 let. a LACI prévoit que sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui, dans les limites du délai-cadre (art. 9 al. 3) et pendant plus de douze mois au total, n'étaient pas parties à un rapport de travail et, partant, n'ont pu remplir les conditions relatives à la période de cotisation, notamment en raison d'une formation scolaire, d'une reconversion, d'une formation ou d'une formation continue, à la condition qu'elles aient été domiciliées en Suisse pendant dix ans au moins.

Pour définir la notion de formation, de reconversion ou de perfectionnement dont il est question à l'art. 14 al. 1 let. a LACI, la jurisprudence relative à cette disposition légale se fonde sur celle qui a été rendue à propos de l'art. 25 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS – RS 831.10) au sujet de la naissance et de l'extinction du droit à la rente d'orphelin. Elle considère ainsi comme études ou apprentissage toute activité qui a pour but de préparer de manière systématique à une future activité professionnelle (indépendamment

d'autres critères d'ordre économique). Cette définition recouvre en premier lieu la formation au sens étroit du terme; mais elle englobe aussi une activité qui ne vise pas d'emblée l'obtention d'un diplôme professionnel, mais seulement l'exercice futur d'une profession, voire une formation qui ne sert pas directement à l'exercice d'une profession déterminée, soit parce qu'elle permet uniquement l'acquisition de connaissances de base, valables pour plusieurs métiers, soit parce qu'elle a un caractère général. Cependant, dans toutes ces éventualités, il doit s'agir d'une formation systématique et reconnue, de fait ou de droit, qui doit en outre être suivie de manière régulière. La formation suivie à l'étranger doit être suffisamment contrôlable (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 309/00 du 26 septembre 2001 consid. 3a et les références).

8. Selon l'art. 14 al. 3 LACI, les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non membre de la Communauté européenne (actuellement : Union européenne [UE]) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger et – depuis le 1^{er} juillet 2018 – qu'ils aient exercé pendant au moins 6 mois une activité salariée soumise à cotisation en Suisse. Il en va de même des ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue. Le Conseil fédéral détermine en outre à quelles conditions les étrangers non-ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation après un séjour à l'étranger de plus d'un an.

Selon l'art. 13 al. 2 OACI, l'activité soumise à cotisation exercée pendant 6 mois au moins, conformément à l'art. 14 al. 3, 1^{ère} et 2^{ème} phrases, LACI, doit avoir été accomplie durant le délai-cadre pour la période de cotisation.

9. a. À titre préalable, il y a lieu de déterminer le droit applicable au litige.
- b. Il convient de relever que, quand bien même l'affaire présente un aspect transfrontalier, dans la mesure où le recourant a travaillé en Australie de mars 2017 à juin 2018, ce dernier n'est pas soumis au champ d'application matériel de la Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et l'Australie du 9 octobre 2006 (RS 0.831.109.158.1). Celle-ci n'est en effet applicable qu'aux législations fédérales suisses sur l'assurance-vieillesse et survivants et sur l'assurance-invalidité (art. 2). On relèvera au passage que l'art. 14 al. 3 LACI vise précisément à pallier l'absence de règles de coordination relatives à l'assurance-chômage entre la Suisse et le pays où une activité lucrative a été exercée par une personne de retour au pays et qui n'a pas d'emploi (RUBIN, op cit., n. 2 ad art. 14 LACI).
- c. D'après les principes généraux, on applique, en cas de changement de règles de droit et sauf réglementation transitoire contraire, les dispositions en vigueur lors de

la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (arrêt du Tribunal fédéral des assurances K 51/01 du 15 avril 2002 consid. 3 et les références). Le principe de la non-rétroactivité fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 122 V 405 consid. 3baa et les références).

d. En l'occurrence, l'art. 14 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI, seul ici pertinent, a été modifié selon le chiffre 2 de l'annexe à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). En l'absence de dispositions transitoires topiques, l'art. 14 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Il convient donc de trancher la question selon les règles générales régissant la détermination du droit applicable. Quand bien même le recourant a travaillé de mars 2017 à fin juin 2018 en Australie, période durant laquelle l'ancienne teneur de l'art. 14 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI était en vigueur, contrairement à ce que ce dernier prétend, celle-ci est inapplicable in casu. En effet, l'état de fait dont découle le droit aux prestations est l'absence durable d'emploi. La situation juridique qui en résulte et donne lieu à des prestations de l'assurance-chômage perdue pendant la période du délai-cadre d'indemnisation ou à tout le moins jusqu'à la fin du chômage (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 89/01 du 19 mars 2002 consid. 4b). Dans la mesure où l'état de fait juridiquement déterminant s'est réalisé postérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle teneur de l'art. 14 al. 3 LACI le 1^{er} juillet 2018, dès lors que le recourant a été sans emploi à compter du 11 juillet 2018, date qui coïncide avec sa demande d'indemnités, ce sont les nouvelles règles qui sont applicables.

10. Le recourant fait valoir que l'activité exercée en Suisse durant au moins 6 mois ne peut être comprise que comme devant avoir lieu en-dehors du délai-cadre de cotisation. S'il devait en être autrement, la disposition litigieuse ne s'appliquerait qu'aux personnes ayant exercé une activité à l'étranger entre 12 – le minimum – et 18 mois, de sorte que tout séjour à l'étranger de plus de 18 mois serait impossible. Or, le législateur n'avait ni fixé une durée maximale du séjour à l'étranger ni exigé que l'activité d'une durée d'au moins 6 mois en Suisse soit exercée durant le délai-cadre de cotisation.

Le recourant invoque donc – implicitement – une violation du principe de la légalité et de la séparation des pouvoirs.

11. a. La loi ne contient pas de norme de délégation spéciale du législateur qui autoriserait expressément le Conseil fédéral à définir la notion de « l'activité soumise à cotisation en Suisse pendant 6 mois ». Aussi l'art. 13 al. 2 OACI représente-t-il une disposition d'exécution qui ne se fonde que sur la délégation générale de compétence figurant à l'art. 109 LACI, qui charge l'autorité exécutive d'édicter les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi (cf. ATF 112 V 248 consid. 3c et les références).

b. Les principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs limitent le droit du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances d'exécution par quatre règles. En premier lieu, l'ordonnance d'exécution doit se rapporter à la même matière que celle qui fait l'objet de la loi qu'elle exécute. Ensuite, elle ne peut ni abroger, ni modifier cette loi. En troisième lieu, elle doit rester dans le cadre tracé et la finalité poursuivie par la loi et se contenter de préciser la réglementation dont celle-ci contient le fondement (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I, L'État, 2013, n. 1605 p. 542). Enfin, l'ordonnance d'exécution ne peut disposer qu'intra legem et non pas praeter legem. Elle peut établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes; mais, à moins d'une délégation expresse, elle ne peut poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont encore conformes au but de la loi (ATF 134 I 313 consid. 5.3 et les références).

12. a. L'art. 14 al. 3 LACI exige l'exercice pendant au moins 6 mois d'une activité salariée soumise à cotisation en Suisse. Cette – nouvelle – condition, comme on l'a dit plus haut, a été adoptée selon le chiffre 2 de l'annexe à la loi fédérale sur les étrangers, conformément à la modification du 16 décembre 2016 (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). L'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018 des modifications de la loi sur les étrangers et des ordonnances s'y rapportant a eu pour but de mettre en œuvre l'art. 121a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101), disposition introduite par l'initiative populaire fédérale « contre l'immigration de masse » acceptée par le peuple et les cantons le 9 février 2014 (Anne-Laurence GRAF/Pascal MAHON, Article 121a de la Constitution et accès au marché du travail, in Jusletter du 13 août 2018, p. 3).

Dans son message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers du 4 mars 2016, le Conseil fédéral a indiqué qu'en vue de mettre en œuvre l'art. 121a Cst., il était prévu en particulier de promouvoir, de manière générale, le potentiel qu'offre la main d'œuvre des travailleurs en Suisse afin de diminuer les besoins en travailleurs étrangers (FF 2016 2835, p. 2861).

En parallèle, il était prévu de définir, pour les ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation de courte durée – permis L (cf. directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, établis par le Secrétariat d'État aux migrations [SEM], [Directives OLCP], p. 24 ch. 2.5) – ou d'une autorisation de séjour – permis B –, le moment de la perte du droit de séjour en cas de perte de l'emploi involontaire, c'est-à-dire consécutive à un licenciement, en fixant des limites temporelles précises, étant relevé qu'il n'existait pas de réglementation claire à ce sujet dans l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et

ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 (ALCP – RS 0.142.112.681).

À cet égard, le Conseil fédéral proposait la fin du droit de séjour d'un travailleur 6 mois après la perte de son emploi et l'établissement d'un régime différent en fonction de la durée de l'autorisation de séjour et du versement (ou non) d'indemnités de chômage. Ainsi, si l'activité lucrative prenait fin durant la première année de séjour en Suisse, le droit de séjour des titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour s'achevait 6 mois après la fin des rapports de travail, sur la base du délai prévu à l'annexe I, art. 2 par. 1, sous-par. 2 ALCP qui permet aux ressortissants des parties contractantes de se rendre dans une autre partie contractante ou d'y rester après la fin d'un emploi d'une durée inférieure à un an pour y chercher un emploi et y séjourner pendant un délai raisonnable qui peut être de 6 mois. En cas de versement d'indemnités de chômage au-delà de ce délai, il était proposé que le droit de séjour perdure jusqu'à l'échéance du versement de ces dernières, réglementation qui était compatible avec l'annexe I, art. 24 par. 3 ALCP. Dans l'éventualité d'une cessation involontaire du rapport de travail après les douze premiers mois du séjour, le droit de séjour des titulaires d'une autorisation de séjour prenait fin dans les 6 mois après la cessation de l'activité lucrative ou 6 mois après l'échéance du versement des indemnités de chômage. Cette réglementation s'appuyait sur l'interprétation de l'ALCP (annexe I, art. 6 par. 1 ALCP), sur la jurisprudence pertinente du Tribunal fédéral ainsi que sur les arrêts de principe de la Cour de justice de l'Union européenne (FF 2016 2835, p. 2838-2839, 2866, 2883, 2885, 2887-2888).

L'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) – conclu entre l'Islande, la Norvège, la Principauté du Liechtenstein et la Suisse – prévoit quasiment les mêmes dispositions que l'ALCP et son protocole (annexe 1). La libre circulation des personnes entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein est réglementée dans l'accord-cadre entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur la collaboration concernant la procédure de visa, l'entrée et le séjour ainsi que sur la coopération policière dans la zone frontalière du 3 décembre 2008 (RS 0.360.514.2). Selon l'art. 6 de cet accord, les ressortissants liechtensteinois bénéficient de la libre circulation en Suisse, conformément à l'annexe K - appendice 1 de la version consolidée de la Convention instituant l'AELE (cf. Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers, établis par le SEM, d'octobre 2013, p. 1, ch. 0.2.1.1).

La réglementation sus-proposée concernant l'extinction du droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE a été introduite à l'art. 61a de la loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 – en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018 – loi qui a été renommée pour devenir, dès le 1^{er} janvier 2019, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI – RS 142.20).

b. Il ressort du rapport explicatif du SEM de juin 2017 concernant les dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers que l'adoption de la condition supplémentaire à l'art. 14 al. 3 LACI en vue de percevoir des indemnités de chômage avait pour but, selon le législateur, de réduire l'attrait de l'immigration en Suisse (cf. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/vn-ber-vzae-vinta-aviv-bpv-f.pdf>, p. 10).

c. L'adoption de cette condition supplémentaire apparaît toutefois paradoxale à un double titre.

D'une part, si l'assurance-chômage indemnise une personne libérée des conditions relatives à la période de cotisation, elle ne compense pas une perte de gain liée au chômage, c'est-à-dire liée à une perte de travail. Elle vise, pour des motifs sociaux précis, à soutenir financièrement une personne qui recherche du travail sans avoir cotisé préalablement (RUBIN, op cit., n. 3 ad art. 14 LACI). Or, en exigeant, depuis le 1^{er} juillet 2018, l'exercice d'une activité soumise à cotisation pendant au moins 6 mois en Suisse, le législateur semble avoir omis que la libération est précisément une exception au principe de l'accomplissement d'une durée minimale de cotisation (RUBIN, op cit., n. 1 ad art. 14 LACI). Quand bien même la nouvelle condition fixe une durée de cotisation inférieure à celle – minimale – prévue à l'art. 13 al. 1 LACI – soit 12 mois au moins –, il n'en demeure pas moins que la nouvelle condition contrevient au but poursuivi par l'art. 14 al. 3 LACI qui consiste à étendre la protection de l'assurance-chômage aux 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 avant de requérir des prestations.

D'autre part, l'art. 14 al. 3 LACI s'applique aux Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non membre de l'UE ou de l'AELE (1^{ère} phrase), aux ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue (2^{ème} phrase), ainsi qu'aux étrangers non-ressortissants d'un État membre l'UE ou de l'AELE dont l'autorisation d'établissement n'est pas échue (art. 13 al. 3 OACI en lien avec l'art. 14 al. 3, 3^{ème} phrase, LACI). Les étrangers titulaires d'un permis autre que celui d'établissement n'entrent pas en considération dans l'application de l'art. 14 al. 3 LACI (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 320/01 du 1^{er} mai 2002 consid. 3a). En effet, s'agissant de l'autorisation de courte durée, le droit de séjour en Suisse est terminé lorsque la personne concernée se tient plus de 3 mois à l'étranger; pour l'autorisation de séjour, le délai passe à 6 mois (art. 61 al. 2 LEI; cf. Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers, p. 53 ch. 3.4.3).

L'art. 14 al. 3 LACI s'applique donc aux personnes qui ont un lien étroit avec la Suisse : les Suisses, compte tenu du fait qu'ils rentrent dans leur propre patrie ; et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement – permis C –, eu égard au fait que cette autorisation est octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions (art. 34 al. 1 LEI), laquelle est toutefois, à des fins de contrôle, remise

pour une durée de 5 ans (art. 41 al. 3 LEI). Les personnes actives qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement ne sont soumises à aucune limitation en matière de marché du travail ou de droit des étrangers, contrairement aux étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour qui fait l'objet de conditions précises et est lié à un but de séjour spécifique (par ex. exercice d'une activité lucrative, moyens financiers suffisants pour personnes sans activité lucrative) (cf. Directives OLCP, p. 28-29, ch. 2.8.2). L'autorisation d'établissement prend fin lorsque l'étranger annonce son départ ou qu'il a séjourné effectivement pendant 6 mois à l'étranger. Si l'étranger le demande avant l'expiration du délai, l'autorisation peut être maintenue pendant 4 ans (art. 61 al. 2 LEI). Une autorisation d'établissement ne pourra donc être maintenue, en cas d'absence à l'étranger de plus de 6 mois, que si le requérant a effectivement l'intention de revenir en Suisse dans un délai maximum de 4 ans (cf. Directives et commentaires, I. Domaine des étrangers, p. 62, ch. 3.5.3.2.3).

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que le législateur a introduit la condition supplémentaire de l'exercice pendant au moins 6 mois d'une activité salariée soumise à cotisation en Suisse, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. et de la modification y relative du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers. Or, les personnes protégées par l'art. 14 al. 3 LACI, soit les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement non échue, n'étaient pas visées par la modification du 16 décembre 2016. Ainsi, ce n'est pas en imposant cette nouvelle condition à cette catégorie de personnes, qui a un lien étroit avec la Suisse, qu'il serait possible de réduire l'attrait de l'immigration en Suisse, ce que le canton de Zurich n'a pas manqué de souligner lors de la procédure de consultation concernant notamment la modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage consécutive à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (cf. rapport sur les résultats de la procédure de consultation de novembre 2017 établi par le SEM ; <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/vo-umsetzung-art121a/ve-ber-f.pdf>, p. 14). Dans le même ordre d'idée, lors des débats aux Chambres, il avait également été relevé que l'introduction de la disposition supplémentaire – en vue de durcir les conditions d'octroi des indemnités pour les ressortissants suisses – n'avait aucun rapport avec l'objectif de l'art. 121a Cst. puisqu'elle concernait les ressortissants suisses (cf. intervention de Valérie Piller Carrard, session du 21 septembre 2016, AB 2016 N 1543 / BO 2016 N 1543).

De surcroît, l'art. 14 al. 3 LACI s'applique à des cas où une totalisation des périodes accomplies à l'étranger n'est pas possible (ATF 139 V 88 consid. 7.6). Or, un ressortissant de l'UE, titulaire d'une autorisation de courte durée ou de séjour – qui n'est pas protégé par l'art. 14 al. 3 LACI –, peut, quand bien même la période de cotisation est insuffisante en Suisse – État où il a exercé son dernier emploi – bénéficier d'indemnités de chômage s'il peut faire comptabiliser des périodes réalisées dans un autre État de l'UE (cf. Bettina KAHIL-WOLFF, Droit social

européen, Union européenne et pays associés, in DDE – Dossiers de droit européen Band/N. 25, 2017, p. 604). Dans ce cas de figure, en cas de licenciement avant la fin des douze premiers mois de séjour, le droit de séjour de cette personne prend fin à l'échéance du versement de ces indemnités (art. 61a al. 2 LEI). En d'autres termes, les dispositions prises dans le cadre de la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers, notamment la perte du droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE, titulaires d'un permis L ou B, n'empêchent pas ces derniers de percevoir des indemnités de chômage en cas de totalisation des périodes réalisées dans un autre État membre, alors que les personnes protégées par l'art. 14 al. 3 LACI, non visées par la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers, pourraient se voir refuser de telles prestations (lesquelles sont de toute manière versées pour une durée limitée sur une base forfaitaire).

Ce nonobstant, le juge, en vertu de l'art. 190 Cst., est tenu d'appliquer l'art. 14 al. 3 LACI (cf. arrêt du Tribunal fédéral 9C_551/2017 du 20 septembre 2017). Il appartient donc au législateur d'apporter d'éventuels correctifs nécessaires.

13. a. L'art. 14 al. 3 LACI ne précise pas si l'activité soumise à cotisation pendant au moins 6 mois doit être effectuée durant le délai-cadre de cotisation.

L'art. 13 al. 2 OACI, en tant qu'il dispose que l'activité soumise à cotisation en Suisse pendant au moins 6 mois doit avoir été accomplie durant le délai-cadre de cotisation, concrétise et précise – sur la base de l'art. 109 LACI (cf. consid. 11a ci-dessus) – la règle qui figure à l'art. 14 al. 3 LACI. Ce faisant, l'art. 13 al. 2 OACI procède d'une interprétation de la loi qui est correcte et reste dans le cadre tracé par la loi, sans imposer de nouvelles obligations. En effet, si l'on se réfère à la systématique de la loi, on constate qu'un assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (art. 8 al. 1 let. e LACI). La période minimale de cotisation est fixée à 12 mois durant un délai-cadre de cotisation, lequel est en principe de 2 ans (art. 9 al. 1 LACI). La durée de la période de cotisation, qui est une condition du droit à l'indemnité de chômage, détermine le nombre maximal d'indemnités journalières qui peuvent être versées durant le délai-cadre d'indemnisation (art. 27 LACI ; RUBIN, op cit., n. 1 ad art. 13 LACI). Seuls certains motifs de libération de la condition relative à la période de cotisation (art. 14 LACI) permettent de déroger au principe selon lequel le droit à l'indemnité n'est accordé qu'aux personnes qui ont travaillé et qui ont ainsi contribué au financement de l'assurance (RUBIN, op cit., n. 2 ad art. 13 LACI). Ainsi, le droit à l'indemnité de chômage dépend des conditions relatives à la période de cotisation, y compris en cas de libération. En outre, la nouvelle condition de l'art. 14 al. 3 LACI – fût-elle critiquable pour les motifs exposés ci-dessus –, n'aurait guère de raison d'être si l'exercice d'une activité soumise à cotisation en Suisse pendant au moins 6 mois n'était pas compris dans le délai-cadre de cotisation. Le législateur en introduisant une nouvelle condition a, en effet, entendu établir de nouvelles règles applicables en matière de « libération des

conditions relatives à la période de cotisation » – selon l'intitulé de l'art. 14 LACI – pour les personnes qui ont exercé une activité professionnelle à l'étranger durant plus d'un an et l'exigence d'une activité exercée pendant 6 mois en Suisse qui pourrait s'être déroulée plusieurs années avant le délai-cadre de cotisation, n'aurait, à cet égard, pas de sens. Dans son rapport explicatif de juin 2017 concernant les dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers, le SEM a relevé que l'art. 14 al. 3 LACI ne stipule pas clairement si le fait que les personnes concernées puissent justifier de l'exercice d'une activité soumise à cotisation pendant au moins 6 mois durant leur délai-cadre (y compris avant leur départ à l'étranger) est suffisant, ou si l'activité soumise à cotisation d'une durée de 6 mois au minimum dont ils peuvent justifier doit avoir été exercée après leur retour en Suisse (p. 11). Cette question (celle de savoir si l'activité doit être accomplie avant le départ à l'étranger ou après le retour en Suisse) n'a pas été tranchée, puisque, dans l'un ou l'autre cas, seule est décisive la question de savoir si l'activité en cause a été exercée durant le délai-cadre de cotisation.

b. Le recourant soutient que le législateur n'a pas fixé une durée maximale du séjour à l'étranger, de sorte que si l'exercice d'une activité soumise à cotisation en Suisse pendant au moins 6 mois était compris dans le délai-cadre de cotisation, tout séjour à l'étranger de plus de 18 mois serait impossible. Cela étant, comme on vient de l'exposer, la prise en compte du délai litigieux de 6 mois dans le délai-cadre de cotisation en application de l'art. 13 al. 2 OACI procède d'une interprétation correcte de la loi.

c. Compte tenu de ces développements, le Conseil fédéral n'a pas outrepassé ses pouvoirs en disposant que l'activité soumise à cotisation en Suisse d'une durée d'au moins 6 mois doit avoir été accomplie durant le délai-cadre de cotisation.

d. Cela étant exposé, dans la mesure où le recourant, dans le cas d'espèce, ne justifie pas d'une période de cotisation minimale de 6 mois durant le délai-cadre applicable à la période de cotisation (du 16 juillet 2016 au 15 juillet 2018), c'est à juste titre que l'intimée a refusé d'indemniser le recourant sur la base des art. 14 al. 3 LACI et 13 al. 2 OACI.

14. a. Reste à déterminer si le recourant peut se prévaloir de l'art. 14 al. 1 let. a LACI.

b. Le recourant a produit, comme requis par l'intimée, la copie de ses diplômes universitaires délivrés par l'Université de Genève. Figurent également dans son dossier une copie de son visa pour étudiant ainsi que la confirmation d'une bourse d'étude pour un cursus auprès de B_____ (en Australie) prévu du 20 février 2017 au 19 février 2020. On ignore toutefois la nature et la durée hebdomadaire de la formation dispensée à l'étranger, le recourant n'ayant produit ni un programme détaillé des cours qu'il avait suivis, ni une attestation portant sur les dates exactes auxquels ils eurent lieu, ni n'a décrit le genre de diplôme qu'il envisageait d'obtenir,

éléments qui auraient permis d'apprécier le caractère suffisamment contrôlable de son perfectionnement professionnel.

Dans son écriture du 29 janvier 2019, l'intimée a indiqué que le recourant pouvait être libéré des conditions relatives à la période de cotisation sur la base de l'art. 14 al. 1 let. a LACI, moyennant la transmission de pièces complémentaires (diplôme de formation accomplie en Suisse). Elle n'a cependant pas instruit le dossier pour déterminer si le cursus en question était suffisamment vérifiable. Il convient donc de lui renvoyer la cause afin qu'elle réalise un complément d'instruction puis rende une nouvelle décision sur la base de l'art. 14 al. 1 let. a LACI.

15. En conséquence, le recours sera partiellement admis, la décision du 1^{er} novembre 2018 annulée et la cause renvoyée à l'intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
16. Le recourant, représenté par un mandataire, obtenant partiellement gain de cause, une indemnité lui sera accordée à titre de participation à ses frais et dépens, dont le montant sera arrêté à CHF 1'000.- (art. 61 let. g LPGA; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en matière administrative, du 30 juillet 1986 [RFPA – E 5 10.03]).
17. Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant
conformément à l'art. 133 al. 2 LOJ

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet partiellement.
3. Annule la décision sur opposition du 1^{er} novembre 2018.
4. Renvoie la cause à l'intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
5. Alloue au recourant une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de l'intimée.
6. Dit que la procédure est gratuite.
7. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110); le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière

La présidente

Julia BARRY

Karine STECK

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'au Secrétariat d'État à l'économie par le greffe le