

VD_FINDINFO ACH 124/23 - 95/2024 vom 2. Juli 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-07-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_ACH_124_23_-_95_2024

FR: VD_FINDINFO ACH 124/23 - 95/2024 du 2 juillet 2024

IT: VD_FINDINFO ACH 124/23 - 95/2024 del 2 luglio 2024

Regeste

DROIT COMMUNAUTAIRE | 13 LACI

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 (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). 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 (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 (art. 60 al. 1 LPGA). b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 119 al. 1 OACI et 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable. c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

E. 2

Le litige porte sur le droit du recourant à des indemnités de chômage du 4 octobre 2022 au 30 avril 2023.

E. 3

Le recourant est ressortissant U. _____ (UE/AELE), soit d'un Etat membre de l'Union européenne. Il a travaillé pour E. _____ en U. _____ (UE/AELE) du 9 février 2010 au 30 septembre 2022, date de la résiliation des rapports de travail selon convention du 21 septembre 2022 (sous réserve du congé sabbatique du 1 er mars 2019 au 29 février 2020 ; cf. confirmation de l'employeur du 25 février 2019). Le recourant bénéficie d'une autorisation de séjour avec activité lucrative depuis le 10 juillet 2023, étant cependant domicilié en Suisse auprès de son épouse dès le 10 juillet 2019 bénéficiant d'un titre de séjour sans activité lucrative. Il se prévaut de son domicile en Suisse pour prétendre à l'octroi d'indemnités de l'assurance-chômage. Comme la situation présente des éléments d'extranéité territoriale, elle peut devoir être examinée sous l'angle du droit européen valable entre l'U. _____ (UE/AELE) et la Suisse, en particulier l'ALCP (Accord du 12 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses états membres sur la libre circulation des personnes ; RS 0.142.112.681 ; art. 121 al. 1 LACI). Toutefois, cela ne serait le cas que si le droit aux prestations revendiquées n'existait pas en

regard de la seule législation nationale suisse (ATF 132 V 53 consid. 1, cité in Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 17 ad art. 121 LACI ; TF 8C_203/2013 du 23 avril 2014 consid. 2.2 et 3). Il s'agit dès lors dans un premier temps de déterminer si le droit à l'indemnité était ouvert en l'espèce selon le droit interne suisse.

E. 4

a) L'art. 8 al. 1 LACI énumère les conditions cumulatives dont dépend le droit à l'indemnité de chômage. Pour avoir droit à cette indemnité, l'assuré doit notamment, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet (art. 9 al. 3 LACI), remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré (art. 8 al. 1 let. e LACI, en lien avec les art. 13 et 14 LACI). Selon l'art. 9 LACI, le délai-cadre de cotisation est de deux ans, sauf disposition contraire de la loi (al. 1). Ce délai-cadre commence à courir deux ans avant le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (al. 2 et 3). b) Pour avoir droit à l'indemnité de chômage, l'assuré doit notamment remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré (art.

E. 8

al. 1 let. e LACI). Satisfait à ces conditions celui qui a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation dans les limites du délai-cadre de cotisation, à savoir dans les deux ans précédant le premier jour où toutes les conditions du droit à l'indemnité sont réunies (art. 13 al. 1 et 9 al. 1 à 3 LACI). 5. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références). Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 et les références). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 et les références). 6. En l'espèce, le délai-cadre de cotisation de deux ans ouvrant le droit à l'indemnité de chômage pour le recourant a débuté le 4 octobre 2020. Pendant cette période, le recourant n'a pas exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation au sens de l'art. 13 LACI. En effet, même s'il travaillait sur le territoire suisse en home office et a été en incapacité de travail totale pour cause de maladie du 27 décembre 2021 au 7 octobre 2022 tout en percevant un salaire de son employeur U. _____ (UE/AELE), le recourant ne payait pas les assurances sociales liées à sa profession, en particulier l'AVS et l'assurance-chômage, en Suisse. Le recourant a exclusivement payé des cotisations sociales liées à son emploi en U. _____ (UE/AELE). Partant, on ne saurait retenir que la période de cotisation minimale de l'art. 13 LACI serait

réalisée en l'espèce. Le recourant ne soutient pas le contraire. Partant, sous l'angle du droit interne, le droit à l'indemnité de chômage n'est pas ouvert au recourant. 7. a) Le recourant estime en revanche qu'un statut de frontalier doit lui être reconnu. Un tel statut serait susceptible de lui ouvrir le droit à l'indemnité de chômage en Suisse, sur la base du droit communautaire. En effet, même en n'ayant jamais cotisé en Suisse, les périodes d'assurance accomplies à l'étranger par des frontaliers (vrais ou faux) sont prises en compte pour le calcul de la période de cotisation prévu par l'art. 13 LACI. b) Il convient ainsi d'examiner l'éventuel droit du recourant aux prestations de l'assurance-chômage sous l'angle du droit européen, conformément à l'art. 121 al. 1 let. a LACI qui renvoie expressément à la réglementation topique européenne (cf. également Boris Rubin, n° 24 ad art. 121 et la référence). Dans l'ATF 148 V 209, le Tribunal fédéral a présenté une analyse détaillée des mécanismes applicables, en particulier de celui qui concerne le régime dérogatoire pour les frontaliers, proprement ou improprement dits (« Unechter Grenzgänger »). Cette jurisprudence est applicable en l'espèce du point de vue temporel, puisqu'elle a été rendue le 20 janvier 2022, soit antérieurement à la décision entreprise. Au demeurant, elle ne semble pas opérer de revirement jurisprudentiel, mais plutôt clarifier l'interprétation du règlement européen topique (ATF 140 V 154 consid. 6.3.2 et les références ; TF 9C_346/2017 du 14 novembre 2017 consid. 5.3.1). c) La situation doit être examinée en particulier sur la base de l'art. 8 ALCP et de l'art. 1 par. 1 annexe II ALCP en relation notamment avec les art. 11 ss du Règlement n° 883/2004 (Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; RS 0.831.109.268.1). En effet, ledit règlement est applicable in casu, des points de vue temporel, personnel et matériel (le règlement étant entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2012, et en vertu respectivement de ses art. 2 par. 1 et 3 par. 1 let. h). d) aa) Conformément à l'art. 65, deuxième paragraphe, du Règlement n° 883/2004, la personne au chômage complet qui, au cours de sa dernière activité salariée ou non salariée, résidait dans un Etat membre autre que l'Etat membre compétent et qui continue à résider dans le même Etat membre ou qui retourne dans cet Etat membre, se met à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre de résidence. Sans préjudice de l'art. 64, une personne en chômage complet peut, à titre complémentaire, se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre où elle a exercé sa dernière activité salariée ou non salariée. Une personne au chômage, autre qu'un travailleur frontalier, qui ne retourne pas dans l'Etat membre de sa résidence, se met à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre à la législation duquel elle a été soumise en dernier lieu. bb) La notion de résidence au sens du droit interne suisse correspond, dans le texte, à celle du droit communautaire (ATF 148 V 209 consid. 4.3). L'art. 1 let. j du Règlement n° 883/2004 définit la résidence comme le lieu où une personne réside habituellement. La manière précise dont il convient de déterminer le lieu de résidence est laissée à chaque droit national (idem). En droit suisse, l'art. 8 al. 1 LACI énumère les conditions cumulatives dont dépend le droit à l'indemnité de chômage. Parmi celles-ci, l'assuré doit notamment être domicilié en Suisse (let. c). Cette condition concrétise les principes de l'interdiction d'exportation de l'indemnité de chômage et de la disponibilité personnelle sur le marché du travail suisse (ATF 148 V 209 consid. 4.3 et les références). Le critère du domicile au sens du droit civil (art. 23 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC] ; RS 210) ou de la LPGA (art. 13) ne s'applique pas dans le domaine de l'assurance-chômage (ATF 125 V 465 consid. 5 ; TF 8C_658/2012 du 15 février 2013 consid. 3). L'art. 12 LACI prévoit qu'en dérogation à l'art.

E. 13

LPGA, les étrangers sans permis d'établissement sont réputés domiciliés en Suisse aussi longtemps qu'ils y habitent, s'ils sont au bénéfice soit d'une autorisation de séjour leur permettant d'exercer une activité lucrative, soit d'un permis de saisonnier. Le droit à l'indemnité suppose une résidence effective en Suisse, ainsi que l'intention de la conserver pendant un certain temps et d'en faire, durant toute cette période, le centre de ses relations personnelles. Cette condition de résidence implique la présence physique de la personne assurée en Suisse (dans le sens d'un séjour habituel), ainsi que l'intention de s'y établir et d'y créer son centre de vie. L'assuré doit remplir la condition de la résidence en Suisse non seulement au début du chômage, mais également durant toute la période d'indemnisation (ATF 133 V 169 consid. 3 ; 125 V 465 consid. 2a ; TF 8C_245/2016 du 19 janvier 2017 consid. 2 ; Rubin, op. cit., n° 8 ad art. 8 LACI). C'est à l'assuré qu'il appartient de rendre vraisemblable qu'il réside en Suisse (TFA C 73/00 du 19 septembre 2000). Le domicile fiscal, le lieu où les papiers d'identité et autres documents officiels ont été déposés (déclaration d'arrivée), ainsi que d'éventuelles indications dans des documents officiels ou des décisions judiciaires ne sont que des indices permettant de déterminer le lieu de domicile (TF 8C_632/2020 du 8 juin 2021 consid. 4 et les références). Pour pouvoir localiser le centre des intérêts personnels, il convient notamment de chercher à savoir où se trouvent la famille, les amis, les activités professionnelles et sociales, le logement, le mobilier et les affaires personnelles de l'intéressé. Une visite des lieux est parfois indispensable. Par ailleurs, le lieu où les enfants sont scolarisés joue un rôle (Boris Rubin, op. cit., n° 10 ad art. 8 LACI). Il convient de donner davantage de poids aux critères objectifs tels que le lieu du logement et celui des activités professionnelles. Les critères subjectifs, tels que l'intention de s'établir et d'y créer un centre de vie passent au second plan, car ils sont difficiles à vérifier. Il est parfois nécessaire d'instruire au mieux l'élucidation des aspects subjectifs tels que les motifs de licenciement ou les raisons d'un changement de domicile (TFA C 339/05 du 12 avril 2006 consid. 2). Un séjour éphémère ou de pur hasard en Suisse, de même que l'occupation, dans ce pays, d'un pied-à-terre une à deux fois par semaine, ne suffisent pas à démontrer que la résidence est en Suisse. En revanche, un séjour prolongé permanent et ininterrompu n'est pas indispensable. Cas échéant, un lien étroit avec le marché du travail suisse est exigé (TF 8C_270/2007 du 7 décembre 2007 consid. 2.2 ; Boris Rubin, op. cit., n° 11 ad art. 8 LACI). cc) Les frontaliers, proprement ou improprement dits, se distinguent par le fait que l'Etat membre de leur lieu d'activité diffère de celui de leur lieu de résidence (ATF 148 V 209 consid. 4.2 ; Directive IC 883 ch. A26 [Circulaire du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO relative aux conséquences des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 sur l'assurance-chômage dans sa teneur au 27 septembre 2023]). Aux termes de l'art. 1 let. f du Règlement n° 883/2004, la notion de «travailleur frontalier» désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine. Cette définition correspond aux frontaliers proprement dits, soit ceux qui effectuent des déplacements pendulaires quotidiens ou hebdomadaires entre la Suisse et l'Etat de leur résidence habituelle. En principe, les « vrais » frontaliers au chômage complet perçoivent leurs prestations de chômage de leur Etat de résidence (ATF 148 V 209 consid. 4.2 et Directive IC 883 ch. D22 dans sa teneur au 27 septembre 2023). Sont en revanche qualifiés de frontaliers improprement dits les personnes actives dans un Etat et qui résident dans un autre Etat, dans lequel elles retournent moins d'une fois par semaine. Ces frontaliers

retournent au moins occasionnellement à leur lieu de résidence (« zumindest gelegentlich », ATF 148 V 209 consid. 5.1, 5.2 ; Directive IC 883 ch. A29 dans sa teneur au 27 septembre 2023). Au contraire des frontaliers au sens propre, les frontaliers improprement dits ont droit, en vertu de l'art. 65 par. 2, troisième phrase, du Règlement n° 883/2004, aux prestations du dernier Etat d'activité en cas de chômage complet, à moins qu'ils ne retournent dans leur Etat membre de résidence et ne se mettent à la disposition des autorités de l'emploi dans cet Etat (idem, consid. 5.3 et les références). Les frontaliers improprement dits qui ont travaillé en Suisse et résident à l'étranger peuvent donc faire valoir leur droit à l'indemnité de chômage en Suisse en vertu du droit d'option prévu à l'art. 65 du Règlement n° 883/2004. Pour cela, ils doivent se mettre à disposition des autorités de l'emploi dans l'Etat où ils font valoir leur droit aux prestations, sans avoir à abandonner leur lieu de résidence et s'installer en Suisse (idem). La condition de résidence en Suisse selon l'art. 8 al. 1 let. c LACI ne s'applique donc pas aux « faux » frontaliers qui font valoir leur droit aux indemnités de chômage en Suisse. Il appartient à la Caisse de chômage de vérifier le statut de frontalier le cas échéant (Circulaire IC 883 ch. A37).

8. a) En l'occurrence, le recourant a déménagé et établi son lieu de résidence en Suisse auprès de B.X. _____ en début d'année 2020, en vue de leur mariage lequel a été célébré le 12 février 2020 à [...]. L'intéressé, au bénéfice d'une autorisation de séjour, a été taxé dès l'année 2020 par les autorités fiscales suisses (cf. décision du 8 décembre 2021). Le recourant a été inscrit par l'Etat U. _____ (UE/AELE) au Registre des U. _____ (UE/AELE) résidant à l'étranger [...], avec effet au 16 juin 2020. Le fait que le recourant a sa résidence habituelle en Suisse depuis 2020 n'est au demeurant pas contesté. Il ressort de plus du courrier électronique du SPOP du 10 juillet 2023 que le recourant aurait dû bénéficier d'une autorisation de séjour avec activité lucrative par regroupement familial à la date de son mariage en 2020 et que cette autorisation lui permettait de travailler. Lorsque le recourant a déménagé auprès de sa future épouse et déplacé son lieu de résidence en Suisse, il était en congé sabbatique, lequel a duré du 1^{er} mars 2019 au 29 février 2020 (cf. confirmation d'E. _____ du 25 février 2019). A son retour de congé, il est constant que le recourant a travaillé pour un employeur U. _____ (UE/AELE) du 1^{er} mars 2020 au 30 septembre 2022 pour un salaire de 52'680 euros sans demander l'exportation des prestations de chômage, comme l'a attesté le 10 novembre 2022 l'A. _____ de V.U. _____ (UE/AELE). On relève encore que l'intéressé était en incapacité de travail du 27 décembre 2021 jusqu'à la date de résiliation des rapports de travail. A cette période, il ne ressort pas des pièces au dossier que le recourant serait retourné exercer son emploi en U. _____ (UE/AELE). Il y a ainsi lieu de considérer que l'intéressé était actif en U. _____ (UE/AELE) tout en résidant en Suisse sans y retourner au moins une fois par semaine, à savoir sans effectuer de voyages pendulaires (Directive IC 883 ch. A29 dans sa teneur au 27 septembre 2023) , ce qu'au demeurant aucune des parties ne soutient. Il ressort d'ailleurs du dossier que par courrier électronique du 22 janvier 2020, le recourant a informé son employeur que son lieu de résidence/domicile était dorénavant à H. _____ (VD), si bien qu'il y a lieu de considérer que, nonobstant la déclaration formelle de l'employeur à l'intimée le 17 avril 2023 , ce dernier tolérait l'exercice du télétravail depuis la Suisse. Cette problématique de pur droit privé n'est cependant pas pertinente pour l'examen du droit aux prestations. C'est ainsi en qualité de faux frontalier que le recourant a demandé des prestations de chômage à l'intimée le 7 octobre 2022 (Directive IC 883 ch. A34 dans sa teneur au 27 septembre 2023), c'est-à-dire en faisant valoir son droit à l'indemnité de chômage en Suisse en vertu du droit d'option prévu à l'art. 65 du Règlement

n° 883/2004 . Dans de telles circonstances, le statut de faux frontalier doit être reconnu au recourant sur la base de l'art. 121 al. 1 LACI et du droit conventionnel applicable, ce qui implique que l'intimée aurait dû tenir compte des périodes d'assurance réalisées par le recourant en U. _____ (UE/AELE) selon l'attestation de l'A. _____ de V.U. _____ (UE/AELE) du 10 novembre 2022. Dès lors que le droit à l'indemnité du recourant repose sur le droit conventionnel, il n'existe pas d'élément laissant à penser que le recourant aurait tenté d'obtenir frauduleusement des prestations sociales en Suisse comme le soutient maladroitement l'intimée avec son affirmation péremptoire selon laquelle le recourant aurait exercé des « activités clandestines » en Suisse à l'insu des autorités et de son employeur (cf. décision sur opposition du 27 septembre 2023, p. 4, ch. 18). b) Pour le surplus, l'intimée n'a pas examiné les autres conditions du droit à l'indemnité journalière ni son étendue, si bien que l'instruction menée par l'intimée est lacunaire et ne permet pas de se prononcer en connaissance de cause. Il convient par conséquent de renvoyer la cause à cette autorité, dès lors que c'est à elle qu'il incombe en premier lieu d'instruire, conformément au principe inquisitoire qui régit la procédure dans le domaine des assurances sociales (art. 43 al. 1 LPGA) et singulièrement, pour statuer sur l'existence et l'étendue du droit du recourant aux des indemnités de chômage pour la période du 4 octobre 2022 au 30 avril 2023. 9. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition attaquée annulée, le dossier étant renvoyé à la Caisse afin qu'elle procède conformément aux considérants. b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale ne le prévoyant pas (art. 61 let. f bis LPGA) ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b). Par ces motifs, le juge unique prononce : I. Le recours est admis. II. La décision sur opposition rendue le 27 septembre 2023 par la Caisse de chômage Y. _____ est annulée, la cause étant renvoyée à cette dernière pour nouvelle décision dans le sens des considérants. III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens. Le juge unique : Le greffier : Du L'arrêt qui précède est notifié à : ■ R.X. _____ (recourant), ■ Caisse de chômage Y. _____ (intimée), - Secrétariat d'Etat à l'économie, par l'envoi de photocopies. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF). Le greffier :

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