

VD_GERICHTE ZQ22.034520 vom 6. Februar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-02-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ22.034520

FR: VD_GERICHTE ZQ22.034520 du 6 février 2023

IT: VD_GERICHTE ZQ22.034520 del 6 febbraio 2023

Erwägungen

E. 5

a) En l'occurrence, il s'agit de déterminer si la recourante a rendu vraisemblable qu'au début de la période de chômage en cause, soit le 11 mars 2022 (date sur laquelle les parties s'accordent), et durant toute la période d'indemnisation, elle résidait effectivement en Suisse, soit à [...] (VD), avec l'intention de conserver cette résidence pendant un certain temps et d'en faire, durant toute cette période, le centre de ses relations personnelles. b) S'agissant tout d'abord de sa présence physique en Suisse, durant les mois de mars à décembre 2020, la recourante a indiqué dans son acte de recours qu'elle rentrait en France voisine les week-ends, et logeait chez Mme Q. _____ la semaine. Puis, en décembre 2020, elle s'est annoncée aux autorités de contrôle des habitants, avec pour adresse celle de Mme Q. _____, soit d'une tierce personne. La recourante a obtenu une autorisation de séjour et de travail, sur la base de son annonce de résidence principale à [...] dès décembre 2020. Ces éléments de nature administrative et de police des étrangers constituent des indices en faveur d'une résidence effective en Suisse. Quant aux conditions de son logement, Mme Q. _____ a déclaré au contrôle des habitants qu'elle accueillait l'intéressée gratuitement (cf. attestation du logeur du 8 décembre 2020). Cette dernière a dans un premier temps indiqué, dans son opposition, qu'elle logeait dans une chambre de l'appartement de Mme Q. _____ « pro bono », en raison de difficultés financières. Puis, dans son mémoire de recours, elle a expliqué qu'elle rendait des services à sa logeuse, effectuait des courses ou l'aidait au quotidien. Ces éléments, à eux seuls et compte tenu des pièces au dossier, ne suffisent pas à déterminer si l'arrangement de logement de la recourante s'apparente davantage à un pied-à-terre ou à une résidence habituelle en Suisse. En effet, contrairement à ce que semble soutenir l'intimée, l'existence d'un contrat de bail avec contrepartie financière n'est pas une condition per se de la

- 12 - constitution d'un domicile en Suisse, dès lors que la personne concernée dispose d'un logement effectif en Suisse. Il appartenait à l'intimée d'élucider les faits à cet égard, en particulier en interrogeant la logeuse, Mme Q. _____, comme l'a relevé la recourante. Ce d'autant plus que le lieu du logement est un critère objectif, auquel il y a lieu de donner davantage de poids, comme rappelé ci-avant. Ce défaut d'instruction justifie déjà le renvoi de la cause à l'autorité inférieure. Les remarques qui suivent, valables en l'état du dossier, sont toutefois utiles par souci d'économie de procédure. c) S'agissant des autres éléments à prendre en compte, soit des critères subjectifs, il est relevé que le numéro de téléphone portable français de la recourante figure sur plusieurs documents officiels, tels que l'attestation de sa logeuse et la requête de conciliation contre son ancien employeur (cf. pp. 113 et 122 du dossier de l'intimée). Le véhicule de la recourante, acheté en 2015 (p. 78 du dossier de l'intimée) n'était ni immatriculé ni assuré en Suisse avant le 23 mars 2022 au moins, soit après son licenciement et après la demande de renseignements de l'intimée. Il en

va de même de sa facture de téléphonie mobile suisse et de son permis de conduire suisse, établis postérieurement à la date du début du chômage. La copie de la facture de carte de crédit, que la recourante n'a pas produite dans son intégralité, ne comporte pas le détail des transactions, et la période de facturation se terminait le 10 mars 2022. Le compte postal de la recourante, produit avec le détail des transactions, pour la période de décembre 2021 au 25 avril 2022, soit environ cinq mois, fait état de trois achats seulement, tous trois effectués le même jour (le 22 décembre 2021). Les autres écritures correspondent aux versements du salaire de l'intéressée, à des retraits d'espèces et à des frais bancaires.

- 13 - La recourante a indiqué dans son recours ne pas avoir de médecin traitant en Suisse, ce qui est curieux puisque sa police d'assurance-maladie obligatoire, sur le modèle du médecin de famille, en désigne précisément un. En revanche, comme elle l'a relevé, sa police pour l'année 2022, délivrée le 6 octobre 2021, indiquait qu'il s'agissait d'une « nouvelle prime », ce qui laisse entendre qu'elle remplaçait une autre police existante (p. 76 du dossier de la Caisse). S'agissant de ces éléments également, qui s'inscrivent dans le cadre des critères subjectifs, il y a lieu de constater que l'intimée a failli à son devoir d'instruction. En effet, elle s'est largement fondée sur le fait que les documents fournis ne rendaient pas vraisemblable la résidence effective de la recourante avant l'année 2022. Pourtant, dans son courrier initial de demande de renseignements du 21 mars 2022, ainsi que par la suite, elle n'a pas précisé à la recourante qu'il y avait lieu de produire des documents depuis la date de sa demande d'indemnité de chômage. Elle ne lui a pas indiqué non plus que ceux qu'elle avait produits n'étaient pas suffisants du point de vue chronologique. Elle n'a par exemple pas demandé de preuves de dépenses en Suisse en 2021, sous la forme notamment de relevés bancaires, ni de factures de téléphonie mobile plus anciennes, ou encore sa police d'assurance-maladie de l'année 2021. Or, la production de ces documents, qui existent potentiellement, était susceptible de modifier l'appréciation de la cause. d) Quant au centre de ses intérêts et relations personnelles, la recourante n'a pas argué avoir de la famille en Suisse, faire partie d'un club associatif, ou s'être créé un réseau d'amis, par exemple. Sa carte de bibliothèque et les déclarations écrites qu'elle a produites ne sauraient suffire, eu égard aux principes rappelés ci-avant (cf. également TF 8C_938/2008 du 22 septembre 2009 consid. 3.3). Elles démontrent plutôt la simple présence en Suisse de la recourante, qui n'est ni contestée ni déterminante pour la présente cause. Les déclarations écrites ne dénotent en outre pas de relations personnelles à proprement parler, mais plutôt des relations commerciales. Tout au plus, ces documents attestent le fait que la recourante fréquentait des établissements où elle

- 14 - bénéficiait de biens ou services payants (café et salon d'esthétique). Les signataires la désignent d'ailleurs comme étant une « cliente régulière ». e) Il ressort des considérants qui précèdent 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). Compte tenu de l'issue de la cause, la requête de mesures d'instruction formulée par la recourante, soit son audition et la visite de sa chambre dans l'appartement de sa logeuse, correspondant à une offre de preuve, doit être rejetée (appréciation anticipée des preuves ; ATF 144 II 427 consid. 3.1.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

E. 6

a) Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Son devoir d'examen d'office est toutefois limité par celui des parties de collaborer à l'instruction de la cause, d'alléguer les faits déterminants et de motiver leurs conclusions. Le juge n'est pas tenu, en particulier, de soulever d'office toutes les questions de fait ou de droit qui pourraient théoriquement se poser en rapport avec l'objet du litige. Il peut se limiter à traiter les griefs soulevés, hormis lorsqu'une lacune de la décision litigieuse ressort clairement du dossier et que sa rectification aurait une influence notable sur l'issue du procès (ATF 119 V 347 consid. 1). En l'espèce, l'intimée n'a pas examiné l'éventuel droit de la recourante sous l'angle du droit européen, et cette dernière ne s'en est pas prévalu. Toutefois, cette question de droit devait être examinée par l'intimée, eu égard aux considérations qui suivent et 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 le

- 15 - cadre du renvoi, si l'intimée devait parvenir à la conclusion que la recourante ne remplit pas les conditions du droit aux prestations du point de vue du droit suisse, il s'agirait alors d'examiner si elle pouvait déduire ce droit sur la base des règles de coordination européenne en matière d'assurance-chômage. b) A ce sujet, 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 première date déterminante du 11 mars 2022, ainsi qu'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 devrait 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) no 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 1er avril 2012, et en vertu respectivement de ses art. 2 par. 1 et 3 par. 1 let. h). d) 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

- 16 - 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. 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). Les principes applicables du point de vue du droit interne ont été développés ci-avant (cf. consid. 4a supra). 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 ; Circulaire 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]). 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 Circulaire IC 883 ch. D22).

- 17 - 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 ; Circulaire IC 883 ch. A29). 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). e) Si l'intimée considère que l'Etat de résidence de la recourante n'était pas la Suisse, elle devra examiner la question de son éventuel statut de frontalière. En effet, il découlerait du constat d'absence de résidence en Suisse que l'Etat d'activité ne coïncide pas avec l'Etat de résidence. De surcroît, les circonstances du cas d'espèce se prêteraient clairement à une telle vérification. En effet, la recourante a déclaré que dans un premier temps, de mars à décembre 2020, elle rentrait au moins hebdomadairement en France, à [...], soit à environ une heure et demie de route de son lieu de travail (selon le site internet « <https://www.google.ch/maps> »). Elle était donc selon toute vraisemblance frontalière au sens propre, alors qu'elle disposait déjà d'un

- 18 - logement chez Mme Q. _____, qu'elle occupait durant la semaine. La fréquence de ses éventuels retours en France dès le mois de décembre 2020 n'a en revanche pas été instruite. En outre, elle a trouvé un emploi en gain intermédiaire quatre mois après le début de son chômage, dont le lieu de travail était semble-t-il [...] (VD). En sus, elle a suivi une mesure du marché du travail durant trois jours en mars 2022 (pp. 114-115 du dossier de l'intimée) et émargé à l'aide sociale suisse (pp. 63 et 98 du dossier de l'intimée), ce qui pourrait constituer des indices de sa renonciation à un retour dans son Etat de résidence

(ATF 148 V 209 consid. 5.4 et les références). Si elle devait être qualifiée de frontalière improprement dite, elle pourrait alors exercer son droit d'option pour prétendre aux prestations de chômage en Suisse, sans remplir la condition de l'art. 8 al. 1 let. c LACI, et il resterait alors à examiner les autres conditions du droit à l'indemnité. f) Il ressort des considérants qui précèdent que l'instruction menée par l'intimée est lacunaire également sur la nature de l'éventuel statut de frontalière de la recourante, pour le cas où sa résidence n'était pas en Suisse.

E. 7

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 5 et 6 qui précèdent. Singulièrement, pour statuer sur l'existence et l'étendue du droit de la recourante aux indemnités de chômage dès le 11 mars 2022, il appartiendra à l'intimée de compléter son instruction quant à la résidence effective en Suisse, éventuellement également sur la base du Règlement n° 883/2004. Puis, le cas échéant, elle devra examiner les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité de chômage. 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). Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, la recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de

- 19 - participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA), qu'il convient d'arrêter à 2'000 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de mettre intégralement à la charge de l'intimée qui succombe.

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