

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 10 novembre 2020

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Chapuisat

Cause pendante entre :

C._____, sans domicile connu, recourant, représenté par Me Georges Reymond, avocat à Lausanne,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à [...], intimé.

Art. 27 LPGA ; art. 64 par. 1 Règlement (CE) n° 883/2004

E n f a i t :

A. a) C. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), ressortissant [...] né en 1964, au bénéfice d'un permis B valable jusqu'au 9 mai 2018, chef de cuisine au restaurant Z. _____, a été licencié le 22 février 2016 avec effet au 31 mars 2016.

Le 8 mars 2016, l'assuré s'est inscrit à l'Office régional de placement de S. _____ (ci-après : l'ORP) et a sollicité le versement d'indemnités de chômage dès le 1^{er} avril 2016. Il a indiqué lors de son inscription qu'il désirait quitter la Suisse à la fin du mois (cf. procès-verbal d'entretien de conseil du 8 mars 2016).

Le 8 mars 2016 toujours, l'assuré a annoncé son départ prévu le 31 mars 2016 pour l'O. _____ au Service du contrôle des habitants de S. _____ (cf. attestation de départ du 8 mars 2016).

Selon un document intitulé « Stratégie de réinsertion » élaboré le 21 mars 2016 par L. _____, conseiller ORP, l'assuré, qui partait définitivement en O. _____ le 31 mars 2016, devait revendiquer son droit aux indemnités de chômage dans son pays.

Dans un procès-verbal d'entretien du 21 mars 2016 rédigé par L. _____, on peut notamment lire ceci :

« [...] L'assuré vient à notre entretien accompagné de son épouse pour la traduction. L'assuré nous indique qu'il va quitter la Suisse dès le 31.03.2016 pour repartir définitivement en O. _____. L'assuré a déjà annoncé son départ au service de la population. L'assuré souhaite bénéficier [de] son droit au chômage en O. _____. L'aïdons à préparer son dossier pour la Cch [réd. : Caisse cantonale de chômage]. Lui remettons les coordonnées d'IJC [réd. : Instance juridique chômage] pour éventuellement exportation des prestations. Expliquons les RE [réd. : recherches d'emploi] avant chômage à déposer avant de partir en O. _____. Ne fixons pas de nouvel entretien. Fermerons son dossier au 31.03.2016 ».

Par courrier du 21 mars 2016, l'ORP a confirmé à l'assuré l'annulation de son inscription auprès de l'ORP en raison de son départ de Suisse.

Le 30 mars 2016, I._____ a complété le formulaire U1 concernant les « périodes à prendre en compte pour l'octroi de prestations de chômage » selon les Règlements (CE) n° 863/04 et (CE) n° 987/09. Il en résultait que l'assuré avait exercé une activité salariée assujettie à l'assurance du 7 mai 2015 au 31 mars 2016, qu'il avait été licencié, qu'il avait reçu des prestations de chômage du 1^{er} janvier au 31 mai 2015, qu'il avait droit à des prestations de chômage pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2016 et qu'il n'avait pas demandé l'exportation de ses prestations de chômage.

b) L'assuré a demandé des prestations de chômage en O._____ par formulaire du 7 avril 2016.

Le 22 juin 2016, l'Institut E._____, agence de S._____, a écrit ceci à l'ORP (sic) :

« au nom et par compte de la personne indiquée en marge, nous vous prions de vérifier son dossier parce qu'il ne peut pas toucher le chômage en O._____.

C._____ a fait toutes les démarches nécessaires avant de partir. Il vous a informé qu'il devait rentrer pour rejoindre sa famille et avec un peu de chance il aurait pu trouver une place de travail en O._____, mais bien sur il avait besoin dans un premier temps des prestations de chômage.

Il l'a annoncé à l'ORP, à votre bureau et à la caisse de chômage à laquelle il a demandé le U1 pour pouvoir avoir droit à son dû et tout cela au début du mois de mars.

Le 30 mars il vous a apporté la dernière fiche pour les recherches de travail. En O._____, il a continué de chercher du travail, donc si vous avez besoin des tampons pour les recherches, il est disposé à refaire le tour des établissements qu'il a déjà contacté pour compléter vos fiches.

Je suppose qu'il s'est vérifié un oubli ou un malentendu qu'on peut rattraper. »

Par décision du 8 juillet 2016, le Service de l'emploi a refusé l'exportation des prestations au motif que l'assuré n'avait demandé cette exportation que le 22 juin 2016, par l'intermédiaire d'E._____ et qu'il

avait annoncé son départ pour le 31 août 2016, soit avant même la date de revendication des indemnités de chômage, à savoir le 1^{er} avril 2016.

L'assuré, par l'intermédiaire d'E._____, a fait opposition par courrier du 28 juillet 2016. Il a relevé qu'aucune mention n'avait été faite dans le courrier du 21 mars 2016 sur la procédure pour l'exportation du chômage en O._____, précisant que s'il avait été informé, il aurait « sûrement » repoussé son départ. Il a aussi exposé qu'il ignorait devoir rester inscrit à l'ORP pendant quatre semaines.

Par décision sur opposition du 23 août 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assuré. Il a notamment relevé que ce dernier avait annoncé son départ en O._____ au Contrôle des habitants le 8 mars 2016, soit le jour même de sa réinscription à l'ORP et que lors de son premier entretien de contrôle, le 21 mars 2016, il avait fait part au conseiller en charge de son dossier de sa décision de quitter la Suisse le 31 mars 2016 pour se rendre définitivement en O._____. Le SDE a également indiqué qu'il ressortait du procès-verbal d'entretien du 21 mars 2016, que le conseiller ORP avait informé l'assuré de la procédure pour déposer une demande d'exportation des prestations.

B. Par acte du 24 septembre 2016, C._____, alors représenté par E._____, a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à sa réforme, en ce sens que « lui soit accordé le chômage auquel il avait droit, avec la pénalisation d'un mois ». Il a invoqué un manque d'information, notamment sur le fait qu'il ne pouvait demander l'exportation du chômage qu'après 28 jours d'inscription. Il a relevé n'avoir reçu la réponse négative sur l'exportation du chômage depuis la Suisse que le 17 juin 2016.

Dans sa réponse du 1^{er} novembre 2016, l'intimé a conclu au rejet, contestant un manque d'information de la part de l'ORP.

Dans un mémoire complémentaire du 23 février 2017, le recourant, désormais représenté par Me Georges Reymond, a conclu à l'annulation de la décision du 23 août 2016 et à l'octroi de l'exportation des prestations.

Le 17 mars 2017, l'intimé a répliqué que ce n'était pas uniquement parce que le recourant était parti avant le délai de quatre semaines que sa demande avait été refusée, mais surtout parce qu'il n'avait déposé sa demande que le 22 juin 2016.

C. Une audience s'est déroulée le 15 mai 2017, au cours de laquelle L._____, le conseiller ORP du recourant, - qui n'est plus conseiller ORP - a été entendu. Celui-ci a déclaré que le recourant connaissait le principe de l'exportation des prestations. Il a confirmé avoir expliqué à l'intéressé qu'il devait faire des recherches d'emploi avant chômage, ce que le recourant avait fait. Il a indiqué avoir informé le recourant de la fermeture de son dossier au 31 mars 2016, surtout compte tenu de l'annonce faite au Contrôle des habitants de son départ en O._____. Il a précisé ne pas avoir mentionné de délai dès lors qu'il l'avait informé des coordonnées de l'Instance juridique chômage.

Il a été convenu à cette audience que le recourant produirait d'une part les documents attestant des formalités remplies par ses soins en O._____ pour toucher des prestations de chômage et, d'autre part, des documents relatifs à sa prise d'emploi dans ce pays.

Le recourant a produit un certain nombre de documents, dont :

- une attestation du 30 mai 2016 selon laquelle le recourant s'était inscrit au chômage le 7 avril 2016 ;
- une attestation du 26 juillet 2017 selon laquelle le recourant a présenté le même jour une « déclaration de disponibilité » pour un travail ;

- une attestation non datée selon laquelle, en substance, il serait répondu de manière négative à la demande de chômage présentée par le recourant. Cette attestation indiquait qu'en Suisse, aucun organisme n'avait communiqué au recourant qu'il devait déposer une demande de chômage en Suisse.

S'agissant des documents relatifs à sa prise d'emploi en O._____, le recourant a produit des listes des preuves de ses recherches d'emploi.

E n d r o i t :

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 et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale 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. 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).

2. Le litige porte sur le droit du recourant à l'exportation de ses prestations de l'assurance-chômage.

3. a) L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) prévoit que les parties contractantes appliquent entre elles, en particulier, le 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 ; ci-après : le Règlement n° 883/2004) (art. 1 par. 1 Annexe II de l'ALCP, section A, en corrélation avec les art. 8 et 15 ALCP).

Selon l'art. 64 par. 1 du Règlement n° 883/2004, la personne en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation de l'Etat membre compétent pour avoir droit aux prestations et qui se rend dans un autre Etat membre pour y chercher un emploi conserve le droit aux prestations de chômage en espèces aux conditions et dans les limites indiquées ci-après :

a) avant son départ, le chômeur doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre compétent pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai ;

b) le chômeur doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de l'Etat membre où il se rend, être assujetti au contrôle qui y est organisé et respecter les conditions fixées par la législation de cet Etat membre. Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription si le chômeur s'inscrit dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre qu'il a quitté. Dans des cas exceptionnels, les services ou institutions compétents peuvent prolonger ce délai ;

c) le droit aux prestations est maintenu pendant une durée de trois mois à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé d'être à la

disposition des services de l'emploi de l'Etat membre qu'il a quitté, sans que la durée totale pour laquelle des prestations sont servies puisse excéder la durée totale des prestations auxquelles il a droit en vertu de la législation de cet Etat membre [...] ;

d) les prestations sont servies par l'institution compétente selon la législation qu'elle applique et à sa charge.

Le Règlement (CE) n° 987/2009 fixe les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

Ainsi, un assuré bénéficiant d'un délai-cadre d'indemnisation en Suisse peut obtenir, durant trois mois au maximum, une exportation des prestations de chômage en espèces en cas de séjour dans un pays membre de l'UE/AELE en vue d'y rechercher un emploi. Conformément au but de l'exportation des prestations, l'assuré doit se rendre à l'étranger pour y rechercher un emploi et mettre fin à son chômage (Boris Rubin, Assurance-chômage et service public de l'emploi, Genève/Zurich/Bâle 2019, n. 126 et 132).

b) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) a établi une circulaire relative aux conséquences des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/20019 sur l'assurance-chômage (ci-après : la Circulaire IC 883). Selon son ch. G3, l'exportation des prestations est autorisée uniquement si le séjour à l'étranger vise la prise d'un emploi dans le but de mettre fin au chômage ; s'agissant des assurés qui prévoient d'entreprendre une activité indépendante, la demande d'exportation des prestations ne peut être validée.

Dans ce contexte, le SECO a rappelé que la personne assurée fait valoir son droit à l'exportation des prestations au moyen du formulaire « Demande de prestations en cas de recherche d'emploi à l'étranger » en principe au moins 14 jours civils avant son départ, afin que les organes d'exécution aient suffisamment de temps pour évaluer la demande et pour prendre une décision (cf. ch. G37 Circulaire IC 883).

Dès qu'un ORP reçoit une « Demande de prestations en cas de recherche d'emploi à l'étranger », il examine immédiatement le droit à l'autorisation d'exportation des prestations conformément au ch. G6 ss de la Circulaire IC 833. Il convient notamment de vérifier si les conditions d'application personnelles et matérielles sont remplies (Circulaire IC 833, ch. G40).

En outre, l'ORP vérifie notamment que le séjour à l'étranger vise la recherche d'un emploi à l'étranger dans le but de mettre fin au chômage. L'exportation des prestations peut uniquement être refusée lorsqu'il existe de sérieux motifs de douter du sérieux de la recherche d'emploi (Circulaire IC 833, ch. G41).

La personne assurée n'a pas droit à l'exportation des prestations, si elle n'en a pas fait la demande avant son départ (Circulaire IC 833, ch. G53).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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 139 V 176 consid. 5.3 et 135 V 39 consid. 6.1). Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, l'autorité doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (Boris Rubin, op. cit., n° 1127, p. 230). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et 126 V 319 consid. 5a).

5. En l'espèce, le recourant fait valoir que l'intimé, plus particulier son conseiller L._____, a manqué à son obligation de renseigner selon l'art. 27 LPGA, notamment à propos du délai de quatre semaines.

a) L'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, 1^{ère} phrase). Selon l'art. 19a al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI – parmi lesquels figurent les ORP et les caisses de chômage – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage.

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

Les art. 27 LPGA et 19a OACI n'exigent toutefois pas que l'administration donne des réponses à toutes les questions théoriques possibles, et ce afin de ne pas submerger les assurés d'informations inutiles (TF 8C_899/2009 du 22 avril 2020 consid. 4.2). Par ailleurs, les assurés doivent solliciter les renseignements nécessaires lorsqu'ils

peuvent raisonnablement penser qu'ils s'apprêtent à mettre leurs droits en péril (TF 8C_66/2012 du 14 août 2012 consid. 3).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilée à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité – ou l'assureur – à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pas pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101).

D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5, 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

L'existence d'un renseignement erroné, d'une déclaration ou d'une promesse doit être prouvée ou au moins rendue vraisemblable par celui qui se prévaut du principe de la bonne foi, l'absence de preuve étant défavorable à celui qui veut déduire un droit de l'état de fait non prouvé (TF 8C_492/2012 du 16 août 2012 consid. 5.2.2 ; TFA I 294/02 du 20 novembre 2002).

b) En l'occurrence, le recourant a eu un seul entretien à l'ORP le 21 mars 2016. A cette date, il avait déjà annoncé son départ de Suisse, prévu le 31 mars 2016, au Contrôle des habitants de S._____, cette démarche ayant été effectuée le 8 mars 2016. Il résulte du procès-verbal d'entretien du 21 mars 2016 que le recourant avait fait part à son conseiller ORP de son intention de toucher le chômage en O._____, que ce dernier l'avait aidé à préparer son dossier pour la caisse de chômage et que les coordonnées de l'Instance juridique chômage lui avaient été remises pour une éventuelle exportation des prestations. Il a aussi été question des recherches d'emploi avant le départ en O._____, dont le recourant a transmis la preuve le 30 mars 2016.

Lors de son audition, L._____, le conseiller ORP, - qui ne l'est plus, ce qui renforce le caractère probant de son témoignage -, a indiqué que le recourant connaissait le principe de l'exportation des prestations. Il a admis ne pas avoir mentionné de délai puisqu'il avait remis au recourant les coordonnées de l'Instance juridique chômage. Or, le recourant, n'a pas fait de démarches auprès de cette instance, ce qu'il ne prétend du reste pas. Il s'est adressé à la Caisse de chômage I._____ pour obtenir le formulaire U1, dont il résulte qu'il n'avait pas demandé l'exportation des prestations. Force est donc de constater que le recourant a été tenu au courant des démarches à effectuer pour obtenir l'exportation des prestations.

S'il apparaît que le conseiller ORP n'a pas renseigné le recourant sur les délais, ce point n'est toutefois pas déterminant. Le délai de quatre semaines n'est en effet pas intangible. Il peut notamment être raccourci dans certaines circonstances comme par exemple l'emménagement à l'étranger avec un conjoint, ce qui est précisément le cas du recourant puisque son épouse et son fils avaient déjà quitté la Suisse à la fin du mois de mai 2015.

c) Dans ces circonstances, il ne peut être reproché à l'intimé un défaut d'information.

Partant, c'est à juste titre que l'intimé a refusé l'exportation des prestations.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la juge unique
prononce :**

- I.** Le recours déposé le 24 septembre 2016 par C._____ est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 23 août 2016 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Georges Reymond (pour C._____),
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- 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).

La greffière :