

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 août 2025

Composition : M. WIEDLER, juge unique
Greffier : M. Frattolillo

Cause pendante entre :

F. _____, à [...] (Allemagne), recourant, représenté par sa mère
K. _____, à [...],

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 64 par. 1 let. a Règlement (CE) n° 883/2004

E n f a i t :

A. F. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé du 1^{er} juillet 2023 au 31 octobre 2024 pour le compte de Q. _____ en qualité d'éducateur social.

Le 29 août 2024, l'intéressé s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a revendiqué des indemnités de chômage à compter du 1^{er} novembre 2024.

Lors d'un entretien de conseil du 4 novembre 2024, l'assuré a communiqué à son conseiller ORP qu'il avait décidé de déménager en Allemagne au 1^{er} décembre 2024. Celui-ci lui avait alors expliqué le processus d'exportation des prestations, impliquant une période de trois mois pendant laquelle il devait effectuer des recherches sur le territoire allemand avant de décider s'il revenait en Suisse ou s'il restait définitivement en Allemagne (procès-verbal d'entretien de conseil du 4 novembre 2024).

Le 5 novembre 2024, l'assuré a transmis à l'ORP ses « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour le mois d'octobre 2024, dans lesquelles figuraient de nombreuses postulations pour des emplois en Romandie et une postulation du 14 octobre 2024 pour un emploi en Allemagne.

Par courriel du 27 novembre 2024, l'assuré a annoncé à la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi qu'il souhaitait exporter ses prestations de chômage vers l'Allemagne, pays où il prévoyait de partir le 10 décembre 2024 afin de rejoindre sa compagne. Ce message a été transféré le jour-même au Pôle aptitude au placement et exportation des prestations de la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : Pôle exportation des prestations).

Par courrier du 28 novembre 2024, le Pôle exportation des prestations a notamment rendu l'assuré attentif au fait que, pour

bénéficiaire de l'exportation des prestations, il devait, sauf cas exceptionnel, s'être mis à disposition du marché du travail suisse quatre semaines avant son départ, soit avoir effectué des recherches de travail en Suisse durant cette période.

Le 3 décembre 2024, l'assuré a complété un formulaire de demande de prestations en cas de recherche d'emploi à l'étranger. Aucune indication ne figurait dans la rubrique date de départ prévue. Concernant les objectifs professionnels motivant la demande, l'intéressé a expliqué qu'il avait décidé de tenter sa chance à l'étranger pour rejoindre sa compagne de nationalité allemande, étant précisé qu'il disposait d'un diplôme dans le domaine du travail social et devrait rapidement trouver un emploi. Sous la rubrique « Pays dans lequel la recherche d'emploi sera effectuée », il a indiqué « Allemagne/Suisse (Bâle) ».

Le 3 décembre 2024, l'assuré a remis une attestation de départ de la commune de [...] à destination de [...] en Allemagne, à compter du 1^{er} décembre 2024.

Par décision du 5 décembre 2024, le Pôle exportation des prestations, a refusé la demande d'exportation des prestations déposée par l'assuré. L'autorité a relevé en particulier que l'exportation des prestations était subordonnée à un séjour à l'étranger visant la recherche d'un emploi à l'étranger dans le but de mettre fin au chômage. Or il résultait du formulaire complété le 3 décembre 2024 que le but de l'assuré était de s'installer sur le territoire allemand tout en continuant à rechercher un emploi sur le territoire suisse.

Le 5 décembre 2024, l'assuré a transmis à l'ORP ses « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour le mois de novembre 2024, dans lesquelles figuraient une dizaine de postulations du 7 au 29 novembre 2024 pour des emplois dans les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne et une postulation du 5 novembre 2024 pour un emploi en Allemagne.

Le 9 décembre 2024, l'intéressé a annoncé son arrivée auprès des autorités de la commune de [...] en Allemagne.

Par acte du 16 décembre 2024, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision du 5 décembre 2024. Il a fait valoir, en substance, qu'il avait commis une erreur monumentale lorsqu'il avait rempli sa demande d'exportation. Il y avait en effet indiqué qu'il effectuerait des recherches d'emploi en Allemagne mais aussi en Suisse, dans la mesure où il était suivi par l'ORP et tenu d'effectuer un mois de chômage complet en Suisse avant son départ. Il a affirmé que sa volonté était de retrouver un emploi et de vivre en Allemagne, raison pour laquelle il cherchait uniquement un emploi dans ce pays, où il était installé officiellement depuis le 9 décembre 2024. Il s'est également prévalu de ses efforts d'intégration en Allemagne. Il a enfin souligné que le refus d'exportation de ses prestations de chômage le plaçait dans une situation financière compliquée.

Le 2 janvier 2025, l'assuré a transmis à l'ORP ses « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour le mois de décembre 2024, dans lesquelles figuraient, entre autres, une postulation datée du 2 décembre 2024 pour un emploi dans le canton de Bâle-Ville et une autre datée du 5 décembre 2024 pour un emploi dans le canton de Bâle-Campagne. Les autres postulations étaient, au surplus, faites pour des emplois en Allemagne.

Le 4 février 2025, l'assuré a transmis à l'ORP ses « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour le mois de janvier 2025, dans lesquelles figuraient uniquement des postulations effectuées en Allemagne.

Par décision sur opposition du 11 février 2025, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assuré. Elle a notamment relevé que, dans sa demande du 3 décembre 2024, l'assuré avait déclaré qu'il comptait s'établir en Allemagne pour rejoindre sa compagne et qu'il effectuerait des recherches

d'emploi tant en Allemagne qu'en Suisse. Ce n'est qu'après le refus de sa demande d'exportation des prestations pour les motifs précités qu'il avait modifié ses propos et allégué qu'il souhaitait rechercher un emploi uniquement en Allemagne. Dans ces circonstances, l'autorité a considéré que la condition de la recherche d'un emploi à l'étranger dans le but de mettre fin au chômage n'était pas remplie et qu'il y avait par conséquent lieu de refuser l'exportation des prestations.

B. Par acte du 24 février 2025, F._____ a interjeté recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à son annulation. En substance, invoquant ses entretiens avec son conseiller ORP et la brochure intitulée « Complément d'information à l'Info-Service " Etre au chômage " - Une brochure pour les chômeurs - Prestations en cas de recherche d'emploi à l'étranger (Etats membres de l'UE/AELE) », il a fait valoir qu'il avait pensé devoir inscrire la Suisse en plus de l'Allemagne dans son formulaire de demande, dans la mesure où il devait rester disponible pour un emploi en Suisse durant le délai d'attente de quatre semaines. Au surplus, il s'est prévalu de sa bonne foi et s'est défendu d'avoir cherché à contourner le droit. À l'appui de son recours, il a produit son attestation de départ de la commune de [...] et son attestation d'inscription dans la commune de [...] en Allemagne.

Par mémoire complémentaire du 7 mars 2025, le recourant a exposé avoir reçu deux demandes de restitution de la part de la Caisse cantonale de chômage (ci-après la Caisse) pour les indemnités journalières perçues depuis le 1^{er} décembre 2024, pour des montants qu'il n'était pas en mesure de rembourser. Dans ce contexte, il a implicitement conclu à la réforme de la décision sur opposition litigieuse dans le sens de l'octroi de l'exportation de ses prestations chômage jusqu'au 11 février 2025.

Par envoi du 21 mars 2025, le recourant a notamment produit deux décisions de restitution établies par la Caisse le 7 mars 2025, pour des indemnités journalières perçues à tort durant les mois de

décembre 2024 et janvier 2025 pour un montant total de 6'688 fr. 60 et son courrier de réponse à celle-ci également du 21 mars 2025.

Par réponse du 9 avril 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

Par courrier du 19 avril 2025, K. _____, mère du recourant au bénéfice d'une procuration, a souligné la bonne foi de son fils dans le cadre de ses démarches pour l'exportation de ses prestations de l'assurance-chômage et a implicitement conclu à l'annulation des demandes de la Caisse.

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 sur 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) Étant donné que l'exportation des prestations à l'étranger n'est possible que pour une durée maximale de trois mois, la valeur

litigieuse est inférieure à 30'000 fr. et par conséquent de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) Le litige porte sur le droit du recourant à l'exportation des prestations de l'assurance-chômage en Allemagne.

En revanche, les conclusions concernant les demandes de restitution émises par la Caisse (cf. écriture de la mère du recourant du 19 avril 2025) sortent de la présente contestation tel que défini par la décision attaquée et circonscrit à la seule question de l'exportation des prestations ; ces conclusions sont, partant, irrecevables.

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 l'art. 8 et 15 ALCP).

b) 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 :

- 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 compétente peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai (let. a) ;
- 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 (let. b) ;
- 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 [...] (let. c) ;
- les prestations sont servies par l'institution compétente selon la législation qu'elle applique et à sa charge (let. d).

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, p. 27).

c) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) a établi une circulaire relative aux conséquences des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 (règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; RS 0.831.10.9.268.11) sur l'assurance-chômage (ci-après : la Circulaire IC 883). Selon les ch. G2 et G39 de cette circulaire, l'exportation des prestations suppose que la personne remplit les conditions relatives au droit à l'indemnité mentionnées à l'art. 8 LACI (sous exception de l'exigence de résidence posée à la lettre c du premier alinéa de cette disposition) et qu'elle a droit à l'indemnité de chômage ; avant que la caisse de chômage ait constaté le droit à l'indemnité de chômage ou ait ouvert un délai-cadre, l'indemnité de chômage ne peut pas être exportée. Les personnes qui désirent définitivement quitter la Suisse ne doivent en principe pas respecter le délai d'attente de quatre semaines prévu à l'art. 64 par. 1 let. a du règlement n° 883/2004 si l'exportation de leurs prestations demeure ouverte (Circulaire IC 883, ch. G61).

4. a) 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 comme seulement 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 ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1). En outre, 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 ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

b) En présence de deux versions différentes et contradictoires d'un état de fait, la préférence doit être accordée en général à celle que l'assuré a donnée alors qu'il en ignorait peut-être les conséquences juridiques (règle dite des « premières déclarations » ou des « déclarations de la première heure »), les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C_697/2022 du 22 mai 2023 consid. 5.3.1 ; TF 8C_59/2022 du 6 septembre 2022 consid. 4.2.1).

5. En l'espèce, l'intimée a refusé au recourant le droit d'exporter les prestations de chômage, au motif que, l'intéressé avait initialement déclaré vouloir s'établir en Allemagne en vue de chercher du travail dans ce pays et en Suisse, avant de faire volte-face pour déclarer ne vouloir chercher du travail qu'en Allemagne.

a) En effet, dans le formulaire rempli le 3 décembre 2024 à la demande de la DGEM, le recourant a indiqué qu'il allait effectuer à l'avenir ses recherches d'emplois en Allemagne et en Suisse (Bâle). Après la décision de refus, il a relevé, dans son opposition, avoir fait une erreur monumentale, et qu'il avait signalé faire des recherches d'emplois en Suisse en raison d'une confusion dans son esprit, car il avait dû faire des recherches d'emplois en Suisse dans un premier temps. Il avait donc « répondu faux » par erreur, car il ne souhaitait trouver un emploi qu'en Allemagne. Dans la présente procédure, le recourant a expliqué avoir répondu initialement qu'il cherchait un emploi en Suisse, car il avait fait des recherches sur Internet et pensait qu'il devait être disponible pour un emploi en Suisse pour avoir droit à l'exportation des prestations. Il ressort en outre de ses recherches d'emplois qu'il a déposé des candidatures pour des postes en Suisse et Allemagne depuis le mois d'octobre 2024 et ce jusqu'à la date de la décision de refus, puis a uniquement postulé en Allemagne.

Sur la base de la jurisprudence des premières déclarations, on retient donc que le projet du recourant était de chercher du travail en Suisse et en Allemagne.

b) C'est ici le lieu de rappeler que les dispositions applicables postulent un départ à l'étranger pour y chercher un emploi et un délai d'attente avant le départ d'au moins quatre semaines après le début du chômage (art. 64 par. 1 let. a Règlement n° 883/2004). C'est également ce qui ressort de la brochure invoquée par le recourant. Pendant la période d'exportation, les recherches se font dans le pays d'exportation, tel qu'indiqué notamment dans le procès-verbal d'entretien du 4 novembre 2024. On ne peut, dans ces conditions, retenir un défaut d'information (art. 27 LPGA). Du reste, le recourant ne précise pas en quoi l'ORP lui aurait fourni des informations erronées. En outre, son explication en lien avec la brochure du SECO n'emporte pas conviction, car même s'il y est indiqué qu'un assuré doit se tenir à disposition de l'ORP durant quatre semaines, il est clairement précisé que cela doit être fait avant de pouvoir exporter ses prestations. Peu importe, dans ces conditions, la manière dont le recourant aurait interprété l'information pourtant claire mise à sa disposition, d'autant plus qu'en cas de doute, il lui incombait de solliciter des informations complémentaires en temps utile.

A cela s'ajoute que, selon les prescriptions légales applicables, l'assuré devait se tenir à disposition des services compétents sur une durée d'au moins quatre semaines après le début du chômage et ce jusqu'à son départ. Or l'intéressé ayant sollicité des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} novembre 2024 et quitté le territoire suisse au 1^{er} décembre 2024, le délai d'attente correspondait en l'occurrence à la période de contrôle du mois de novembre 2024. L'intéressé a néanmoins étendu ses recherches en Suisse au-delà de cette période et ne les a, en définitive, interrompues qu'avec la décision de refus d'exportation du 5 décembre 2024. Ainsi, son argumentation selon laquelle il pensait être obligé « de rester disponible pour un emploi en Suisse », pour percevoir les prestations, alors qu'il souhaitait uniquement travailler en Allemagne tombe à faux. En effet, il ne prétend pas avoir

compris qu'il était obligé de continuer à chercher de lui-même un emploi en Suisse, ce qu'il a pourtant fait.

c) Au vu de ce qui précède, on ne voit donc pas que le recourant puisse invoquer des circonstances particulières à sa décharge, justifiant de faire abstraction de ses premières déclarations selon lesquelles il entendait solliciter l'exportation des prestations pour recherche du travail en Allemagne et en Suisse.

Dans de telles circonstances, l'intimée était fondée à retenir que l'intéressé ne remplissait pas les conditions légales pour avoir droit à une exportation des prestations de l'assurance-chômage.

d) La bonne foi du recourant et ses difficultés financières liées à la restitution du montant perçu ne sont pas des éléments pertinents dans le cadre de la présente procédure, mais sont des arguments que le recourant devra, cas échéant, faire valoir dans une demande de remise du montant réclamé.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable, et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. ^{f^{bis}} LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

II. La décision sur opposition rendue le 11 février 2025 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.

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 :

- K. _____ (pour F. _____),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :