

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 avril 2011

Présidence de Mme PASCHE
Juges : MM. Jomini et Métral
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

A._____, à Vevey, recourante, représentée par Me Ariane Ayer, avocate
à Fribourg,

et

U._____, à Fribourg, intimée.

Art. 8 al. 1, 9, 13 al. 1 et 14 al. 3 LACI

E n f a i t :

A. A._____, née le 8 mars 1979, ressortissante suisse, a été employée dès le 1^{er} janvier 2006 auprès du Centre hospitalier [...] (ci-après : le Centre hospitalier D._____) à G._____ en qualité de chargée de recherche. Le 4 octobre 2007, elle a résilié les rapports de travail avec effet au 31 janvier 2008.

Selon ses dires, l'assurée a vécu en Nouvelle-Zélande de février 2008 à juin 2009.

Le 21 juin 2009, elle a déposé une demande d'indemnité de chômage à compter du 16 juin 2009, date à laquelle elle s'est inscrite auprès de sa commune de domicile. Sur la formule «*Demande d'indemnité de chômage*», elle a indiqué qu'elle avait travaillé en Nouvelle-Zélande du 11 mai au 31 juillet 2008 auprès de H._____, du 1^{er} août au 20 janvier 2008 [recte : 2009] auprès de W._____, du 19 août au 30 septembre 2008 pour le compte d'E._____, du 1^{er} juin au 16 juillet 2008 auprès de C._____ et du 1^{er} juillet 2008 au 18 mars 2009 pour V._____.

Selon le «*Summary of earnings for the tax year 1 April 2008 to 31 March 2009*» établi le 8 mai 2009 par le Inland Revenue de Nouvelle-Zélande, l'assurée a été employée auprès des sociétés suivantes, et a réalisé les revenus ci-dessous:

EMPLOYER OR PAYER	[...]	[...]	GROSS INCOME
H._____ 11/05/2008 to 31/07/08	[...]	[...]	\$958.95
W._____ 01/08/08 to 20/01/09	[...]	[...]	\$874.80
E._____ 19/05/08 to 30/09/08	[...]	[...]	\$669.73
C._____ 14/07/08 to 31/10/08	[...]	[...]	\$1,499.00
S._____ 01/06/2008 to 16/07/08	[...]	[...]	\$3,114.00
V._____ 01/07/08 to 18/03/09	[...]	[...]	\$14,954.00

Par décision du 16 juillet 2009, la Caisse de chômage U._____ (ci-après : la caisse) a refusé le droit à l'indemnité de chômage

à l'assurée à compter du 16 juin 2009. Les motifs invoqués étaient les suivants:

«Lors de l'examen du droit à l'indemnité de chômage, la caisse se réfère aux deux années qui précèdent l'inscription (délai-cadre de cotisation) et vérifie tous les éléments qu'elle pourrait prendre en considération. Durant votre délai-cadre de cotisation, du 16.06.2007 au 15.06.2009, les périodes de cotisation suivantes ont été prises en compte (total = 7.467 mois):

■ 16.06.09 - 31.01.08 7.467 mois Centre hospitalier
D._____, [...]

Au vu de ce qui précède ainsi que des pièces en notre possession, force nous est de constater que vous ne remplissez pas les conditions relatives à la période de cotisation. Votre demande ne peut également pas être prise en considération sous l'angle de l'un des motifs de libération.»

L'assurée s'est opposée à cette décision par acte de sa mandataire du 14 septembre 2009. Sans contester que le délai-cadre de cotisation courût du 16 juin 2007 au 16 [recte : 15] juin 2009, elle faisait notamment valoir qu'étant de nationalité suisse et ayant séjourné durant plus d'un an en Nouvelle-Zélande, où elle avait exercé une activité lucrative du 11 mai 2008 au 18 mars 2009, elle réalisait les critères de l'art. 14 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.0), concernant la libération des conditions relatives à la période de cotisation. Elle relevait pour le surplus qu'elle avait cotisé en Suisse durant 8 mois, de juin 2007 au 31 janvier 2008, puis était libérée de l'obligation de cotisation durant un an en application de l'art. 14 LACI, si bien qu'elle pouvait faire valoir 20 mois de cotisations durant le délai-cadre. Enfin, même si l'on devait considérer uniquement les mois durant lesquels elle avait exercé une activité lucrative en Nouvelle-Zélande, il fallait retenir qu'elle avait travaillé 10 mois dans ce pays, et 8 mois en Suisse, soit au total 18 mois, si bien que quel que fût le mode de calcul de la période de cotisation, celle-ci dépassait les 12 mois requis par l'art. 13 LACI.

Par décision du 6 octobre 2009, la caisse a rejeté l'opposition formée par l'intéressée et a maintenu son refus d'indemniser son chômage. Elle relevait que l'activité lucrative de l'assurée en Nouvelle-

Zélande était de 10.333 mois, soit une durée inférieure à une année. En outre, le cumul de périodes de cotisation et de périodes pour lesquelles la personne pouvait invoquer un motif de libération était exclu.

B. Contre cette décision, l'assurée a recouru par acte de sa mandataire du 4 novembre 2009, concluant avec suite de dépens à l'annulation de la décision, le droit à l'indemnité de chômage étant admis dès le 16 juin 2009. En substance, elle fait valoir que la décision attaquée est insuffisamment motivée. Elle se plaint ensuite d'une violation de l'art. 14 al. 3 LACI et de l'art. 13 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02), dans la mesure où il n'est selon elle pas exigé que l'activité exercée à l'occasion d'un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange soit d'au minimum 12 mois. Elle rappelle enfin qu'elle demande qu'il soit tenu compte de l'ensemble des périodes où elle a effectivement exercé des activités lucratives, en Suisse et à l'étranger.

Dans sa réponse du 23 novembre 2009, la caisse indique ne pas avoir d'autres déterminations que celles déjà invoquées dans ses décisions.

Dans ses observations du 22 décembre 2009, la recourante maintient ses conclusions.

E n d r o i t :

1. La présente cause, qui a trait au droit de l'assuré à prétendre à l'indemnité de chômage, relève du tribunal cantonal des assurances compétent pour en connaître (cf. art. 57 et 58 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1], normes applicables en matière d'assurance-chômage à teneur de l'art. 1 LACI, sous réserve des dispositions particulières de la LACI y dérogeant).

La procédure devant le tribunal cantonal des assurances institué par chaque canton en application de l'art. 57 LPGA est réglée par le droit cantonal, sous réserve des exigences minimales fixées par la LPGA (art. 61 LPGA). Dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la LPA-VD (loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36), loi qui s'applique en particulier aux recours dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit à cet égard la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD).

Il s'ensuit que la Cour de céans est compétente pour statuer sur la présente affaire suite au recours interjeté en temps utile (at. 60 al. 1 LPGA) par la recourante après la notification de la décision sur opposition litigieuse du 6 octobre 2009.

2. Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage, notamment s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (let. a) et s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (let. e).

L'art. 9 LACI fixe les délais-cadres de deux ans qui s'appliquent à la période d'indemnisation et à celle de cotisation (al. 1). Le délai-cadre applicable à la période d'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).

Selon l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre applicables à la période de cotisation - c'est-à-dire deux ans avant le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (art. 9 al. 3 LACI) -, a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation. On entend par là tous les revenus d'une activité dépendante, effectivement réalisés, sous la forme d'un salaire ou d'une

indemnité (ATF 131 V 444 consid. 1.1), dont il incombe à l'assuré d'apporter la preuve du versement (ATF précité consid. 1.2).

A teneur de 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 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. Il en va de même des ressortissants des Etats 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 Etat 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.

3. En l'espèce, est litigieuse la question de savoir si, comme le soutient la recourante, il doit être tenu compte de l'ensemble des périodes où elle a exercé des activités lucratives, en Suisse et à l'étranger, singulièrement le point de savoir si une période de cotisation peut être cumulée avec une période de libération. Par ailleurs, est également contestée la question de la durée de l'activité salariée à l'étranger au sens de l'art. 14 al. 3 LACI.

4. La recourante fait en premier lieu grief à la caisse d'avoir rendu une décision insuffisamment motivée.

a) Le droit d'être entendu tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) comprend notamment le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 130 II 530 consid. 4.3 p. 540; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236). Ainsi, d'une part, l'intéressé doit pouvoir

comprendre la décision et l'attaquer utilement s'il y a lieu et, d'autre part, l'autorité de recours doit être en mesure d'exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Aucune prétention à une motivation écrite exhaustive de la décision n'est reconnue (ATF 1P.208/2000 du 13 juin 2000 consid. 2b; 12511 369 consid. 2c p. 372).

b) Il ressort suffisamment clairement de la décision entreprise que la caisse a tenu compte des moyens préalablement invoqués par la recourante. En outre, la motivation de l'intimée, même succincte, n'a pas empêché l'intéressée de saisir le sens de la décision attaquée et de développer adéquatement ses moyens dans le cadre du présent recours. Partant, ces considérations suffisent pour entraîner le rejet du grief de violation du droit d'être entendu.

5. a) Dans un deuxième moyen, la recourante se plaint d'une violation de l'art. 14 al. 3 LACI et de l'art. 13 OACI, soutenant en bref qu'il n'est exigé ni dans la loi ni dans l'ordonnance que l'activité salariée exercée à l'étranger doive avoir duré au minimum douze mois. Selon elle, le texte de l'art. 14 al. 3 LACI est clair; par ailleurs, elle allègue que le législateur aurait expressément renoncé à introduire la condition d'une activité lucrative d'au minimum douze mois durant leur séjour pour les ressortissants suisses revenant de l'étranger, contrairement à ce qui a été prévu à l'art. 13 al. 2 OACI pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement (disposition à teneur de laquelle *«les étrangers établis qui sont de retour en Suisse après un séjour de plus d'un an à l'étranger sont, après leur retour, libérés durant une année des conditions relatives à la période de cotisation, dans la mesure où ils peuvent prouver qu'ils ont exercé à l'étranger une activité salariée correspondant à la période de cotisation prévue à l'art. 13 al. 1 LACI»*). Enfin, elle fait grief à la caisse d'avoir refusé le cumul des périodes

pendant lesquelles elle a travaillé en Suisse et celles durant lesquelles elle a oeuvré à l'étranger, sans se fonder sur une base légale au sens formel.

b) Il convient de rappeler en premier lieu qu'il n'est pas contesté que le délai-cadre de cotisation s'étend du 16 juin 2007 au 15 juin 2009. Au cours de cette période, la recourante n'a pas exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation en Suisse, n'ayant été employée par le Centre hospitalier D. _____, dans le délai-cadre de cotisation, que durant 7.467 mois. Pour le reste, elle a travaillé entre mai 2008 et mars 2009 durant 10.333 mois en Nouvelle-Zélande.

c) A teneur de la jurisprudence fédérale, la libération des conditions relatives à la période de cotisation de l'art. 14 LACI est subsidiaire à la période de cotisation de l'art. 13 LACI, la première de ces dispositions ne s'appliquant que lorsque les conditions de la seconde ne sont pas réunies (cf. TF C 25/07 du 22 novembre 2007 consid. 4.2 et les réf. citées). Cela étant, il n'y a pas de cumul possible entre les périodes de cotisation (et celles qui leur sont assimilées) et les périodes de libération, si bien qu'il n'est ainsi pas admissible de combler des périodes de cotisation manquantes par des périodes de libération des conditions relatives à la période de cotisation ou le contraire (cf. *ibid.*). Il s'ensuit que la caisse intimée était fondée, dans le cas particulier, à refuser de cumuler les 7.467 mois de travail en Suisse (tombant sous le coup de l'art. 13 LACI) avec les 10.333 mois travaillés en Nouvelle-Zélande (entrant quant à eux dans le cadre de l'art. 14 LACI).

d) Dans ces conditions, il reste à examiner la question - décisive en l'occurrence - de la durée nécessaire de l'activité salariée exercée à l'étranger au sens de l'art. 14 al. 3 LACI.

aa) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Selon la jurisprudence, il n'y a lieu de s'écarter du sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause ; de tels motifs peuvent découler

des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. A l'inverse, il n'y a lieu de se fonder sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle, sans ambiguïté aucune, une solution matériellement juste. Si le texte n'est pas absolument clair, respectivement si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but et de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), et de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Lors de cet examen, il convient de privilégier une approche pragmatique s'inspirant d'une pluralité de méthodes, étant précisé que les différentes méthodes d'interprétation ne sont soumises à aucun ordre de priorité (cf. ATF 136 III 23 consid. 6.6.2.1, ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2, ATF 135 II 78 consid. 2.2).

bb) Dans le texte français de l'art. 14 al. 3 LACI, le législateur n'indique pas la durée de l'activité à l'étranger, se limitant à prévoir que l'assuré doit justifier *«de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger»*. Il en va de même de la version italienne de cette disposition, qui ne se réfère qu'à l'exercice d'une *«attività dipendente all'estero»*. Le texte allemand de l'art. 14 al. 3 LACI semble plus précis, puisqu'il énonce que les ressortissants suisses revenant d'un séjour de plus d'une année dans un Etat non-membre de la Communauté européenne ou de l'AELE sont *«während eines Jahres von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie sich über eine entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland ausweisen können»*; l'idée d'une activité salariée correspondant (*«entsprechende»*) à la durée d'une année (*«während eines Jahres»*) paraît donc sous-jacente. A cet égard, il faut relever que le texte allemand de l'art. 13 al. 2 OACI - qui concerne, il est vrai, les ressortissants étrangers établis en Suisse - accorde la libération pour autant que les assurés *«[...] eine der Beitragsdauer nach Artikel 13 Absatz 1 AVIG entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland nachweisen können»*; cette

formulation se rapproche, dès lors, de celle de l'art. 14 al. 3 LACI, tout en précisant que l'activité salariée à l'étranger doit correspondre à la durée exigée par l'art. 13 al. 1 LACI, qui fixe à douze mois la période de cotisation ouvrant le droit à l'indemnité de chômage (cf. également Gerhard Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], vol. I, Berne 1988, n° 44 ad. art. 14 LACI p. 190 : selon cet auteur, le terme «*entsprechende*» - qui figure dans la version allemande de l'art. 14 al. 3 LACI et manque dans le texte français - renvoie à l'art. 13 al. 1 LACI).

En outre, il convient de rappeler que le but de l'art. 14 al. 3 LACI, dans sa teneur actuelle entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002 (RO 2002 685), est de permettre aux Suisses de l'étranger - hors Union européenne (UE) et AELE - qui n'ont encore jamais habité en Suisse de continuer à bénéficier de la libération des conditions relatives à la période de cotisation (cf. TF C 52/06 du 26 juillet 2007 consid. 3.2; cf. Message relatif à l'approbation de l'Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'AELE, in FF 2001 4729, p. 4756 s.). Cette disposition s'adresse dès lors essentiellement à des citoyens helvétiques ayant travaillé à l'étranger durant une période de longue durée, qu'il paraît juste, dans ces circonstances, de fixer à une année au moins (cf. dans ce sens TFA C 350/05 du 3 mai 2006 consid. 3.1). A contrario, l'art. 14 al. 3 LACI ne saurait tendre à exempter un ressortissant suisse des conditions relatives à la période de cotisation après un séjour de plus d'un an à l'étranger, durant lequel une activité salariée n'aurait été exercée par hypothèse que pendant quelques mois, voire même quelques semaines seulement.

L'on relèvera enfin et surtout, que l'interprétation qui précède se trouve confirmée par l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 100/05 rendu le 17 août 2005, dont il ressort que la preuve d'une activité salariée de douze mois à l'étranger doit être apportée pour qu'un assuré puisse bénéficier du motif de libération prévu à l'art. 14 al. 3 LACI (cf. TFA C 100/05 précité consid. 2 et 2.2).

Pour le surplus, il convient de souligner que le chiffre B199 de la Circulaire du Secrétariat d'Etat à l'économie relative à l'indemnité de chômage (IC; état : janvier 2007) précise que les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un Etat non-membre de l'UE ou de l'AELE sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année à condition de prouver qu'ils ont exercé dans cet Etat une activité salariée pertinente pendant la période minimale requise à l'art. 13 al. 1 LACI.

cc) Il découle de ce qui précède que la recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle soutient que l'activité à l'étranger peut avoir été exercée durant moins d'une année pour permettre la libération des conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 14 al. 3 LACI. Attendu qu'elle n'a pas travaillé durant douze mois au moins en Nouvelle-Zélande, elle ne peut dès lors être libérée des conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 14 al. 3 LACI.

6. En définitive, le recours se révèle mal fondé et doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition rendue le 6 octobre 2009 par la caisse intimée.

S'agissant des frais et dépens (art. 91 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), 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 la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 55 al. 1 LPA-VD; art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 6 octobre 2009 par la Caisse de chômage U. _____ est confirmée.

III. Il n'est pas perçu d'émolument de justice ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Ariane Ayer (pour la recourante),
- Caisse de chômage U. _____,
- 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 :