

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 janvier 2017

Composition : Mme DESSAUX, présidente
Mme Röthenbacher et M. Neu, juges
Greffière : Mme Monod

* * * * *

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourante,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, à Lausanne, intimée.

Art. 8 al. 1 let. c et 12 LACI ; art. 43 LPGA.

E n f a i t :

A. B. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), ressortissante française née en 1985, mère de deux enfants, a exercé l'activité de conseillère de vente dans le cadre de missions intérimaires, par l'intermédiaire de la société D. _____ Sàrl, jusqu'au 31 décembre 2015.

B. Elle s'est annoncée auprès des organes de l'assurance-chômage en date du 13 janvier 2016 et a sollicité des indemnités journalières dès cette date par dépôt du formulaire ad hoc auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée), soit pour elle, son agence [...].

Par correspondance du 14 mars 2016, cette dernière a fait part de ses doutes quant au domicile de l'assurée en Suisse, motif pris d'appels téléphoniques passés depuis le territoire français. Elle a requis différents justificatifs d'une résidence effective en Suisse.

En date du 25 mars 2016, l'assurée a produit une attestation de résidence de la commune [...], un tirage de sa police d'assurance-maladie et exposé avoir téléphoné depuis le domicile de ses parents en France voisine à l'occasion de ses visites. Elle a par ailleurs précisé avoir déménagé à [...] en avril 2016.

C. Par décision du 18 avril 2016, l'agence [...] de la Caisse a nié le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée, au motif qu'elle ne résidait pas habituellement en Suisse et qu'elle avait conservé son domicile en France.

L'opposition de l'assurée du 20 avril 2016, accompagnée d'une attestation de résidence du contrôle des habitants de [...] et d'une copie d'un bail à loyer conclu le 1^{er} avril 2016, a été rejetée par la Caisse aux termes d'une décision sur opposition du 28 juillet 2016.

D. Assistée d'un conseil, l'assurée a déféré la décision sur opposition du 28 juillet 2016 à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte de recours du 14 septembre 2016. Elle a conclu à son annulation et à la reconnaissance de son droit à l'indemnité de chômage dès le 13 janvier 2016, arguant notamment de l'instruction lacunaire de la Caisse intimée. Elle a derechef produit l'attestation de résidence du contrôle des habitants de [...] et exposé avoir encouru des frais de consultation juridique pour se défendre dans la présente cause. Elle a en conséquence sollicité l'octroi de dépens.

L'intimée a répondu au recours le 3 novembre 2016 et conclu à son rejet, en se référant aux considérants de sa décision sur opposition du 28 juillet 2016.

La cause a dès lors été gardée à juger.

Les faits seront repris dans la mesure utile dans le développement juridique ci-après.

E n d r o i t :

1. **a)** Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 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]).

Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

c) En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile auprès du tribunal compétent, compte tenu des fêtes judiciaires estivales (cf. art. 38 al. 4, let. b, LPGA, sur renvoi de l'art. 60 al. 2 LPGA). Il respecte par ailleurs les formes prescrites par la loi, au sens notamment de l'art. 61 let. b LPGA, de sorte qu'il est recevable.

2. Le litige a pour objet le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée à compter du 13 janvier 2016, singulièrement eu égard à la question de son domicile.

3. L'art. 8 al. 1 LACI énumère les conditions cumulatives dont dépend le droit à l'indemnité de chômage. Pour avoir droit à dite indemnité, l'assuré doit notamment être domicilié en Suisse (let. c).

L'art. 12 LACI prévoit qu'en dérogation à l'art. 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 l'assuré 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 ; 115 V 448 consid. 1 ; TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 149/01 du 13 mars 2002 consid. 2 ; cf. également : Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 8 ad art. 8 LACI, p. 77).

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 (ATF 136 II 405 consid. 4.3 ; TFA C 149/91 du 13 mars 2002 consid. 2). 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 (DTA 2012 p. 71 consid. 3.3. ; cf. également : Boris Rubin, op. cit., n° 10 ad art. 8 LACI, p. 78).

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

piéd-à-terre une à deux fois par semaine, ne suffisent pas à démontrer que la résidence est en Suisse. Par contre, un séjour prolongé permanent et ininterrompu n'est pas indispensable. Cas échéant, un lien étroit avec le marché du travail suisse est exigé (TF [Tribunal fédéral] 8C_270/2007 du 7 décembre 2007 consid. 2.2 ; cf. également : Boris Rubin, op. cit., n° 11 ad art. 8 LACI, p. 78).

4. a) Dans le domaine des assurances sociales notamment, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'assureur, qui prend les mesures d'instruction nécessaires et recueille les renseignements dont il a besoin (cf. art. 43 al. 1 LPGA).

Le devoir d'instruction s'étend jusqu'à ce que les faits nécessaires à l'examen des prétentions en cause soient suffisamment élucidés (TF 8C_364/2007 du 19 novembre 2007 consid. 3.2). Si elle estime que l'état de fait déterminant n'est pas suffisamment établi, ou qu'il existe des doutes sérieux quant à la valeur probante des éléments recueillis, l'administration doit mettre en œuvre les mesures nécessaires au complément de l'instruction (ATF 132 V 93 consid. 6.4).

b) Lorsque le juge des assurances examine l'opportunité de renvoyer la cause à l'administration afin qu'elle procède à un complément d'instruction, son comportement ne doit être dicté que par la question de savoir si une instruction complémentaire est nécessaire afin d'établir, au degré de la vraisemblance prépondérante, l'état de fait déterminant sur le plan juridique (TF U 571/06 du 29 mai 2007 consid. 4.2, in : SVR 2007 UV n° 33 p. 111 ; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich, 3ème éd. 2015, ad art. 43 LPGA).

Le juge cantonal qui estime que les faits ne sont pas suffisamment élucidés a en principe le choix entre deux solutions : soit renvoyer la cause à l'assureur pour complément d'instruction, soit procéder lui-même à une telle instruction complémentaire. Un renvoi à l'assureur, lorsqu'il a pour but d'établir l'état de fait, ne viole ni le principe

de simplicité et de rapidité de la procédure, ni le principe inquisitoire (ATF 122 V 157 consid. 1d). Il en va cependant autrement quand un renvoi constitue en soi un déni de justice (par exemple, lorsque, en raison des circonstances, seule une expertise judiciaire ou une autre mesure probatoire serait propre à établir l'état de fait), ou si un renvoi apparaît disproportionné dans le cas particulier (TF 9C_162/2007 du 3 avril 2008 consid. 2.3). A l'inverse, le renvoi à l'assureur apparaît en général justifié si celui-ci a constaté les faits de façon sommaire, dans l'idée que le tribunal les éclaircirait comme il convient en cas de recours (DTA 2001 n° 22 p. 170, consid. 2). Un renvoi à l'administration est également possible lorsqu'il s'agit de trancher une question qui n'a jusqu'alors fait l'objet d'aucun éclaircissement, ou lorsqu'il s'agit d'obtenir une clarification, une précision ou un complément (ATF 137 V 210 consid. 4.4.1.4 et 4.4.1.5).

5. a) In casu, l'intimée a fondé ses doutes quant au domicile effectif de la recourante exclusivement sur la base d'appels téléphoniques passés par cette dernière depuis la France voisine. La recourante s'en est expliquée dans son courrier du 25 mars 2016, où elle a indiqué rendre visite à ses parents en France. Elle a cependant souligné vivre en Suisse, où elle y avait toujours travaillé. Elle avait partagé un logement, sis à [...], avec son frère, soit le logement de fonction de ce dernier, mis à disposition par son employeur, ce qui justifiait la modicité du loyer corrélatif. Une attestation de résidence de la commune de [...] était annexée, laquelle confirmait l'arrivée de l'assurée dès le 1^{er} juin 2015. La recourante a ensuite fourni une attestation fiscale confirmant le paiement de ses impôts dans le canton de Vaud, ainsi qu'une copie de sa police d'assurance-maladie valable dès le 1^{er} septembre 2015.

Sans autres investigations, l'agence [...] de la Caisse a rendu sa décision de refus de l'indemnité de chômage le 18 avril 2016.

b) Sur opposition, la recourante a exposé avoir habité [...] dès décembre 2014 avant de déménager à [...], sa famille proche résidant à proximité de cette localité. Elle a réitéré séjourner en Suisse et y travailler

depuis une dizaine d'années, étant en recherche assidue d'une nouvelle activité. En sus de l'attestation de résidence du contrôle des habitants de [...], était joint un tirage du contrat de bail conclu dès le 1^{er} avril 2016 pour un loyer mensuel de 400 francs. En outre, par pli du 17 juin 2016, le Service social [...] a informé la Caisse de l'engagement de l'assurée à compter du 1^{er} juin 2016 auprès du bar C. _____ à [...] pour un salaire mensuel de 2'907 francs.

Cela étant, la Caisse a rendu sa décision sur opposition le 28 juillet 2016, sans procéder à de plus amples mesures d'instruction, retenant que la recourante ne s'était installée à [...] que depuis le 1^{er} juin 2015. Sa police d'assurance-maladie n'avait pris effet que le 1^{er} septembre 2015, alors qu'elle était enceinte d'un troisième enfant. L'intimée a au surplus considéré que le modeste loyer acquitté par le frère de l'assurée à [...] ne pouvait se rapporter qu'à un studio, ce qui rendait la cohabitation de longue durée impossible. Elle a de même estimé que le logement loué à [...] devait être trop exigü pour permettre à l'assurée d'accueillir ses deux enfants. Ceux-ci résidaient par ailleurs vraisemblablement à [...] en France, de même que leur père et les parents de l'assurée. Celle-ci, en déménageant à [...], se trouvait ainsi plus proche de [...] où se trouvait sans doute le centre de ses intérêts. Son statut était dès lors plutôt assimilable à celui d'une frontalière.

c) Au stade de la présente procédure, la recourante a reproché à la Caisse les lacunes de l'instruction de son dossier. Elle a réitéré avoir été et être domiciliée en Suisse, où elle travaille depuis longtemps, contestant l'ensemble des postulats de l'intimée. Elle a certes concédé que ses enfants étaient scolarisés en France, tandis qu'elle en assumait la garde partagée avec leur père et les recevait le plus souvent possible. On ne pouvait par ailleurs lui reprocher son déménagement dans le canton du Jura où elle avait la plupart de ses amis et des membres de sa famille. Un statut de frontalière lui apparaissait au demeurant « impensable » en raison des coûts qu'engendreraient deux logements, respectivement en France et en Suisse. Qui plus est, il était insoutenable d'envisager des trajets réguliers entre [...] et [...], lorsqu'elle travaillait dans le canton de

Vaud, au vu de la distance entre ces deux villes. Elle précisait également être titulaire d'un permis B, renouvelé dans le canton du Jura.

d) En l'état du dossier, force est de se rallier à la position de la recourante, en ce qu'elle qualifie de lacunaire l'instruction de son dossier par la Caisse.

Cette dernière, en dépit des différentes pièces produites par l'assurée et de ses explications, n'a en effet procédé à aucune investigation en vue de vérifier ses différentes allégations. Elle n'a en particulier procédé à aucune enquête sur place, ni sollicité aucun détail sur les logements occupés par la recourante, le lieu de résidence effectif de ses enfants, des différents membres de sa famille et de ses relations personnelles proches. Elle n'a requis aucune pièce susceptible de démontrer la résidence de l'assurée en Suisse, comme par exemple des justificatifs de paiement de frais d'électricité, de téléphone ou d'achats courants. Enfin, elle n'a pas davantage étayé ses observations quant aux appels téléphoniques effectués par l'assurée depuis la France. On ne dispose d'aucune précision à cet égard, s'agissant des dates de ces appels ou de leur fréquence. En définitive, on ne peut que constater que la position de l'intimée repose sur de pures conjectures, non vérifiées concrètement.

Partant, il n'est pas possible de trancher le présent litige sur la base des éléments constituant le dossier de l'intimée. Il appartient incontestablement à cette dernière de combler les lacunes de l'instruction en investiguant plus avant, par toutes mesures utiles, le domicile et la résidence effective de la recourante.

6. Vu les considérants qui précèdent, le recours de l'assurée doit être admis et la décision sur opposition litigieuse annulée, sous suite de renvoi de la cause à l'intimée pour instruction complémentaire avant nouvelle décision.

a) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA),

b) Bien que la recourante obtienne gain de cause, elle ne saurait prétendre des dépens dans la mesure où elle n'est pas représentée par un mandataire professionnel (cf. art. 61 let. g LPGA et art. 55 al. 1 LPA-VD ;

cf. également eu égard à la notion de représentation professionnelle : art. 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; RSV 173.36.5.1).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
prononce :**

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 28 juillet 2016 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est annulée, la cause lui étant renvoyée pour instruction complémentaire dans le sens des considérants.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- B._____, à [...],
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, à Lausanne,

- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne.

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 :