

BGer 8C_73/2022 vom 26. Januar 2023

Bundesgericht, 2023-01-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_73_2022

FR: TF 8C_73/2022 du 26 janvier 2023

IT: TF 8C_73/2022 del 26 gennaio 2023

Erwägungen

E. 1

Le recours est dirigé contre un jugement final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let . d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF . Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF) et n'est donc limité ni par les arguments de la partie recourante ni par la motivation de l'autorité précédente. Il n'examine en principe que les griefs invoqués, compte tenu de l'exigence de motivation prévue à l' art. 42 al. 2 LTF , et ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF). Il fonde son raisonnement sur les faits retenus par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). La partie recourante qui entend s'écarter des faits constatés doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l' art. 105 al. 2 LTF sont réalisées, à défaut de quoi un état de fait divergent ne peut pas être pris en considération (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 145 V 188 consid. 2).

E. 3

Le litige porte sur le point de savoir si la juridiction cantonale a violé le droit fédéral en confirmant la décision sur opposition du 11 décembre 2020 qui nie le droit de la recourante à l'indemnité en cas de RHT pour les mois de mars et d'avril 2020 tout en ordonnant la restitution du montant de 51'084 fr. 65 perçu à tort pour le mois de mars 2020. Est plus particulièrement litigieuse la question de savoir si les juges cantonaux ont retenu à juste titre que la recourante ne saurait invoquer sa bonne foi et se prévaloir d'un renseignement erroné de la part de l'autorité intimée pour revendiquer le droit à l'indemnité alors qu'elle ne l'avait pas exercé en temps utile.

E. 4.1

L' art. 31 al. 1 LACI (RS 837.0) statue le principe que les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de RHT pour autant que les conditions énoncées par la législation soient remplies. Il incombe à l'employeur qui a l'intention de requérir cette indemnité en faveur de ses travailleurs d'en aviser les autorités cantonales (cf. art. 36 al. 1 LACI). Pour l'exercice du droit à l'indemnité, l'employeur est tenu de faire valoir, dans le délai de trois mois à compter de l'expiration de chaque période de décompte, auprès de la caisse qu'il a désignée, l'ensemble des prétentions à indemnité pour les travailleurs de son entreprise (art. 38 al. 1 LACI). La période de

décompte est d'un mois (art. 32 al. 5 LACI), et le délai pour exercer le droit à l'indemnité commence à courir le premier jour qui suit la fin de la période de décompte (art. 61 OACI ; RS 837.02). Les indemnités que l'employeur ne prétend pas dans le délai prévu à l' art. 38 al. 1 LACI ne lui sont pas remboursées (art. 39 al. 3 LACI). Il découle de cette disposition que le délai de trois mois prévu à l' art. 38 al. 1 LACI n'est pas une simple prescription d'ordre mais un délai de péremption, dont le non-respect entraîne l'extinction du droit à l'indemnité en cas de RHT (ATF 114 V 123 consid. 3a).

E. 4.2

Durant la pandémie de coronavirus ont été introduites des mesures spécifiques dans le domaine de la RHT, qui divergent partiellement des règles prévues dans la LACI et l'OACI. Ainsi, le Conseil fédéral a arrêté l'Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage; RS 837.033), entrée en vigueur avec effet rétroactif au 17 mars 2020. Le 25 septembre 2020, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19; RS 818.102). Ces deux actes législatifs ont été modifiés à plusieurs reprises. L'art. 7 de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage dérogeait uniquement à l' art. 38 al. 3 LACI en ce qui concernait les documents que l'employeur devait remettre à la caisse de chômage, mais ne prévoyait aucune dérogation au délai prévu à l' art. 38 al. 1 LACI et à l' art. 61 OACI pour faire valoir le droit à l'indemnité en cas de RHT.

Par modification de la loi COVID-19 du 19 mars 2021 a été introduit l'art. 17b, dont les al. 2 et 3 ont été en vigueur du 20 mars 2021 au 17 décembre 2021, tandis que son al. 1 avait été mis en vigueur rétroactivement au 1er septembre 2020 (cf. RO 2021 153; RO 2021 878). L'art. 17b al. 3 Loi COVID-19 prévoyait qu'en dérogation à l' art. 38 al. 1 LACI , l'entreprise devait faire valoir le nouveau droit aux indemnités découlant des al. 1 et 2 (de ce même art. 17b) le 30 avril 2021 au plus tard auprès de la caisse de chômage compétente. L'alinéa 1 de cette disposition ne concernait que la modification d'un préavis existant et son alinéa 2 l'autorisation rétroactive de la RHT pour les entreprises concernées par une RHT en raison des mesures ordonnées par les autorités depuis le 18 décembre 2020 (cf. ATF 148 V 102 consid. 4.4). La dérogation prévue à l'art. 17b al. 3 Loi COVID-19 n'est ainsi pas applicable en l'espèce.

Il s'ensuit que les délais de péremption légaux arrivaient à échéance le 30 juin 2020 pour la période de décompte de mars 2020 respectivement le 31 juillet 2020 pour la période d'avril 2020, et que la recourante ne les a pas observés en déposant ses demandes d'indemnité le 31 août 2020 et le 5 novembre 2020.

E. 4.3.1

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a émis des directives adressées aux autorités cantonales et caisses de chômage publiques et privées concernant des règles spéciales en cas de limitation de l'activité des organes d'exécution pour cause de pandémie, qui ont également connues maintes modifications. En ce qui concerne l'exercice du droit à l'indemnité en cas de RHT, les directives 2020/04 du 3 avril 2020 et 2020/06 du 9 avril 2020 prévoyaient que le droit à l'indemnité s'éteindrait s'il n'était pas exercé dans le délai de trois mois à compter de l'abrogation de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage. La directive 2020/08 du 1er juin 2020 précisait que ce droit s'éteindrait s'il n'était pas exercé dans le délai de trois mois à compter de l'abrogation de l'ordonnance COVID-19

assurance-chômage, "soit avant le 30 novembre 2020". Par la directive 2020/10 du 22 juillet 2020, cette phrase a cependant été entièrement biffée.

E. 4.3.2

Selon la jurisprudence, les directives administratives s'adressent aux organes d'exécution. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Le juge peut les prendre en considération lorsqu'elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce. Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (cf. ATF 148 V 144 consid. 3.1.3; 148 V 102 consid. 4.2; 145 V 84 consid. 6.1.1; 142 V 442 consid. 5.2).

E. 4.3.3

Pour autant qu'elles prévoyaient une prolongation du délai de péremption pour exercer le droit à l'indemnité en cas de RHT, les directives précitées du SECO ne pouvaient pas être tenues pour conformes aux dispositions législatives, même compte tenu de la situation très particulière en printemps 2020 et des nombreuses modifications adoptés par l'État afin de venir en aide aux entreprises, et ne pouvaient pas avoir pour effet de déroger à la disposition légale contenant un délai de péremption. Contrairement à ce que prétend la recourante, le tribunal cantonal n'a par conséquent pas violé le droit en soutenant que la recourante n'avait pas respecté le délai légal.

E. 5.1

La recourante se prévaut pour l'essentiel d'un défaut d'information sur l'existence du délai de péremption, plus particulièrement d'un faux renseignement qu'aurait donné l'intimée à sa fiduciaire par téléphone le 19 mai 2020, à teneur duquel elle aurait pu exercer son droit à l'indemnité en cas de RHT jusqu'au 30 novembre 2020. Dès lors, elle devrait être protégée dans sa bonne foi. Les demandes du 31 août et du 5 novembre 2020 devraient ainsi être admises, l'obligation de remboursement des prestations reçues pour le mois de mars 2020 annulée et l'indemnité pour avril 2020 allouée.

E. 5.2

Le principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après une décision, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. En vertu de ce principe, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 131 V 472 consid. 5 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Ainsi, en application du principe de la bonne foi, peut être accordée la restitution d'un délai lorsque la non-observation de ce délai résulte du comportement d'une autorité propre à fonder de manière suffisante la confiance de l'administré (arrêts 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2; 2C_699/2012 du 22 octobre 2012 consid. 2.2).

Pour qu'une personne puisse se prévaloir de la protection de sa bonne foi, il faut que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b)

qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement ("ohne weiteres") de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 341 consid. 5.2.1; 131 V 472 consid. 5 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées; arrêt 8C_458/2021 du 25 janvier 2022 consid. 3.2, in SVR 2022 ALV n° 26 p. 92). 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).

E. 5.3

L' art. 27 LPGA (RS 830.1) 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, 1re phrase). Selon l' art. 19a OACI , dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 juin 2021, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage (al. 1); les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (al. 2), tel que défini à l' art. 81 LACI . 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 assimilé à une déclaration erronée de sa part, qui peut - comme on vient de le voir - à certaines conditions obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pas pu prétendre (arrêt 8C_654/2021 du 12 janvier 2022 consid. 4.1 avec les références; cf. consid 5.1 supra).

E. 5.4

L'existence d'un renseignement erroné doit être prouvée ou au moins rendue hautement 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 (arrêts 8C_654/2021 du 12 janvier 2022 consid. 4.2; 8C_419/2016 du 23 décembre 2016 consid. 3.2 et la référence citée). Or la simple allégation qu'un renseignement oral voire téléphonique aurait été communiqué ne suffit pas à établir la bonne foi de l'administré (ATF 143 V 341 consid. 5.3.1). En effet, un simple échange téléphonique ou oral - susceptible d'être entaché par des équivoques, des imprécisions ou des omissions - qui n'est étayé par aucun document écrit n'est pas propre à fonder une confiance légitime. Selon la jurisprudence, il ne constitue pas un excès de formalisme de demander qu'un administré fasse confirmer par écrit les renseignements oraux voire téléphoniques obtenus d'un assureur qui concernent les prestations (cf. arrêts 8C_545/2021 du 4 mai 2022 consid. 6, in SVR 2022 ALV n° 27 p. 97; 9C_493/2012 du 25 septembre 2012 consid. 6) ou qui contreviennent à des indications écrites.

E. 6

Concernant le devoir d'information, la cour cantonale a relevé que la recourante avait été informée par écrit, de façon explicite et à plusieurs reprises, du délai légal de trois mois qui lui était imparti à compter de l'expiration de chaque période de décompte pour exercer son droit auprès de la Caisse publique de chômage (notamment par la décision du 2 avril 2020 et les formulaires à compléter pour l'exercice du droit. Cela n'est pas contesté par la recourante. Celle-ci soutient cependant que l'intimée aurait violé son devoir d'information en passant sous silence volontairement la directive 2020/08 qui mentionnait explicitement la date du 30 novembre 2020 en tant que date limite pour l'exercice du droit à l'indemnité en cas de RHT, dont la Caisse aurait dû avoir connaissance déjà lors de la conversation du 19 mai 2020. Or par cet argument, la recourante contredit sa propre affirmation selon laquelle le collaborateur de l'intimée lui aurait fourni (que ce soit sur la base de la directive 2020/08 ou sur toute autre base) le renseignement que le délai courait jusqu'au 30 novembre 2020. Ainsi, elle ne peut pas être suivie.

E. 7.1

Il est incontesté qu'un entretien téléphonique a eu lieu le 19 mai 2020 entre la fiduciaire de la recourante et un collaborateur de l'intimée. La cour cantonale a retenu que le contenu de cette conversation orale n'était pas vérifiable et que l'audition des participants à cette conversation en tant que témoins, telle que requise par la recourante, n'aurait en l'espèce aucune utilité et ne saurait trancher de manière décisive la controverse, dans la mesure où il était hautement probable que "chacune des parties campera sur sa position", la fiduciaire soutenant avoir reçu une telle information et le collaborateur de l'intimée niant l'avoir donnée. Cela étant, la cour cantonale a conclu sur la base du dossier qu'il n'était pas établi au degré de la vraisemblance prépondérante - requis en matière d'assurances sociales (cf. ATF 135 V 39 consid. 5.1; 126 V 343 consid. 5b) - que la recourante aurait agi de bonne foi sur la base d'informations erronées données par l'intimée.

E. 7.2

Au vu des informations divergentes contenues dans la loi, la décision et les formulaires (cf. consid. 6 supra) d'une part et les directives mentionnées (cf. consid. 4.3 supra) d'autre part, force est d'admettre que la question du délai pour l'exercice du droit à l'indemnité n'était pas claire. Toutefois, les juges cantonaux ont retenu à juste titre que si la recourante - respectivement sa fiduciaire - s'était effectivement renseignée le 19 mai 2020 auprès de la Caisse sur la marche à suivre pour le dépôt des demandes et avait obtenu oralement de la part du collaborateur de l'intimée l'information alléguée selon laquelle le délai courait jusqu'au 30 novembre 2020, elle n'aurait certainement pas manqué d'en demander une confirmation écrite. On ne saurait en effet concevoir qu'une fiduciaire professionnelle prenne librement le risque de ne pas respecter un délai légal de péremption, communiqué par écrit de manière explicite, sur la base d'un simple renseignement obtenu par téléphone, sans avoir requis la moindre confirmation écrite à ce propos et sans laisser la moindre trace de cette information cruciale. Comme on vient de le voir, demander qu'un administré se fasse confirmer des renseignements oraux par écrit ne constitue pas un excès de formalisme (cf. consid. 5.4 supra). Cela vaut d'autant plus si les communications écrites des autorités, contenues dans des formulaires, directives ou autres, sont contradictoires.

E. 7.3

A cela s'ajoute le comportement de la recourante après avoir été informée que sa demande relative au mois de mars 2020 avait été déposée tardivement, ce qu'elle a su à réception de

la demande de restitution établie le 23 septembre 2020 : en effet, selon les constatations des premiers juges, qu'elle ne conteste pas, elle n'a pas réagi immédiatement, mais a encore attendu plus d'un mois, soit jusqu'au 5 novembre 2020, pour déposer la demande relative au mois d'avril 2020.

E. 7.4

Finally, it should be emphasized that the applicant cannot rely on the protection of good faith by relying on the information contained in administrative directives, as these do not constitute a false statement provided by a competent authority in an individual and concrete situation (arrêt 8C_79/2019 du 21 mai 2019 consid. 5.2; cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 132 II 240 consid. 3.2.2; 131 II 627 consid. 6.1; arrêts 2C_591/2015 du 5 février 2016 consid. 4.3; 2C_407/2012 du 23 novembre 2012 consid. 3.3, in StE 2013 B 92.8 n° 17).

E. 7.5

Au vu de ce qui précède, le refus par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 139 II 489 consid. 3.3; 129 II 497 consid. 2.2; arrêt 1C_368/2020 du 21 décembre 2022 consid. 2.1) de la cour cantonale d'auditionner les témoins proposés par la recourante n'apparaît pas arbitraire dans son résultat, même si la motivation de ce refus - à savoir que chaque témoin camperait sur sa position (cf. consid. 7.1 supra) - n'est guère convaincante.

E. 7.6

En conclusion, la recourante ne saurait invoquer sa bonne foi et se prévaloir d'un faux renseignement de la part de l'intimée pour revendiquer le droit à l'indemnité en cas de RHT alors qu'elle ne l'a pas exercé en temps utile. Ainsi, le recours doit être rejeté.

E. 8

La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

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