

NE_GERICHTE CDP.2017.73 vom 26. August 2016

NE Tribunal cantonal, 2016-08-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2017.73_d20160826

FR: NE_GERICHTE CDP.2017.73 du 26 août 2016

IT: NE_GERICHTE CDP.2017.73 del 26 agosto 2016

Regeste

Obligation de renseigner et conseiller. Protection de la bonne foi.

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

Le recourant ne conteste pas que l'application des dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (art. 8, 9, 13 et 27 LACI) lui donnent le droit à 260 indemnités journalières. Il se prévaut par contre d'une violation de l'obligation de conseiller de l'ORP et de la caisse de chômage, sa bonne foi devant être protégée. Aux termes de l'article 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. L'article 27 al. 2 LPGA prévoit par ailleurs le droit pour chacun d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. L'ORP, qui a un devoir de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations en matière d'assurance-chômage (art. 76 al. 1 let. c LACI en liaison avec art. 19a al. 1 OACI), notamment lors d'entretiens de conseil (art. 17 al. 3 let. b LACI; 18 al. 2 OACI), est ainsi assujéti à l'article 27 al. 2 LPGA et aux principes qui en découlent (arrêt du TF du 14.12.2010 [8C_320/2010] cons. 6.2 et les références citées; Rubin, Commentaire LACI, ad art. 17, no 50 ss). En particulier, les conseillers ORP ont un devoir étendu de conseiller les chômeurs (arrêt du TF du 14.07.2006 [C 335/05]). Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'article 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 (ATF 131 V 472 cons. 4.3, p. 480). 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 faits déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration. Le Tribunal fédéral a toutefois précisé qu'aucun devoir de renseignement ou de conseil au sens de l'article 27 LPGA n'incombe à l'institution d'assurance tant qu'elle ne peut pas, en prêtant l'attention usuelle, reconnaître que la personne assurée se trouve dans une situation dans laquelle elle risque de perdre son droit aux prestations (ATF 133 V 249 cons. 7.2; arrêt du TF du 07.03.2011 [9C_557/2010] cons. 4.1 et les références citées). 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 qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'article 9 Cst. féd. (ATF 131 V 472 cons. 5). D'après la jurisprudence, 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, à condition 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 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 131 II 627 cons. 6.1 et les références citées). 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 cons. 5). Au niveau temporel, l'obligation de renseigner et de conseiller naît au moment de l'inscription formelle au chômage, voire avant, mais alors en cas de demande de renseignements (Rubin , op. cit., n. 54 ad. art. 17).

E. 3

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 seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 121 V 47 cons. 2a, 208 cons. 6b et la référence). Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'administration (art. 43 LPGa) ou le juge (art. 61 let. c LPGa). Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 158 cons. 1a, ATF 121 V 210 cons. 6c et les références). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 117 V 264 cons. 3b et les références). Il n'existe à cet égard pas, en droit des assurances sociales, de principe selon lequel l'autorité ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 319 cons. 5a, p. 322). b) En raison du devoir étendu de renseignement incombant aux conseillers ORP et des sanctions auxquelles tout chômeur s'expose en cas de violation de ses obligations, les informations transmises à l'assuré lors des entretiens de conseil peuvent jouer un rôle central dans les litiges d'assurance-chômage. Pour ce motif, la doctrine admet que l'existence des demandes et des réponses, le moment où elles sont intervenues, doivent être rendues hautement vraisemblables. Les protagonistes doivent conserver leurs écrits, notes, procès-verbaux, afin, le cas échéant, de pouvoir les produire (Rubin , Commentaire LACI, ad. art. 17 LACI, no 56). Il appartient dans ce contexte à l'ORP de consigner le plus fidèlement possible le contenu des discussions qui sont tenues lors des entretiens de conseil. Lorsque les

circonstances l'exigent et dans l'intérêt d'une saine administration des preuves, l'envoi d'un courrier confirmant les informations données oralement ou l'invitation à faire signer le procès-verbal de l'entretien par l'assuré, peuvent s'avérer très utile.

E. 4

A juste titre, la caisse a retenu que le recourant n'a pas été en mesure de prouver les échanges qu'il aurait eus avec la caisse ou l'ORP en décembre 2015, que ce soit lors de contacts personnels et/ou téléphoniques. Le courriel de X. du 10 juin 2016 à Unia mentionne qu'il est passé dans leur bureau "il y a deux semaines" pour déterminer quelle était la date avant laquelle il devait s'inscrire au chômage pour ne pas voir s'éteindre son droit. Ce courriel ne fait pas mention de contacts antérieurs. Quant à la caisse et l'ORP, ils n'ont conservé aucune trace d'éventuels contacts avec l'assuré survenus en 2015. Force est dès lors de considérer qu'au degré de vraisemblance prépondérante, l'assuré n'a pas obtenu de renseignements en 2015. Certes, la brochure "être au chômage" du Département fédéral de l'économie de 2012 contient un tableau relatif au nombre d'indemnités journalières (ch. 7) mais ne mentionne pas que la "période de cotisation" est limitée dans le temps par le délai-cadre de cotisation. Contrairement à ce que mentionne Unia, le chiffre 2 de dite brochure ne contient pas non plus d'indications y relatives mais se borne à relever : "Durant les 2 dernières années qui ont précédé votre première inscription au chômage (délai-cadre de cotisation), vous devez avoir cotisé pendant 12 mois au moins". Il n'est pas dit que les périodes de cotisations antérieures au délai-cadre de cotisation ne comptent pas pour déterminer le nombre d'indemnités journalières. Cependant, si l'article 27 al. 1 LPGA fonde une obligation générale et permanente de renseigner, indépendamment de la formulation d'une demande par les personnes intéressées et en-dehors d'un cas concret, cette obligation étant satisfaite par la réalisation et la mise à disposition de brochures, fiches, instructions, etc., cet article ne confère pas de droits subjectifs aux assurés dont ils pourraient se prévaloir devant les tribunaux (arrêt du TF du 05.03.2009 [9C_1005/2008] cons. 3.2.1; arrêt du TAF du 19.03.2014 [C-4439/2012] cons. 7.2 et les références citées). Le recourant ne peut dès lors déduire aucun droit de l'article 27 al. 1 LPGA .

E. 5

Pour ces motifs, le recours doit être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée. Il est statué sans frais, la procédure étant en principe gratuite et sans dépens (art. 61 let. a et g a contrario LPGA par renvoi de l'art. 1 LACI).

E. 27

LACI) lui donnent le droit à 260 indemnités journalières. Il se prévaut par contre d'une violation de l'obligation de conseiller de l'ORP et de la caisse de chômage, sa bonne foi devant être protégée.

Aux termes de l'article 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. L'article 27 al. 2 LPGA prévoit par ailleurs le droit pour chacun d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. L'ORP, qui a un devoir de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations en matière d'assurance-chômage (art. 76 al. 1 let. c LACI en liaison avec art. 19a al. 1 OACI), notamment lors d'entretiens de conseil (art. 17 al. 3 let. b LACI; 18 al. 2 OACI), est ainsi

assujetti à l'article 27 al. 2 LPGA et aux principes qui en découlent (arrêt du TF du 14.12.2010 [8C_320/2010] cons. 6.2 et les références citées; Rubin, Commentaire LACI, ad art. 17, no 50 ss). En particulier, les conseillers ORP ont un devoir étendu de conseiller les chômeurs (arrêt du TF du 14.07.2006 [C 335/05]). Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'article 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 (ATF 131 V 472 cons. 4.3, p. 480). 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 faits déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration. Le Tribunal fédéral a toutefois précisé qu'aucun devoir de renseignement ou de conseil au sens de l'article 27 LPGA n'incombe à l'institution d'assurance tant qu'elle ne peut pas, en prêtant l'attention usuelle, reconnaître que la personne assurée se trouve dans une situation dans laquelle elle risque de perdre son droit aux prestations (ATF 133 V 249 cons. 7.2; arrêt du TF du 07.03.2011 [9C_557/2010] cons. 4.1 et les références citées).

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 qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'article 9 Cst. féd. (ATF 131 V 472 cons. 5). D'après la jurisprudence, 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, à condition 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 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 131 II 627 cons. 6.1 et les références citées). 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 cons. 5).

Au niveau temporel, l'obligation de renseigner et de conseiller naît au moment de l'inscription formelle au chômage, voire avant, mais alors en cas de demande de renseignements (Rubin, op. cit., n. 54 ad. art. 17).

3.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 seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 121 V 47 cons. 2a,

208 cons. 6b et la référence).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'administration (art. 43 LPGA) ou le juge (art. 61 let. c LPGA). Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 158cons. 1a, ATF 121 V 210cons. 6c et les références). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 117 V 264cons. 3b et les références). Il n'existe à cet égard pas, en droit des assurances sociales, de principe selon lequel l'autorité ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 319cons. 5a, p. 322).

b) En raison du devoir étendu de renseignement incombant aux conseillers ORP et des sanctions auxquelles tout chômeur s'expose en cas de violation de ses obligations, les informations transmises à l'assuré lors des entretiens de conseil peuvent jouer un rôle central dans les litiges d'assurance-chômage. Pour ce motif, la doctrine admet que l'existence des demandes et des réponses, le moment où elles sont intervenues, doivent être rendues hautement vraisemblables. Les protagonistes doivent conserver leurs écrits, notes, procès-verbaux, afin, le cas échéant, de pouvoir les produire (Rubin, Commentaire LACI, ad. art. 17 LACI, no 56). Il appartient dans ce contexte à l'ORP de consigner le plus fidèlement possible le contenu des discussions qui sont tenues lors des entretiens de conseil. Lorsque les circonstances l'exigent et dans l'intérêt d'une saine administration des preuves, l'envoi d'un courrier confirmant les informations données oralement ou l'invitation à faire signer le procès-verbal de l'entretien par l'assuré, peuvent s'avérer très utile.

4.A juste titre, la caisse a retenu que le recourant n'a pas été en mesure de prouver les échanges qu'il aurait eus avec la caisse ou l'ORP en décembre 2015, que ce soit lors de contacts personnels et/ou téléphoniques. Le courriel de X. du 10 juin 2016 à Unia mentionne qu'il est passé dans leur bureau "il y a deux semaines" pour déterminer quelle était la date avant laquelle il devait s'inscrire au chômage pour ne pas voir s'éteindre son droit. Ce courriel ne fait pas mention de contacts antérieurs. Quant à la caisse et l'ORP, ils n'ont conservé aucune trace d'éventuels contacts avec l'assuré survenus en 2015. Force est dès lors de considérer qu'au degré de vraisemblance prépondérante, l'assuré n'a pas obtenu de renseignements en 2015.

Certes, la brochure "être au chômage" du Département fédéral de l'économie de 2012 contient un tableau relatif au nombre d'indemnités journalières (ch. 7) mais ne mentionne pas que la "période de cotisation" est limitée dans le temps par le délai-cadre de cotisation. Contrairement à ce que mentionne Unia, le chiffre 2 de dite brochure ne contient pas non plus d'indications y relatives mais se borne à relever : "Durant les 2 dernières années qui ont précédé votre première inscription au chômage (délai-cadre de cotisation), vous devez avoir cotisé pendant 12 mois au moins". Il n'est pas dit que les périodes de cotisations antérieures au délai-cadre de cotisation ne comptent pas pour déterminer le nombre d'indemnités journalières.

Cependant, si l'article 27 al. 1 LPGA fonde une obligation générale et permanente de renseigner, indépendamment de la formulation d'une demande par les personnes intéressées et en-dehors d'un cas concret, cette obligation étant satisfaite par la réalisation et la mise à

disposition de brochures, fiches, instructions, etc., cet article ne confère pas de droits subjectifs aux assurés dont ils pourraient se prévaloir devant les tribunaux (arrêt du TF du 05.03.2009 [9C_1005/2008] cons. 3.2.1; arrêt du TAF du 19.03.2014 [C-4439/2012] cons. 7.2 et les références citées). Le recourant ne peut dès lors déduire aucun droit de l'article 27 al. 1 LPGA.

5. Pour ces motifs, le recours doit être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée. Il est statué sans frais, la procédure étant en principe gratuite et sans dépens (art. 61 let. a et g a contrario LPGA par renvoi de l'art. 1 LACI).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Statue sans frais.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 28 juin 2017

1 Sont chargés de l'application du régime de l'assurance:

a. les caisses de chômage publiques et les caisses de chômage privées agréées (art. 77 à 82);

b. l'organe de compensation de l'assurance-chômage, y compris le fonds de compensation (art. 83 et 84);

c. les organes d'exécution désignés par les cantons: l'autorité cantonale (art. 85), les offices régionaux de placement (ORP; art. 85b) et le service de logistique des mesures relatives au marché du travail (service LMMT; art. 85c);

d. les commissions tripartites (art. 85d);

e. les caisses de compensation de l'AVS (art. 86);

f. la centrale de compensation de l'AVS (art. 87);

g. les employeurs (art. 88);

h. la commission de surveillance (art. 89).¹

2 Les cantons et les partenaires sociaux collaborent à l'application; la Confédération exerce la surveillance.

1 Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 22 mars 2002, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003 (RO20031728; FF20012123).

1 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.

2 Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'émoluments et en fixer le tarif pour les consultations qui nécessitent des recherches coûteuses.

3 Si un assureur constate qu'un assuré ou ses proches ont droit à des prestations d'autres assurances sociales, il les en informe sans retard.

1 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'abrèger le chômage.

2 Les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (art. 81 LACI).

3 Les autorités cantonales et les offices régionaux de placement (ORP) renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (art. 85 et 85b LACI).

1 Introduit par le ch. I de l'O du 11 sept. 2002, en vigueur depuis le 1er janv. 2003 (RO20023945).

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