

VD_OMNI PS.2005.0003 vom 21. April 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0003

FR: VD_OMNI PS.2005.0003 du 21 avril 2005

IT: VD_OMNI PS.2005.0003 del 21 aprile 2005

Regeste

X c/Caisse cantonale de chômage Division technique et juridique, Office régional de placement d'Yverdon-Grandson | Refus de la caisse, en application de la jurisprudence du TFA, d'indemniser l'assuré pendant la durée d'un "contrat de stage", en raison de la part de formation importante qu'il comporte. Annulation de cette décision, le conseiller ORP ayant omis de renseigner l'intéressé avant l'accomplissement du stage sur le fait que celui-ci entraînerait le refus des indemnités.

Erwägungen

E. 1

La caisse a évoqué, sous lettre E de sa décision sur opposition du 6 décembre 2004, divers points de faits qu'elle a considérés comme établis sur la base d'un entretien téléphonique avec le conseiller ORP de l'assuré. Elle n'en a pas donné connaissance à l'intéressé avant de statuer. Ce faisant, elle a clairement violé le droit d'être entendu du recourant, garanti notamment par l'art. 29 al. 2 Cst. et 42 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (ci-après : LPGA; RS 830.1). La garantie du droit d'être entendu est de nature formelle, de sorte que la violation de celle-ci devrait conduire sans autre à l'admission du recours et au renvoi du dossier à la caisse pour nouvelle décision. La jurisprudence reconnaît toutefois à cet égard des exceptions, lorsque le vice peut être guéri dans le cadre de la procédure devant l'autorité de recours (notamment lorsque celle-ci dispose d'un plein pouvoir d'examen, ce qui est le cas en matière d'assurances sociales). Le tribunal n'en a pas nécessairement l'obligation, par exemple si l'autorité de première instance tend régulièrement à ne pas respecter ses obligations de procédure. Dans le cas d'espèce, on admettra que le vice peut être réparé, le recourant ayant eu l'occasion de se déterminer sur les éléments avancés par la caisse pour fonder sa décision.

E. 2

a) Selon l'art. 24 al. 1 LACI, est réputé intermédiaire tout gain que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle. L'assuré a droit, dans les limites du délai-cadre applicable à la période d'indemnisation, à une compensation de la différence entre le gain assuré et le gain intermédiaire réalisé, ce dernier devant être conforme, pour le travail effectué, aux usages professionnels et locaux (art. 24 al. 2 et

E. 3

a) La caisse constate que l'ORP n'a pas rendu de décision formelle portant sur la validation du stage comme mesure du marché du travail; cela ressort d'ailleurs du dossier où ne figure aucune décision de ce type. Le recourant déplore ce fait, en relevant que son conseiller ORP ne lui a jamais remis le formulaire de demande de cours, pour qu'il puisse déposer une

demande formelle. Cela paraît plausible; cependant, le conseiller ORP est sans doute parti de l'idée que le stage en question ne pouvait guère être qualifié de cours. Pour le surplus, les parties s'accordent à considérer l'engagement de l'assuré à Zurich durant six mois comme un stage; cela montre que le contrat comportait un élément de formation important, confirmé par une rémunération modeste et par le fait que l'activité en question ne s'inscrivait pas dans la ligne de la profession qu'il avait acquise (ethnologue). C'est donc à juste titre que le contrat en question a été considéré comme comportant une part importante de formation et, partant, qu'il ne pouvait être rémunéré en gain intermédiaire, comme l'a admis la jurisprudence précitée.

b) Selon l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales, dans les limites de leur domaine de compétence, sont tenues de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (alinéa 1). Par ailleurs, 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 (alinéa 2). Dans le domaine de l'assurance-chômage, ces principes sont concrétisés à l'art. 19a OACI, également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003, en vertu duquel les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage. Sous l'empire de l'ancien droit, le Tribunal fédéral des assurances a eu l'occasion de considérer que l'on ne pouvait déduire du principe constitutionnel de la protection de la bonne foi un devoir étendu des autorités de renseigner, de conseiller ou d'instruire, sous peine de rendre l'exercice de l'activité administrative pratiquement impossible. Il n'était dérogé à ce principe que si la loi prévoyait une obligation formelle de renseigner (DTA 2000 n° 20 p. 98; ATF 113 V 66 cons. 2). A la lumière de ce principe, il a jugé que les organes de l'assurance-chômage n'avaient pas l'obligation de fournir des renseignements de leur propre chef, c'est-à-dire de manière spontanée, sans avoir été sollicités par l'assuré. Il a ainsi nié le grief de violation d'une obligation de renseigner générale, en l'absence de circonstances particulières qui obligeraient l'administration à fournir des renseignements dans une mesure plus étendue que celle qui découle de la loi (ATF C 282/03 du 12 mai 2004 cons. 4.1). En réalité, il n'existait aucune disposition qui, par son caractère général, s'apparentait à l'art. 27 LPGA (R. Spira, Du droit d'être renseigné et conseillé par les assureurs et les organes d'exécution des assurances sociales, in SZS 2001, p. 524, spéc. p. 529). Pour le surplus, la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances rappelait le principe selon lequel nul ne saurait tirer avantage de sa propre ignorance du droit (ATF 111 V 402 cons. 3; 110 V 334 cons. 4). Le devoir d'information institué par l'art. 27 al. 1 LPGA porte sur les droits et devoirs des personnes concernées. Il doit leur permettre d'accomplir les démarches qui s'imposent à eux. (U. Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2003, § 7-9, ad art. 27, p. 317). Cette disposition peut être comprise comme une obligation générale et permanente de renseigner indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées. Elle sera notamment satisfaite par le biais de brochures, fiches ou instructions (FF1999 II/2 p. 4229). Quant aux conseils prévus par l'art. 27 al. 2 LPGA, ils pourront être dispensés oralement ou par écrit, l'assuré étant en droit d'exiger un compte-rendu écrit de l'entretien (U. Kieser, op. cit., § 19 ad art. 27, p. 321). Les principes qui sont à l'origine de cette disposition ont tout d'abord trait aux intérêts en jeu, car il s'agit fréquemment de préserver l'existence matérielle d'individus après la survenance du risque assuré. On peut également y voir la volonté de limiter le phénomène de l'exclusion dont les composantes tiennent à la fois à l'ignorance par l'assuré de ses droits et à la complexité croissante des formalités administratives (v. U.

Kieser, op. cit., § 7 ad art. 27, p. 317; T. Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Berne 2003, p. 430). Ainsi, le devoir d'informer l'assuré lorsque celui-ci est manifestement incapable de comprendre seul la loi, voire en ignore l'existence, ressortirait du principe de la confiance (B. Knapp, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., 1991, § 524). Pour R. Spira, l'adaptation de la pratique ancienne à l'entrée en vigueur de l'art. 27 LPGA aura pour effet de renverser la présomption selon laquelle "nul n'est censé ignorer la loi" (op. cit., pp. 530-531 et, s'agissant de l'art. 8 LAVI, la référence à l'ATF 123 II 244 cons. 3e). L'art. 27 al. 2 LPGA prévoit un droit individuel à être conseillé sur ses droits et devoirs. Constituant le pendant de l'obligation générale de renseigner instituée par l'art. 27 al. 1 LPGA, il doit permettre à l'assuré d'obtenir des réponses précises aux questions concernant sa situation particulière. Outre les cas où le devoir de conseil est expressément prévu par la loi (v. art. 21 al. 4, 23 al. 3, 43 al. 3 LPGA), son application peut s'étendre à différentes situations. Il s'agit par exemple de faire en sorte que l'assuré puisse avoir connaissance d'une diminution ou d'une suppression de ses prestations. Il devrait également être rendu attentif au fait que les prestations pourraient être frappées par la prescription (SVR 1999 ALV n° 6). Dans le cadre d'une procédure portant sur le retrait de prestations, l'assureur pourrait encore être amené à rendre le recourant attentif au fait qu'il continue à devoir satisfaire aux prescriptions de contrôle, de façon à ce qu'il ne soit pas forclos en cas de succès du recours. De manière générale, le devoir de conseiller peut porter sur la possibilité de solliciter une décision, de la contester, de réclamer le versement d'une provision ou une prolongation de délai (sur ces questions, v. U. Kieser, op. cit., § 13-17 ad art. 27, pp. 319-320). b) Dans le cas d'espèce, le conseiller ORP déclare avoir renoncé à prendre une décision formelle au sujet du stage suivi à Zurich; de surcroît, il a affirmé (décision de la caisse, lettre E de la partie faits) n'avoir jamais dit que le salaire réalisé durant le stage pourrait compter comme gain intermédiaire. On peut ici déplorer tout d'abord que le conseiller ORP n'ait pas rendu de décision au sujet du stage (même s'il relève que sa décision aurait alors été négative); en effet, selon ce qui vient d'être évoqué, il découle de l'art. 27 al. 2 LPGA que le conseiller ORP aurait vraisemblablement dû informer le recourant qu'il avait la faculté de demander une décision formelle. Il est cependant peu probable que ce défaut d'information ait emporté des conséquences concrètes dans le cas d'espèce. Par ailleurs et surtout, il est regrettable que le conseiller ORP n'ait précisément pas abordé d'office la question du gain intermédiaire, ne serait-ce que pour attirer l'attention du recourant sur le fait qu'il était douteux que la rémunération obtenue durant le stage à Zurich pourrait constituer ou non un gain intermédiaire; cela paraît d'autant plus nécessaire que la réglementation du gain intermédiaire est particulièrement complexe (v. à titre d'exemple ATFA du 21 décembre 2000, rendu dans le cadre de la cause PS 2000.0033 : ce jugement opère la distinction entre un emploi comportant une part prépondérante de formation et un emploi payé à un niveau inférieur à celui des usages professionnels et locaux). A supposer d'ailleurs que le conseiller ORP n'ait pas été en mesure de conseiller utilement l'intéressé à ce sujet, il lui appartenait alors de le diriger vers la caisse. Cette dernière aurait alors pu éclaircir cette question avant l'accomplissement du stage, soit avant que l'assuré ne prenne des mesures irréversibles et préjudiciables à ses intérêts. La sanction d'une violation par l'autorité de son obligation de renseigner en application de l'art. 27 LPGA est similaire à celle de la protection de la bonne foi de l'administré dans les assurances reçues de l'administration; concrètement, l'assuré doit être placé dans la situation qui serait la sienne s'il avait été correctement renseigné ou, en l'espèce, comme s'il avait reçu l'assurance d'une indemnisation en gain intermédiaire. Cela conduit à l'admission du recours et à l'annulation de la décision de la caisse, la cause devant

lui être renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

E. 4

L'arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA).

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