

VD_OMNI PS.2005.0151 vom 24. August 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-08-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0151

FR: VD_OMNI PS.2005.0151 du 24 août 2005

IT: VD_OMNI PS.2005.0151 del 24 agosto 2005

Regeste

A. _____ c/Caisse cantonale de chômage | Rappel de la détermination du degré de preuve requis en procédure administrative. Admission, selon le degré requis de la vraisemblance prépondérante, des moyens invoqués par l'assuré. Compte tenu des criconstances du cas d'espèce, doit être privilégiée l'hypothèse selon laquelle il a remis à la caisse de chômage le formulaire IPA requis le dernier jour du mois courant.

Erwägungen

E. 1

En vertu de l'art. 29 al. 1 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1; ci-après: LPGA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, celui qui fait valoir son droit à des prestations doit s'annoncer à l'assureur compétent, dans la forme prescrite pour l'assurance sociale concernée. Dans le domaine de l'assurance-chômage, le chômeur exerce son droit à l'indemnité auprès d'une caisse qu'il choisit librement (art. 20 al. 1 LACI), dont il ne peut en principe changer (art. 28 al. 2 OACI). L'art. 17 al. 2 LACI institue une obligation pour l'assuré de se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral pour bénéficier des indemnités. Les modalités de l'exercice du droit à l'indemnité sont réglées par l'art. 29 OACI. Chaque mois civil constituant une période de contrôle (art. 27a OACI), l'assuré fait valoir son droit à l'indemnité, pour la première période de contrôle, en présentant à la caisse sa demande d'indemnité dûment remplie, le double de la demande d'emploi (formule officielle), les attestations de travail concernant les deux dernières années, l'extrait du fichier " Données de contrôle " ou la formule " Indications de la personne assurée " et tous les autres documents que la caisse exige pour juger de son droit aux indemnités. Pour les périodes de contrôle suivantes, l'assuré doit présenter à la caisse la formule IPA, les attestations relatives aux gains intermédiaires ainsi que tout autre document exigé par la caisse pour juger de son droit à l'indemnité. A teneur de l'art. 29 al. 3 OACI, la caisse impartit au besoin à l'assuré un délai convenable pour compléter les documents précités et le rend attentif aux conséquences d'une négligence (Circulaire du Seco relative à l'indemnité de chômage, janvier 2003, C-144; TA, arrêts PS 2002.0068 du 14 novembre 2002; PS 2000.102 du 2 août 2001 et les références citées, notamment les arrêts PS 94/0419 du 4 décembre 1997 et PS 96/0038 du 10 mars 1997). L'art. 20 al. 3 LACI dispose que le droit à l'indemnité s'éteint s'il n'est pas exercé dans les trois mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle il se rapporte. Il s'agit d'un délai de péremption qui commence à courir à l'expiration de la période de contrôle en cause, indépendamment du fait qu'une procédure de recours concernant le droit aux indemnités est pendante.

E. 2

Dans le cas d'espèce, la question litigieuse porte sur la date à laquelle le formulaire IPA a été remis à la Caisse. a) En premier lieu, il s'agit de déterminer le degré de preuve requis, soit le degré de certitude que les faits constitutifs doivent revêtir pour entraîner la conséquence juridique prévue par la règle de droit (F. Hohl, *La réalisation du droit et les procédures rapides*, Fribourg 1994, § 354 ss, p. 107). Autrement dit, la question est de savoir si les faits litigieux doivent faire l'objet d'une preuve stricte ou si l'on peut les apprécier sous l'angle de la vraisemblance prépondérante. Ceci fait, il y aura lieu de s'interroger sur la répartition du fardeau de la preuve. aa) Selon la jurisprudence et la doctrine, l'autorité administrative ou le juge ne doivent considérer un fait comme prouvé que lorsqu'ils sont convaincus de sa réalité (ATF 121 V 204, cons. 6b; 119 V 7, cons. 3c/aa; Kummer, *Grundriss des Zivilprozessrechts*, 4e éd., Berne 1978 p. 135; Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2e éd., p. 278 ch. 5). La preuve d'un fait est certaine lorsque le juge, en se basant sur des éléments objectifs, n'a pas de doutes sérieux quant à l'existence du fait, la présence d'un léger doute étant, à vues humaines, logiquement inévitable et donc tolérable (F. Hohl, *Procédure civile*, vol I, Berne 2001, § 1095, pp. 209-210). Dans le domaine des assurances sociales, le Tribunal fédéral des assurances a posé des règles particulières en matière de preuve. S'agissant d'une administration de masse, c'est la règle du degré de vraisemblance prépondérante qui prévaut, la preuve stricte étant toutefois exigée lorsqu'un procès est pendant ou lorsque la loi le prévoit expressément (ATF 125 V 195 cons. 2 ; 124 V 400, cons. 2a/b; 121 V 204, cons. 6b; 121 V 5, cons. 3b; 119 V 7, cons. 3c/aa ; v. également, Thomas Locher, *Grundriss des Sozialversicherungsrechts*, Bern 1994, p. 331 no 30; Alfred Maurer, *Bundessozialversicherungsrecht*, Basel und Frankfurt a. M. 1993, pp. 422-423). Selon le principe de la vraisemblance prépondérante, un fait est considéré comme établi lorsqu'il est non seulement possible, mais qu'il correspond encore à l'hypothèse la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements (ATF 125 V 195 cons. 2 ; 121 V 45 consid. 2a; ATF 121 V 208 consid. 6b; 119 V 7 cons. 3c; TA, arrêt PS 97/0114 du 7 octobre 1997 ; U. Kieser, *ATSG – Kommentar*, Zurich-Bâle-Berne 2003, § 23 ss ad art. 43 LPGA, p. 436). D'une part, les exigences découlant de ce principe ne se confondent pas avec la simple vraisemblance qui caractérise en particulier les procédures provisionnelles instituées par le droit civil; dans ces cas, il suffit que, sur la base d'éléments objectifs, le juge acquière l'impression d'une certaine vraisemblance de l'existence des faits pertinents, sans pour autant qu'il doive exclure la possibilité que ces faits aient pu se dérouler autrement (F. Hohl, *La réalisation du droit et les procédures rapides*, § 450, p. 145; dans le même sens ATF 119 V 7, cons. 3c/aa). Cet auteur s'attache d'ailleurs à distinguer la notion de vraisemblance applicable en mesures provisionnelles de la haute vraisemblance admise pour la preuve du droit au fond dans certains litiges civils ; cette dernière doit être retenue lorsque d'autres possibilités sont admissibles, mais ne sauraient raisonnablement entrer en considération ou avoir joué de rôle déterminant (F. Hohl, *op. cit.*, § 458, p. 146). D'autre part, on se distancie également de la preuve stricte exigée en droit privé pour tenir compte de l'administration de masse qui caractérise le droit des assurances sociales; l'administration et le juge seraient surchargés s'il leur incombait de rapporter la preuve complète exigée en droit privé (ATF 121 V 5, cons. 3b; 119 V 7, spéc. 10; 120 V 33, spéc. 37). Cette règle s'applique à toutes les activités qui entrent dans le cadre de l'administration de masse. Il en irait en particulier ainsi de l'envoi par une caisse maladie à tous ses assurés d'une publication contenant les nouveaux statuts ou de l'envoi de décisions relatives au montant des primes; l'envoi d'une décision et les faits qui sont déterminants pour en attester la notification sont à examiner

sous l'angle de la vraisemblance prépondérante (ATF 121 V 5, cons. 3b). En revanche, à partir du moment où un recours est déposé, cette règle ne trouve pas application, dès lors que l'on se trouve dans un rapport procédural (Prozessrechtsverhältnis). Il en irait de même s'agissant de la date d'ouverture d'une action en réparation devant une commission de recours, puisqu'on se trouve alors en procédure judiciaire, où le principe du degré de vraisemblance prépondérante n'a plus sa justification (ATF 121 V 5 cons. 3b; 119 V 7 cons. 3c/bb). Pour sa part, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de rappeler que l'envoi par l'assuré de ses cartes de contrôle à la caisse relevait également de l'administration de masse et devait être apprécié sous l'angle de la vraisemblance prépondérante (PS 1996.0038 du 10 mars 1997 cons. 5b). bb) En procédure administrative, le défaut de preuve va, certes, toujours au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait allégué mais non prouvé (v. sur ce point, Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, Berne 1991, no 2.2.6.4; Imboden/René Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, Nr. 88, p. 551, références citées). Cela étant, cette règle ne trouve toutefois place que s'il s'avère impossible, dans le cadre du principe inquisitorial, d'établir par l'appréciation des preuves un état de fait qui offre au moins la vraisemblance prépondérante de correspondre à la réalité (cf. ATF 115 V 142 cons. 8a; 105 V 216 cons. 2c ; TA, arrêt PS 1997/0253 du 23 avril 1998). Selon le principe inquisitoire, les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais cette règle n'est pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. 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 125 V 195 cons. 2 ; 122 V 158 cons. 1a ; 121 V 210 cons. 6c ; 117 V 264 cons. 3b ; v. également ATF C 207/02 du 22 octobre 2002 ; C 145/01 du 4 octobre 2001 ; U. Kieser, *op. cit.*, § 31 ad art. 43 LPGA, p. 438 et § 62 ad art. 61 LPGA, p. 618). En d'autres termes, le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, mais ne les libère pas du fardeau de la preuve: en cas d'absence de preuve, il s'agit de savoir qui en supporte les conséquences (ATF C 360/97 du 14 décembre 1998, cons. 2b). Par ailleurs, il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (RAMA 1993 no K 921 p. 159 consid. 3b). b) Dans le cas d'espèce, on doit reconnaître avec l'autorité intimée que le recourant n'a pas été en mesure de fournir la preuve stricte du dépôt à temps de son formulaire IPA. Il est toutefois difficile de lui en faire grief, car la seule manière de se prémunir contre les conséquences liées à la répartition du fardeau de la preuve passerait par l'envoi systématique de courriers recommandés ou par la remise en mains propres des documents requis. De telles démarches ne sauraient être exigées de la part du demandeur d'emploi, pour des raisons d'ordre pratique ou économique. Elles ne sont d'ailleurs pas prescrites par la loi ou l'ordonnance. Quoiqu'il en soit, cet élément de fait doit être apprécié sous l'angle de la vraisemblance prépondérante et non sous celui de la preuve stricte. A cet égard, les motifs de la décision entreprise semblent montrer que la Caisse aurait apprécié la situation sous l'angle de la preuve stricte. Ce faisant, elle aurait arbitrairement restreint son pouvoir d'appréciation, ce qui constitue en soit un motif d'admission du recours (dans le même sens, v. PS.2004.0185 du 25 novembre 2004, cons. 1b). Cette question peut toutefois demeurer ouverte, dès lors que le recours doit de toute manière être accueilli pour d'autres motifs. La Caisse conteste la possibilité d'une carence en son sein, arguant du fait qu'elle gère ses dossiers de manière fiable et systématique. Pourtant, une telle hypothèse, qui n'a

rien d'in vraisemblable, ne saurait être écartée de manière péremptoire. Il est en effet possible que des pièces soient égarées, par exemple au moment de leur réception ou en étant classées dans un faux dossier. Par ailleurs, le recourant a fait valoir à juste titre que le dossier de la cause avait été transmis au Tribunal administratif durant la période litigieuse. On pourrait donc admettre un risque de perte supplémentaire de ce point de vue. Certes, le tribunal n'est pas en mesure d'estimer la probabilité de pareilles hypothèses. Il peut néanmoins les admettre comme étant vraisemblables, sans toutefois que cette circonstance n'emporte, à elle seule, sa conviction. Au demeurant, il a déjà été constaté à plusieurs reprises que des dossiers remis au tribunal par des caisses de chômage n'étaient pas complets (v. PS 1996.0038 du 10 mars 1997 qui fait le même constat). Le fait que la Caisse n'ait pas reçu le formulaire ne signifie pas encore qu'il ne lui ait pas été remis. Le recourant explique qu'il l'a bien déposé dans les temps et qu'il s'est fait délivrer un duplicata par l'ORP immédiatement après avoir été interpellé. La Caisse fait valoir que le fait qu'un document porte la mention " copie " ne prouve pas encore que l'original ait été déposé à temps. Elle ajoute que les ORP ne notent pas la remise des IPA et que ces formulaires sont de toute manière à libre disposition. Pour réfuter les déclarations du recourant, la Caisse aurait sans doute dû interpellier l'ORP pour savoir s'il avait effectivement déposé son formulaire dans le délai imparti ou seulement au début de l'année 2005. Elle s'en est toutefois abstenue. En cours d'instance, le juge instructeur a interpellé cette autorité pour savoir si le document figurait tel quel dans ses dossiers avant le 1^{er} février 2005 ou si l'assuré était venu chercher un formulaire vierge pour le remplir à nouveau et le remettre à la Caisse. Dans sa réponse du 5 août 2005, l'ORP n'a pas formellement exclu la version des faits soutenue par le recourant. Il a relevé que certaines indications habituelles ne figuraient pas sur le formulaire litigieux, contrairement à la pratique habituelle. Cela l'a conduit à la conclusion que l'on se trouverait en présence d'une copie. Il n'a toutefois pas confirmé le soupçon d'un document établi le 1^{er} février 2005 et antérieur au 30 juin 2004. Pour le surplus, l'ORP n'est pas en mesure d'indiquer la date à laquelle l'assuré serait venu le chercher à l'office, ce qui ne heurte en rien sa version des faits. Cela étant, l'hypothèse défendue par la Caisse est peu vraisemblable. Si le recourant a obtenu un duplicata d'un document daté du 30 juin 2004, c'est qu'il avait été déposé à temps auprès de l'ORP. On conçoit difficilement que les collaborateurs acceptent d'établir une telle pièce sans qu'une copie ne se trouve dans leurs dossiers ou sur la base d'un document qui leur serait présenté muni d'une signature vieille de plusieurs mois. Le fait que le formulaire IPA contienne les indications personnelles de l'assuré préimprimées montre en effet qu'il s'agit de documents individualisés (et non d'un formulaire en libre-service à l'office, que l'assuré serait venu prendre pour le remplir après coup en l'anti-datant). Par ailleurs, il est nécessaire d'élargir l'examen de la question litigieuse en tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. A cet égard, on ne doit pas perdre de vue que le recourant a toujours satisfait à ses obligations, nonobstant la procédure en cours, s'agissant de son aptitude au placement. Il a en particulier déposé ses formulaires IPA et les preuves de ses recherches d'emploi. Il allègue, sans être contredit par la Caisse, s'être rendu aux entretiens de l'ORP et avoir fait contrôler son chômage. De plus, on ne voit pas trace d'avertissement ou de sanction dont il aurait été l'objet durant son délai-cadre d'indemnisation. Cela étant, au degré requis de la vraisemblance prépondérante, les moyens invoqués par le recourant sont de nature à emporter la conviction du tribunal quant au bien-fondé de ses déclarations. Tout bien pesé, l'hypothèse selon laquelle le formulaire IPA pour le mois de juin 2004 a bien été remis à la Caisse le 30 juin 2004 doit être privilégiée. On doit dès lors considérer que le recourant a établi à satisfaction de droit le

respect de son obligation, ce qui rend sans objet la question du fardeau de la preuve. c) Par surabondance, il convient de relever que le recours devrait de toute manière être admis pour un autre motif. L'art. 29 al. 3 OACI dispose en effet que la Caisse impartit, au besoin, à l'assuré un délai convenable pour compléter les documents et le rend attentif aux conséquences d'une négligence. Ces obligations ont été précisés par le Seco en ce sens que la Caisse est tenue d'accorder à l'assuré un nouveau délai raisonnable pour compléter le dossier si des documents font défaut et doit également lui signaler que son droit s'éteint s'il n'a pas fait le nécessaire avant le délai de péremption de trois mois. En outre, si l'assuré fait valoir son droit peu avant le terme du délai de péremption, la Caisse lui accordera un délai allant au-delà (pour un exemple d'application afférant à l'ancienne teneur de l'art. 29 al. 3 OACI, v. ATFA du 31 août 2004, C 7/03; Circulaire IC, janvier 2003, C-144). L'obligation d'informer et de conseiller l'assuré résulte également de l'art. 27 al. 2 LPGA (sur le contenu de l'obligation, v. U. Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 14 ad art. 27, p. 319, qui cite notamment la nécessité de rendre attentif l'assuré de l'imminence d'un délai de péremption). Dans le cas d'espèce, la Caisse a attendu plus de sept mois avant d'interpeller le recourant sur l'absence du formulaire lié aux indemnités de juin 2004. Elle ne lui a donc pas laissé la possibilité de compléter son dossier (pour autant qu'un manquement puisse lui être reproché à cet égard) avant la péremption de ses droits. Cela étant, force est de constater que la Caisse n'a pas respecté les directives applicables en pareille hypothèse. On ignore tout des raisons pour lesquelles le dossier du recourant n'a pas été examiné avant février 2005. Toujours est-il que l'existence d'une procédure pendante devant le Tribunal administratif peut expliquer un tel retard, mais non porter préjudice au recourant. A cet égard, il convient de rappeler que l'assuré a continué à se conformer aux obligations résultant de l'art. 17 LACI durant la procédure. On peut raisonnablement attendre qu'il en soit de même de la part de la Caisse. La Caisse fait encore valoir qu'elle n'avait pas l'obligation d'informer le recourant, puisque son attention avait déjà été attirée sur cette question lorsqu'il avait rempli les formulaires IPA pour les périodes antérieures à juin 2004. Cet argument ne résiste pas à l'examen, car l'art. 29 al. 3 OACI - tel que précisé par les directives - s'applique précisément aux cas où le dossier de l'assuré doit être complété et non seulement de manière générale.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision entreprise. Le dossier de la cause sera renvoyé à la Caisse pour nouvelle instruction et nouvelle décision. Le recourant pourra prétendre à l'indemnité de chômage pour juin 2004 si les autres conditions posées sont également réunies. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA). Le recourant ayant procédé sans le concours d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens.