

VD_OMNI PS.2005.0170 vom 20. Oktober 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-10-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0170

FR: VD_OMNI PS.2005.0170 du 20 octobre 2005

IT: VD_OMNI PS.2005.0170 del 20 ottobre 2005

Regeste

X. c/Caisse cantonale de chômage, Office régional de placement de l'Ouest Lausannois ORPOL | La recourante qui s'est conformée aux instructions correctes mais insuffisantes de l'ORP en s'inscrivant à l'office du travail avant le RV fixé par l'ORP mais dix jours après la perte de son emploi doit être protégée dans sa bonne foi, d'autant qu'elle était suivie depuis plusieurs années par le même ORP et qu'elle avait déjà bénéficié de l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation sans devoir s'inscrire à l'OT lors d'une précédente période de chômage. Calcul de la période de cotisation comme si elle s'était inscrite dès le premier jour du chômage.

Erwägungen

E. 1

de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), le recours est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

La recourante conteste en premier lieu la façon dont ont été établis les délais-cadres applicables aux périodes d'indemnisation et de cotisation, en faisant valoir qu'elle remplit toutes les conditions donnant droit à l'indemnité de chômage à partir du 3 novembre 2004.

a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage (LACI), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage notamment s'il satisfait aux exigences du contrôle (let. g). Ces exigences figurent notamment à l'art. 17 al. 2 LACI, lequel prévoit qu'en vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage. Aux termes de l'art. 19 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 août 1983 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI), l'assuré doit se présenter à la commune de son domicile (art. 18 OACI) ou à l'office compétent selon le droit cantonal (al. 1). La commune ou l'office compétent donne confirmation à l'assuré de la date à laquelle il s'est présenté et de la caisse qu'il a choisie. Le canton est responsable de la saisie des données de contrôle. Ces données doivent être saisies dans les sept jours à compter de la date à laquelle l'assuré s'est présenté à la commune ou à l'office compétent (al. 3). Au plan cantonal, la loi du 25 septembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) charge l'ORP d'exécuter les prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral, ceci sous réserve de l'art. 12 de la loi. Selon cette dernière disposition, l'office communal du travail est compétent pour "inscrire les demandeurs d'emploi conformément aux prescriptions fédérales et cantonales". Pour sa part, l'ORP est compétent pour effectuer les inscriptions des demandeurs d'emploi dans le système électronique d'information de la Confédération PLASTA (art. 10 al. 2 let. i

LEAC) ; l'ORP transmet ensuite à l'assuré une copie de l'inscription, mentionnant la date de l'annonce à l'office du travail, afin qu'il la présente à la caisse de chômage (art. 20 al. 3 OACI). Celle-ci allouera l'indemnité à compter de ladite date. b) Outre les exigences du contrôle, le droit à l'indemnité suppose que l'assuré remplisse les conditions relatives à la période de cotisation (art. 8 al. 1 let. e LACI). A teneur de l'art. 13 al. 1 er LACI, remplit ces conditions celui qui, dans les limites du délai-cadre applicable à la période de cotisation (art. 9 al. 3 LACI), a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation. Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans avant le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (art. 9 al. 2 LACI). En règle générale, ce jour correspond à celui où l'assuré s'annonce pour la première fois à l'office de travail pour remplir son obligation de contrôle, pour autant que les autres conditions posées par l'art. 8 al. 1 er let. a-d-e-f LACI soient remplies (DTA 1990, no 13, p. 81). c) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci après: Seco), autorité fédérale de surveillance en matière d'assurance chômage, a édicté des directives en matière d'indemnité de chômage figurant dans un document intitulé "Circulaire relative à l'indemnité de chômage" (ci après: Circulaire IC). S'agissant de l'obligation de présentation à la commune (art. 19 OACI), la circulaire IC B244 prévoit ceci " l'assuré doit se présenter à sa commune de domicile le premier jour pour lequel il demande l'indemnité de chômage. Il y reçoit une liste des caisses de chômage exerçant leur activité sur le territoire du canton et est rendu attentif au libre choix de la caisse. La commune confirme la date à laquelle il s'est annoncé et son choix de la caisse de chômage au moyen du formulaire "inscription auprès de la commune". Retenir une date d'inscription antérieure à la date effective de l'inscription à la commune n'est pas possible. Elle veille en outre à ce que les données de contrôle de l'assuré soient saisies par l'autorité compétente dans les 7 jours qui suivent" En l'occurrence, on constate sur la base de la formule "Préparation pour l'inscription à l'ORP" remplie par l'office communal du travail que la recourante s'est présentée à l'office communal le 16 novembre 2004, et qu'elle a ensuite validé son inscription en se rendant à l'entretien fixé par l'ORP le 18 novembre 2004. La caisse a donc retenu le 16 novembre 2004 pour fixer les délais-cadres de l'art. 9 LACI et considéré par conséquent que le délai-cadre de cotisation s'étendait du 16 novembre 2002 au 15 novembre 2004. Or, durant cette période, la recourante justifie d'une période de cotisation inférieure aux douze mois requis pour pouvoir prétendre au versement des indemnités de chômage au sens de l'art. 8 al. 1 let. e LACI. La caisse a donc considéré à juste titre qu'elle ne remplissait pas les conditions pour revendiquer le versement de l'indemnité de chômage à partir du 16 novembre 2004.

E. 3

En réalité, la recourante ne conteste pas la date de son passage à la commune, ni le fait qu'elle ne remplit pas les conditions relatives à la période de cotisation dans le délai-cadre fixé par la caisse. Elle estime cependant avoir fait preuve de la diligence requise en se mettant immédiatement en rapport avec l'ORP à l'annonce de son licenciement le 25 octobre 2004 pour s'enquérir des démarches à effectuer, et s'être de bonne foi conformée aux instructions reçues à cette occasion en se présentant à sa commune avant le premier entretien de contrôle du 18 novembre 2004. La recourante soutient ainsi, en tous les cas implicitement, que l'ORP a failli à son devoir d'information en omettant d'attirer son attention sur le fait que la date du passage à la commune était déterminante pour le calcul du délai cadre de cotisation et le moment à partir duquel son droit à l'indemnité serait ouvert. a) En vertu de l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et

obligations, dans les limites de leur domaine de compétence. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. 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'abrégier le chômage. Selon la jurisprudence du tribunal de céans, ce devoir d'information peut être compris comme une obligation générale et permanente de renseigner indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées (arrêts PS.2005.0003 du 21 avril 2005 et PS.2004.0130 du 20 décembre 2004). Il sera notamment satisfait par le biais de brochures, fiches ou instructions (FF1999 II/2 p. 4229). Les principes qui sont à l'origine de ces dispositions sur le devoir d'information 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, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2003., § 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" (R. Spira, Du droit d'être renseigné et conseillé par les assureurs et les organes d'exécution des assurances sociales, in SZS 2001, pp. 530-531 et, s'agissant de l'art. 8 LAVI, la référence à l'ATF 123 II 244 cons. 3e). 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). Constituant le pendant de l'obligation générale de renseigner instituée par l'art. 27 al. 1 LPGA, le droit individuel à être conseillé sur ses droits et devoirs instauré par l'art. 27 al. 2 LPGA doit permettre à l'assuré d'obtenir des réponses précises aux questions concernant sa situation particulière. Sur la base de cette disposition, le tribunal a ainsi estimé que devait être protégé dans sa bonne foi l'assuré qui avait annoncé à l'ORP qu'il allait effectuer un stage et n'avait pas été utilement conseillé sur son droit à l'indemnité de chômage compensatoire durant ce stage (PS.2005.0003 du 21 avril 2005). Il a également admis la restitution du délai de trois mois de l'art. 20 al. 3 LACI (délai pour exercer son droit à l'indemnité à la fin de la période auquel il se rapporte) à un assuré qui n'avait pas été informé par sa caisse du risque de péremption de son droit s'il ne produisait pas tous les documents en temps utile (PS.2005.0142 du 25 juillet 2005). Il a également considéré qu'on ne pouvait reprocher à une assurée de ne pas avoir pris des mesures pour assurer la garde de son enfant à l'issue du délai de protection suivant l'accouchement, son conseiller ORP ne lui ayant donné aucune information précise à ce sujet et cette obligation ne pouvant se déduire systématiquement des informations à caractère général diffusées à tous les demandeurs d'emploi (PS.2004.0130 du 20 décembre 2004). b) aa) Dans le cas d'espèce, le tribunal tient pour établi que la recourante a contacté l'ORP aussitôt qu'elle a eu connaissance de son licenciement pour s'informer des démarches à effectuer en vue de son inscription au chômage, et que ce dernier lui a immédiatement fixé un entretien d'inscription et de contrôle au 18 novembre 2004, en lui précisant au téléphone qu'elle devait au préalable s'inscrire à

l'office du travail de sa commune. Cela ressort notamment de la lettre-type de confirmation du rendez-vous du 18 novembre 2004 envoyée par l'ORP le 27 octobre 2004, laquelle indique par ailleurs une liste de documents à apporter lors de cet entretien sur laquelle figure, parmi d'autres documents, l'attestation de passage à l'office du travail de la commune. L'autorité intimée fait valoir qu'en précisant à la recourante qu'elle devait préalablement s'inscrire à l'office du travail, l'ORP a fourni un renseignement essentiel et correct dont la recourante ne pouvait sans autre supposer qu'il s'agissait d'une formalité sans véritable portée. Elle soutient qu'en n'effectuant pas de suite la démarche requise, la recourante a fait preuve de négligence coupable, et qu'il lui appartient d'en supporter les conséquences. bb) En réalité, la question fondamentale, en regard des art. 27 al. 2 LPGA et 19a OACI, est de savoir si le renseignement donné par l'ORP était non seulement essentiel et correct, comme le relève l'autorité intimée, mais encore s'il était suffisant compte tenu de la situation particulière de la recourante pour qu'elle puisse en déduire qu'elle devait s'inscrire à l'office communal du travail non seulement avant l'entretien de contrôle du 18 novembre 2004, mais surtout le 1^{er} jour au plus tard à partir duquel elle revendiquait le versement de l'indemnité de chômage (art. 17 al. 2 LACI). En l'occurrence, on relève que, après son premier délai cadre d'indemnisation qui avait couru du 1^{er} août 2000 au 31 juillet 2002, la recourante avait bénéficié du renouvellement de ce délai-cadre en septembre 2002 sans devoir s'annoncer à l'office du travail de sa commune. Qui plus est, il ressort des procès-verbaux tenus par l'ORP que, après une décision initiale de refus communiquée le 12 août 2002, elle avait eu confirmation lors d'un entretien de contrôle le 18 septembre 2002 que le renouvellement du délai cadre d'indemnisation était finalement accepté et l'inscription avait alors été effectuée avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2002 par l'ORP. La recourante pouvait dès lors légitimement considérer que la démarche formellement déterminante, notamment pour le point de départ des délais-cadres de cotisation et d'indemnisation, était celle faite auprès de l'ORP, ceci quand bien même il lui avait été demandé de passer à l'office communal du travail. En outre, Il n'est nullement établi, et l'ORP ne le prétend d'ailleurs pas, que son attention aurait été attirée à un moment quelconque sur le fait que le moment déterminant est celui de l'inscription à la commune lorsque la personne assurée demande une nouvelle indemnité de chômage après avoir interrompu sa période de chômage parce qu'elle avait retrouvé un emploi durant quelques mois. La caisse fait cependant valoir que la recourante ne pouvait ignorer qu'elle était "hors circuit" tant du point de vue de l'ORP que de la caisse à partir du 18 août 2004, date à laquelle l'ORP lui a écrit pour lui signifier qu'elle l'avait désinscrite du registre des demandeurs d'emploi, et qu'elle devait dès lors savoir qu'une troisième demande d'indemnité chômage faite après le 31 août 2004 impliquait d'effectuer à nouveau toutes les démarches nécessaires (cf. déterminations de la caisse du 18 juillet 2004). Toutefois, à moins d'être rompu aux règles de l'assurance-chômage, on ne peut attendre d'un assuré qu'il distingue en détails l'importance de ces démarches, ni qu'il puisse savoir à partir de quel moment son inscription sera prise en considération, ou à quel office il doit s'annoncer pour que sa demande soit formellement enregistrée. L'erreur de la recourante est d'autant plus excusable qu'elle avait déjà obtenu le renouvellement de son premier délai-cadre sans s'inscrire à sa commune de domicile, et qu'elle n'a eu aucun contact avec cet office durant toute sa période de chômage de juillet 2000 à août 2004, alors qu'elle était régulièrement suivie et assistée par l'ORP dans le cadre de ses obligations de contrôle. A cet égard, on admet aisément qu'elle ait identifié l'ORP comme son interlocuteur privilégié en matière d'assurance-chômage, escomptant que les renseignements donnés devaient être exacts et

complets compte tenu de sa situation. On peut en outre difficilement considérer qu'elle a fait preuve, par son attitude, d'une négligence coupable. Elle s'est en effet immédiatement mise en rapport avec l'ORP dès qu'elle a appris son licenciement au mois d'octobre 2004, et s'est ensuite conformée aux instructions reçues à cette occasion en s'inscrivant à sa commune avant son premier entretien de contrôle. Elle ne pouvait supposer, sur la base des informations qui lui avaient été données, qu'elle risquait de perdre son droit aux indemnités en n'effectuant pas cette démarche de suite. On peut ainsi partir de l'idée que la recourante aurait fait en sorte de sauvegarder ses droits en s'annonçant immédiatement à l'office du travail de sa commune si on l'avait clairement informée des conséquences des différentes démarches à effectuer. Partant, en omettant d'attirer l'attention de la recourante sur la nécessité de se présenter à sa commune de domicile dès son 1^{er} jour de chômage au plus tard, et en lui indiquant seulement qu'elle devait s'annoncer avant la date de son premier entretien de contrôle, l'ORP a failli à son obligation d'informer selon l'art. 27 LPGA sur un point essentiel. La recourante doit donc être placée dans la situation qui aurait été la sienne si elle avait été correctement renseignée, ce qui l'aurait amenée à se présenter à l'office de travail de sa commune avant son premier jour de chômage, le 3 novembre 2004. d) Il résulte de ce qui précède que la date à prendre considération pour le calcul des délais-cadres de cotisation et d'indemnisation est le 3 novembre 2004, le délai-cadre de cotisation ayant couru par conséquent du 3 novembre 2002 au 2 novembre 2004. A l'intérieur de ce délai-cadre, la recourante a travaillé du 3 novembre 2002 au 31 juillet 2003, soit 8 mois et 28 jours à l'EMS X. _____, à Lausanne, puis du 3 août 2004 au 2 novembre 2004, soit 3 mois et 2,2 jours, à la Fondation Y. _____, à Lausanne, calculés conformément aux art. 11 LACI et 11 al. 1 et 2 OACI. La recourante totalise donc une période de cotisation de 11 mois et 30,2 jours, soit une période suffisante en regard des douze mois de cotisation minimum exigés par l'art. 13 al. 1 LACI. Vu ce qui précède, il est inutile d'examiner s'il y a lieu de tenir compte de l'incapacité de travail de la recourante pour établir la date déterminante à partir de laquelle elle a pu revendiquer l'indemnité de chômage.

E. 4

Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle examine si les autres conditions de l'art. 8 al. 1 LACI sont réunies avant, cas échéant, d'ouvrir un nouveau délai-cadre d'indemnisation en faveur de la recourante. La recourante qui obtient gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel a droit à des dépens (art. 55 LJPA). Au surplus, l'arrêt sera rendu sans frais conformément à l'art. 61 lit. a LPGA.

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