

VD_OMNI PS.2006.0078 vom 19. Juli 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-07-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2006.0078

FR: VD_OMNI PS.2006.0078 du 19 juillet 2006

IT: VD_OMNI PS.2006.0078 del 19 luglio 2006

Regeste

X./Caisse cantonale de chômage, Office régional de placement de l'Ouest Lausannois ORPOL | En tant qu'organe d'exécution en matière d'assurance-chômage, l'ORP est tenu de rendre l'assuré attentif au respect de ses obligations pendant la procédure de recours, y compris en ce qui concerne le délai de trois mois pour revendiquer le droit à l'indemnité de chômage en transmettant les formules IPA à la caisse de chômage. En l'espèce, la recourante s'est conformée aux indications de l'ORP, lequel a tardé à attirer son attention sur la nécessité de continuer à transmettre les feuilles IPA. Elle a en outre immédiatement donné suite à l'avis tardif de l'ORP en transmettant aussitôt à la caisse toutes les formules IPA des mois écoulés depuis le dépôt de son recours, de sorte que les conditions d'une restitution du délai au sens de l'art. 41 LPGA sont remplies.

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

Aux termes de l'art. 20 al. 3 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ci-après : LACI), le droit à l'indemnité de chômage 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. Chaque mois civil constitue une période de contrôle (art. 27a de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; ci-après : OACI). a) Le mode d'exercice du droit à l'indemnité est réglé par l'art. 29 OACI qui prévoit à son 1^{er} alinéa que, pour la première période de contrôle pendant le délai-cadre et chaque fois que l'assuré se retrouve en situation de chômage après une interruption de six mois au moins, il fait valoir son droit en remettant à la caisse : sa demande d'indemnité dûment remplie (let. a), le double de la demande d'emploi (formule officielle) (let. b), les attestations de travail concernant les deux dernières années (let. c), l'extrait du fichier "Données de contrôle" ou la formule "Indications de la personne assurée" (let. d) et tous les autres documents que la caisse exige pour juger de son droit aux indemnités (let. e). Le 2^{ème} alinéa de l'art. 29 OACI précise qu'afin de faire valoir son droit à l'indemnité pour les périodes de contrôle suivantes, l'assuré présente à la caisse, l'extrait du fichier "Données de contrôle" ou la formule "Indications de la personne assurée" (let. a), les attestations relatives au gain intermédiaire (let. b) et tout autre document exigé par la caisse pour juger de son droit à l'indemnité (let. c). L'assuré exerce son droit en présentant à la caisse de chômage les documents mentionnés à l'art. 29 OACI. Si des documents importants pour établir son droit à l'indemnité font en revanche défaut, la caisse lui accorde

un nouveau délai raisonnable pour compléter le dossier et lui signale que son droit s'éteint s'il n'a pas complété son dossier avant le terme du délai de péremption de trois mois (art. 29 al. 3 OACI; v. également Secrétariat d'Etat à l'économie - SECO -, Circulaire relative à l'indemnité de chômage, janvier 2003, C144). Le délai de trois mois pour l'exercice du droit à l'indemnité de chômage commence à courir à l'expiration de chaque période de contrôle à laquelle se rapporte le droit à l'indemnité, quand bien même une procédure de recours serait pendante (v. ATFA C7/03 du 31 août 2004, in DTA 2/2005 n° 11). b) On peut déduire du système de contrôle mis en place par le législateur qu'il n'existe pas de motif permettant de déroger au délai fixé à l'art. 20 al. 3 LACI. En effet, l'institution d'un délai de déchéance poursuit le but de permettre à l'administration de se prononcer à bref délai sur le bien-fondé d'une demande d'indemnisation, afin de prévenir d'éventuels abus (ATF 113 V 68 consid. 1b). Par ailleurs, cette exigence se justifie pour permettre à la caisse de chômage d'être renseignée sur tous les éléments - ou en tous les cas sur les éléments essentiels - qui lui sont nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause sur les prétentions de l'assuré. Il faut déduire de cette réglementation que la caisse de chômage ne joue pas seulement le rôle d'un office de paiement, mais également celui de contrôle du bien-fondé des droits à l'indemnité, notamment par l'examen de la remise des documents nécessaires (DTA 2000 no 6 p. 30 consid. 1c). c) En l'espèce, la recourante admet avoir déposé à la caisse le 13 juin 2005 les formulaires IPA des mois de décembre 2004 à mai 2005. Dès lors, il n'est pas contestable, ni du reste contesté, que les formules des mois de décembre 2004, janvier et février 2005 sont parvenues à la caisse plus de trois mois après la fin des périodes de contrôle auxquelles elles se rapportent. Le délai péremptoire de trois mois de l'art. 20 al. 3 LACI était ainsi échu pour ces trois périodes de contrôle, de sorte que le droit de la recourante aux indemnités pour cette période est en principe périmé.

E. 3

En réalité, le litige porte sur la question de savoir si les délais pour exercer le droit à l'indemnité pour les périodes de contrôle de décembre 2004 à février 2005 peuvent être restitués à la recourante. a) L'art. 41 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (ci-après: LPGA), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, régit la restitution de délai de la manière suivante: si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans faute de sa part, d'agir dans le délai fixé, le délai est restitué si la demande en est présentée avec indication du motif dans les dix jours à compter de celui où l'empêchement a cessé (al. 1). Si la restitution est accordée, le délai pour l'accomplissement de l'acte omis court à compter de la notification de la décision de restitution (al. 2). Sur la notion d'empêchement non fautif, cette disposition a une portée comparable à l'art. 32 al. 2 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), prévoyant que le délai de recours ne peut pas être prolongé, mais qu'il peut être restitué à celui qui établit avoir été sans sa faute dans l'impossibilité d'agir dans le délai. Par empêchement non fautif, il faut entendre non seulement l'impossibilité objective, comme la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à l'erreur. Une restitution de délai est ainsi admise non seulement lorsque la partie se trouve objectivement dans l'impossibilité de protéger ses droits, mais aussi lorsque sa passivité paraîtrait excusable, par exemple en raison d'un renseignement erroné - ou de l'absence de renseignement - donné par l'autorité compétente (TA, arrêt PS 2005.0087 du 25 juillet 2005). Selon l'art. 27 al. 1 LPGA en effet, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales, dans les limites de leur domaine de compétence, sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs

droits et obligations. 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 (ibid., al. 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 (al. 1), les caisses renseignant, pour leur part, les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans leur domaine d'activité (al. 2) (arrêt PS 2005.0087 précité; v. également arrêts PS 2005.0003 du 21 avril 2005 et PS 2004.0130 du 20 décembre 2004 pour ce qui est du contenu de ce devoir d'information, lequel peut être compris comme une obligation générale et permanente de renseigner indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées) . b) aa) Sous l'empire du régime antérieur à la LPGA, c'était seulement de façon restrictive que le Tribunal administratif admettait que les conditions permettant la restitution du délai pour faire valoir le droit à l'indemnité de chômage étaient réalisées. Il avait ainsi refusé de prendre en considération l'incapacité invoquée par une assurée, alors que le certificat médical produit était échu et n'avait pas été renouvelé durant la période pour laquelle le droit à l'indemnité était réclamé, celle-ci ayant fait preuve d'une inattention inexcusable ne constituant pas un motif de restitution de délai. Il n'avait pas davantage retenu la surcharge de travail d'une mère de deux enfants en bas âge dont l'époux terminait sa thèse de doctorat, de même que la méconnaissance des modalités d'exercice du droit à l'indemnité, tout comme la prétendue dépression invoquée par l'assuré pour justifier sa carence, alors qu'il avait été capable, durant la même période, de satisfaire aux exigences du contrôle et d'effectuer des recherches d'emploi. Le tribunal avait en outre rappelé à plusieurs reprises qu'à défaut de renseignements erronés fournis par l'autorité compétente, le recourant ne pouvait pas être protégé dans sa bonne foi (arrêt PS 2005.0087 précité et références). Sous l'empire de l'ancien droit, le Tribunal fédéral des assurances considérait également 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 (v. ATFA C282/03 du 12 mai 2004 cons. 4.1); 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). Dans l'arrêt du 12 mai 2004 précité, le Tribunal fédéral des assurances relevait ainsi que le grief de violation d'une obligation de renseigner plus générale apparaissait infondé tant qu'il n'existait pas de circonstances particulières qui obligeraient l'administration à fournir des renseignements dans une mesure plus étendue que celle découlant de la loi. bb) On l'a vu, une obligation permanente et générale de renseigner est désormais consacrée à l'art. 27 al. 1 et 2 LPGA. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition et de l'art. 19a OACI, il n'est dès lors pas certain que la jurisprudence évoquée ci-dessus puisse être maintenue. Du reste, dans un arrêt du 25 octobre 2002 (PS 2002.0017), le tribunal avait déjà restitué le délai de l'art. 20 al. 3 LACI pour exercer le droit à l'indemnité dans la mesure où il était apparu que l'assuré n'avait pas pu agir en temps utile car l'office régional de placement ne l'avait pas correctement renseigné ; après l'entrée en vigueur de l'obligation générale de renseigner à charge des organes de l'assurance-chômage instituée par l'art. 27 LPGA, le tribunal a confirmé cette jurisprudence. Le tribunal a notamment examiné un cas proche du cas d'espèce dans lequel un assuré avait fait l'objet dans un premier temps d'une décision de refus d'octroi de l'indemnité de chômage contre laquelle il avait recouru. A cette occasion, il

a relevé que l'Office régional de placement était un organe d'exécution en matière d'assurance chômage (art. 85b LACI) et qu'il lui incombait de rendre attentif l'assuré sur ses obligations pendant la procédure de recours, notamment sur le délai de trois mois concernant la revendication du droit à l'indemnité par la production de la formule IPA auprès de la Caisse de chômage (arrêt PS 2004.0302 du 26 août 2005 consid. 2c). c) aa) En l'espèce la caisse fait valoir que les formules IPA sont librement disponibles aux guichets des ORP, où les assurés peuvent les retirer lorsqu'ils se présentent pour les entretiens de conseil et de contrôle, et que ce n'est donc pas aux conseillers ORP de remettre directement ces documents aux assurés lors des entretiens. Cette pratique est confirmée par l'ORP, qui relève en outre que la recourante en était informée, puisqu'elle a régulièrement bénéficié des indemnités de chômage depuis le mois d'août 2001 et qu'elle a ponctuellement remis les formules IPA à sa caisse durant ses deux premiers délais-cadres. Tant la caisse que l'ORP relèvent en outre que le délai péremptoire de trois mois est clairement indiqué au bas des formules IPA, et qu'il est également mentionné dans les informations remises à toute nouvelle personne qui s'annonce comme demandeur d'emploi. Ils en concluent que la recourante ne pouvait de bonne foi ignorer les démarches à accomplir ni le fait qu'elle devait retirer ses formules IPA à l'ORP et les remettre à la caisse dans un délai de trois mois après la fin d'une période de contrôle. Ils considèrent ainsi, à tout le moins de façon implicite, avoir rempli leur obligation de renseigner. bb) La recourante ne prétend pas qu'elle ignorait le délai de trois mois de l'art. 20 al. 3 LACI, ni la procédure à suivre pour demander le versement des indemnités de chômage à l'issue de chaque période de contrôle. Elle soutient en revanche que, dès le moment où la caisse lui avait refusé le droit à l'indemnité de chômage en date du 7 décembre 2004, il appartenait à l'ORP d'attirer son attention sur le fait qu'elle devait continuer à remplir les formules IPA et à les remettre à la caisse dans le délai de trois mois suivant chaque période de contrôle. Elle expose à cet égard que suite au refus de la caisse de lui ouvrir un nouveau délai-cadre en décembre 2004, et à son opposition, elle aurait demandé à l'ORP quelle était la marche à suivre durant la procédure d'opposition; elle se serait ensuite conformée aux indications de sa conseillère ORP selon lesquelles elle devait continuer ses recherches d'emploi (ce qu'elle a fait en lui remettant ponctuellement ses listes d'offres d'emploi) et continuer à se rendre aux entretiens de contrôle. Son droit aux indemnités étant suspendu, elle affirme ne pas s'être inquiétée de l'obligation de fournir la formule IPA avant que sa conseillère ORP n'aborde le sujet lors d'un entretien du 8 juin 2005, en lui demandant si elle retirait régulièrement ce document pour le faire suivre chaque mois à la caisse de chômage (cf. opposition formulée le 16 décembre 2005). Il résulte effectivement des procès verbaux d'entretien figurant au dossier que, à l'occasion du premier entretien avec la conseillère ORP qui a suivi la décision négative de la caisse, l'attention de la recourante a été attirée sur le fait qu'elle devait continuer à faire des recherches d'emploi en cas d'admission de son recours, sans toutefois qu'il lui soit précisé qu'elle devait également continuer à remplir et remettre les formules IPA à la caisse. Or, comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le relever (arrêt PS 2004.0302 précité), en application de l'art. 27 LPGA, il incombait à l'ORP de rendre la recourante attentive au respect de ses obligations pendant la procédure de recours, notamment en l'informant sur le fait qu'elle était tenue non seulement de poursuivre ses recherches d'emploi, mais également de respecter le délai de trois mois pour revendiquer son droit à l'indemnité en produisant la formule IPA auprès de la caisse. En l'occurrence, c'est bien ce qu'a fait l'ORP, mais trop tard pour que la recourante puisse transmettre les formules à temps pour les mois de décembre 2004 à février 2005. Il résulte ainsi du

procès-verbal d'entretien avec l'ORP du 8 juin 2005 que ce n'est qu'à cette date que sa conseillère l'a informée "qu'il était conseillable de continuer à envoyer les feuilles IPA" . On ne saurait en outre reprocher à la recourante d'avoir fait preuve de négligence. On relève à cet égard que celle-ci a aussitôt donné suite à l'information fournie le 8 juin 2005 en remplissant les formules IPA des mois de décembre 2004 à mai 2005 le 10 juin 2005, et en les remettant sans délai à la caisse. On peut dès lors partir du principe que si l'ORP avait correctement informé la recourante dès le mois de janvier 2005 qu'elle restait tenue de transmettre à la caisse les formules IPA à la fin de chaque mois, celle-ci se serait pareillement conformée à ces indications et aurait rendu les documents en temps voulu. Dans ces conditions, il apparaît que les conditions permettant de restituer le délai de production des formules IPA des mois de décembre 2004 à février 2005 sont remplies, et que c'est à tort que la caisse a refusé d'indemniser la recourante pour les mois de décembre 2004 à février 2005.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. En application de l'art. 61 litt. a LPGA, le présent arrêt sera rendu sans frais. La recourante qui obtient gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel a droit à des dépens (art. 55 LJPA).

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