

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 22 juin 2009

---

Présidence de M. JOMINI, juge unique  
Greffier : Mme Vuagniaux

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**C.**\_\_\_\_\_, à Chavannes-près-Renens, recourant,

et

**CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, DIVISION JURIDIQUE**, à Lausanne,  
intimée.

---

**Art. 20 al. 3 LACI, 29 OACI, 27 LPGA**

**E n f a i t :**

**A.** C.\_\_\_\_\_ a sollicité l'octroi des indemnités de l'assurance-chômage auprès de la Caisse cantonale de chômage, à Lausanne (ci-après : la caisse), à partir du 1<sup>er</sup> février 2008. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date jusqu'au 31 janvier 2010.

Le 12 juin 2008, la caisse a écrit à l'assuré pour l'inviter à déposer le formulaire « Indications de la personne assurée » (ci-après : IPA) pour le mois de février 2008, ce que l'intéressé a fait le 15 juin 2008.

Le 8 août 2008, la caisse a demandé à l'assuré divers renseignements et pièces afin de compléter son dossier, dont la production des formulaires IPA des mois de mars, avril, mai, juin et juillet 2008.

Par décision du 24 septembre 2008, la caisse a informé l'assuré qu'elle ne pouvait l'indemniser pour le chômage subi en mars et avril 2008, car il n'avait déposé les formulaires IPA concernés que le 14 août 2008, soit après la date d'extinction du droit (30 juin 2008 pour le mois de mars 2008 et 31 juillet 2008 pour le mois d'avril 2008).

C.\_\_\_\_\_ s'est opposé à cette décision le 14 octobre 2008. Il a admis avoir produit tardivement les formulaires concernés et a affirmé que, bien que parlant bien le français, il n'avait pas compris qu'il fallait remettre ces documents à la caisse lorsqu'il avait assisté à la séance d'information des chômeurs. De plus, son conseiller de l'Office régional de placement de Renens (ci-après : ORP) ne le lui aurait jamais expliqué clairement et la personne à la réception de cet office lui aurait dit qu'il ne devait pas utiliser les formulaires IPA puisqu'il était suivi parallèlement par les services sociaux.

Statuant sur cette opposition le 30 octobre 2008, la Division juridique de la caisse a confirmé la décision du 24 septembre 2008. En

substance, elle a considéré que si l'assuré n'exerçait pas son droit à l'indemnité dans le délai péremptoire de l'art. 20 al. 3 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0) en produisant les formulaires IPA selon l'art. 29 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02) – en particulier la formule IPA prévue à l'art. 29 al. 1 let. d et al. 2 let. a OACI –, son droit s'éteignait, sans qu'elle ne doive l'avertir ou fixer de délai supplémentaire. La caisse a en outre refusé la restitution du délai en retenant que l'assuré n'avait invoqué aucun empêchement non fautif au sens de l'art. 41 al. 1 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1).

**B.** C. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition par acte du 18 novembre 2008, en concluant à l'indemnisation des mois de mars et avril 2008. En réitérant les arguments de son opposition du 14 octobre 2008, il a ajouté que lorsqu'il était passé à la caisse (environ cinq ou six fois) afin de corriger des fautes dans sa demande d'indemnité de chômage, on ne lui avait jamais dit qu'il n'avait pas déposé ses formulaires IPA. En outre, à aucun moment les autorités ne lui ont écrit pour l'avertir que les documents litigieux manquaient pour son indemnisation, quand bien même il s'était inquiété de ce problème à plusieurs reprises.

Dans sa réponse du 6 janvier 2009, la caisse a relevé que si elle avait effectivement demandé à l'assuré de lui fournir le premier formulaire IPA afin d'effectuer une première indemnisation, elle n'avait nullement l'obligation de le faire pour les périodes d'indemnisation ultérieures. Dès lors que chaque assuré est en principe informé de l'obligation de déposer les formulaires IPA tant durant la séance d'information des chômeurs que par son conseiller ORP, la caisse estime que l'intéressé ne peut invoquer le fait de ne pas avoir été dûment renseigné.

**C.** Une audience d'instruction a été tenue le 22 juin 2008, lors de laquelle le recourant a répété l'argumentation exposée dans son recours,

en précisant qu'il n'avait compris le fonctionnement de l'assurance-chômage que lorsque l'Association de défense des chômeurs le lui avait expliqué. Un représentant de la caisse a été entendu dans ses explications.

**E n d r o i t :**

**1. a)** Aux termes de la disposition transitoire de l'art. 117 al. 1 LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les causes pendantes devant les autorités administratives et de justice administratives à l'entrée en vigueur de la présente loi, sont traitées selon cette dernière.

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, qui succède au Tribunal des assurances, est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD).

**b)** La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence d'un juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Remplissant les conditions formelles des art. 60 et 61 let. b LPGA, le recours est recevable.

**3.** Le litige porte sur le point de savoir si l'assuré a droit aux indemnités de l'assurance-chômage pour les mois de mars et avril 2008.

**a)** Aux termes de l'art. 20 al. 3 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. Les indemnités qui n'ont pas été perçues sont périmées après la fin de ladite période. Selon l'art. 29 OACI, l'assuré exerce son droit, notamment, en remettant l'extrait du fichier « Données de contrôle » ou la formule « Indications de la personne assurée » (al. 1 let. d et al. 2 let. a). Au besoin, la caisse impartit à l'assuré

un délai convenable pour compléter les documents et le rend attentif aux conséquences d'une négligence (al. 3). Ces exigences ont pour but de permettre à la caisse de se prononcer suffisamment tôt sur le bien-fondé d'une demande d'indemnisation, afin de prévenir d'éventuels abus, en disposant des éléments essentiels qui lui sont nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause (DTA 2000 no 6 p. 30 consid. 1c).

En l'espèce, il n'est pas contesté que, pour les deux périodes de contrôle litigieuses, le droit a été exercé après l'échéance du délai de trois mois. Ce délai étant un délai de péremption (non prolongeable), la caisse était fondée à retenir que les exigences fixées par les dispositions précitées n'étaient pas satisfaites.

**b)** La caisse s'est également prononcée sur la question de la restitution du délai péremptoire. Elle s'est référée à ce propos à l'art. 41 LPGa, pour considérer que la condition décisive posée par cette disposition – l'empêchement non fautif d'agir dans le délai fixé – n'était pas remplie. Il n'est pas certain que seules les conditions de la restitution de délai doivent être examinées, mais cela n'est pas décisif dans le cas particulier.

Pour apprécier le comportement du recourant dans ce cadre, il faut tenir compte des informations qu'il a obtenues de la part de la caisse (ou des autres organes intervenant en relation avec l'assurance-chômage).

La perte du droit à l'indemnité, pendant les deux mois concernés, est une conséquence juridiquement grave pour le chômeur (« schwerer Rechtsnachteil » – cf. TF C\_7/03 du 31 août 2004 consid. 5.3). Il faut donc que la caisse ait, préalablement, respecté strictement les prescriptions de procédure. Cela doit être pris en considération pour déterminer si le chômeur a eu un comportement fautif ou non fautif, au sens de l'art. 41 LPGa.

Conformément à une jurisprudence bien établie, la règle de l'art. 29 al. 3 OACI n'est pas violée quand, en l'absence de production de la

formule IPA - laquelle rappelle du reste clairement l'obligation de la déposer périodiquement -, la caisse de chômage ne fixe pas de délai supplémentaire (arrêt du TFA publié in DTA 1998 no 48). Il faut toutefois appliquer cette jurisprudence en fonction des circonstances particulières, en tenant compte du principe de la proportionnalité. Une obligation spéciale d'information ne s'impose pas à l'égard du chômeur qui ne manifeste aucune disponibilité à la collaboration, ou qui d'une autre manière a un comportement abusif (TF C\_7/03 du 31 août 2004 consid. 5.3.3. et 5.3.5, TF C\_240/04 du 1<sup>er</sup> décembre 2005 consid. 2.2.1, TF 8C\_106/2007 du 24 octobre 2007 consid. 4). En revanche, on peut se demander si la jurisprudence précitée s'applique sans réserve là où l'on peut déduire du comportement de la personne assurée que celle-ci a l'intention de poursuivre les démarches nécessaires à l'exercice du droit à l'indemnité malgré l'omission de produire un des documents énumérés à l'art. 29 al. 1 OACI (TF 8C\_1045/2008 du 4 juin 2009). La conséquence de cette jurisprudence est que, dans certaines circonstances, un accomplissement tardif de la démarche exigée peut être considéré comme valable (soit parce qu'on retient en définitive qu'il n'y a pas de péremption du droit, malgré l'échéance du délai, soit parce qu'on admet une restitution du délai dans le cadre de l'art. 41 LPGA - ce qui aboutit matériellement au même résultat). Cette obligation d'information est un devoir qui découle, par ailleurs, de règles générales du droit des assurances sociales (art. 27 LPGA).

En effet, selon l'art. 27 LPGA, 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 (al. 1). 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 (al. 2). 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 (al. 3).

Selon l'art. 19a OACI, 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'abréger le chômage (al. 1). Les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (art. 81 LACI) (al. 2). 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) (al. 3).

Aux termes de l'art. 85b LACI, les cantons instituent des offices régionaux de placement. Ils leur confient des tâches relevant de l'autorité cantonale. Ils peuvent leur confier la procédure d'inscription en vue du placement prévue à l'art. 17 al. 2. Selon l'art. 13 al. 2 let. a LEmp (loi cantonale vaudoise sur l'emploi, RSV 822.11), les ORP conseillent et placent les chômeurs.

L'art. 27 al. 1 LPGA pose une obligation générale et permanente de renseigner indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées. Cette obligation de renseigner sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. La formulation « personnes intéressées » ne veut pas dire que ceux qui désirent obtenir des renseignements doivent d'abord faire preuve de leur intérêt. L'al. 2 prévoit un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents. Tout assuré a droit à des conseils relatifs à ses droits et à ses obligations, gratuitement de la part de son assureur. Cette obligation de conseil ne s'étend qu'au domaine de compétences de l'assureur interpellé. Les renseignements peuvent également être communiqués par des non-juristes. Au contraire de l'obligation générale de renseigner, les conseils doivent porter sur un cas précis. Selon l'al. 3, l'assureur n'est pas obligé d'entreprendre des recherches afin de déterminer si l'assuré ou ses proches peuvent prétendre à des prestations d'autres assurances sociales. Le but du conseil visé à l'art. 27 al. 2 LPGA est de permettre à la personne intéressée d'adopter un comportement dont les effets juridiques cadrent

avec les exigences posées par le législateur pour que se réalise le droit à la prestation (TF C\_44/05 du 19 mai 2006 consid. 3.2 et 3.3 et les références citées). C'est en fonction de ces exigences générales qu'il faut apprécier l'attitude de l'administration, dans le cadre de l'art. 29 OACI.

**c)** Dans le cas particulier, le recourant a suivi la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi organisée par l'ORP (SICORP) et admet bien parler le français (la fiche d'inscription PLASTA, signée par l'intéressé, indiquant par ailleurs qu'il parle et écrit très bien le français, qu'il a une formation d'aide-électricien et a exercé les métiers de gérant de stock et d'indépendant avant son inscription au chômage). Il a compris qu'il devait réclamer le formulaire IPA à la réception de l'ORP puisqu'il admet l'avoir fait, certes sans succès selon ses dires. On ne saurait dès lors suivre son argument selon lequel il n'aurait pas compris les indications données lors de dite séance d'information. De plus, en remplissant la première formule IPA de février 2008, réclamée par la caisse le 12 juin 2008 afin de pouvoir procéder à une première indemnisation (cf. réponse de la caisse du 6 janvier 2009, 2<sup>ème</sup> par.), il a été averti une seconde fois de l'importance du délai de dépôt de ces formulaires, puisqu'il y est clairement indiqué, en caractères gras au bas de la page, que *« La déclaration doit être remise entièrement remplie à la caisse avec toutes les annexes, à la fin du mois. Si une seule réponse ou un seul document manque, aucune paiement ne pourra intervenir. Le droit à l'indemnité s'éteint s'il n'est pas revendiqué dans les 3 mois après la fin du mois auquel il se rapporte »*. Il faut ainsi admettre que l'ORP a correctement renseigné l'assuré sur ses obligations à ce sujet.

Le recourant soutient également qu'une personne à la réception de l'ORP lui aurait dit qu'il ne devait pas utiliser les formulaires IPA puisqu'il était également suivi par les services sociaux. N'étant étayée par aucun témoignage ni aucune pièce au dossier, cette allégation ne peut être tenue pour établie au degré de la vraisemblance prépondérante, exigée en matière de preuve dans le domaine des assurances sociales (ATF 126 V 360). Même à supposer que tel a été le cas, le recourant avait les moyens de mettre en doute l'affirmation de cette personne. En effet,

en recevant le courrier du 12 juin 2008 de la caisse lui demandant de fournir le formulaire IPA pour la première période de contrôle, il devait comprendre qu'il s'agissait d'une exigence formelle pour l'indemnisation qui s'appliquerait pour tous les mois suivants, et exigence à laquelle il avait déjà été rendu attentif lors de la séance d'information. Certes, l'intéressé était confronté à plusieurs intervenants, notamment en relation avec les prestations de l'aide sociale, mais on ne voit pas en quoi la situation était particulièrement confuse et devait l'empêcher de respecter cette exigence expressément indiquée. Au demeurant, si les réceptionnistes des ORP ont effectivement le devoir de fournir les formulaires IPA au guichet, le recourant devait savoir qu'ils n'ont toutefois aucune compétence pour se déterminer sur les cas particuliers des assurés, sachant qu'ils ne gèrent pas personnellement leur dossier. Et à cet égard, le recourant ne soutient pas qu'il aurait contacté son conseiller ORP afin d'obtenir la confirmation qu'il n'avait pas besoin de réclamer les formulaires IPA.

Enfin, contrairement à ce que semble reprocher l'intéressé aux autorités de l'assurance-chômage, celles-ci n'avaient aucune obligation légale de lui rappeler, à la fin de chaque mois, qu'il devait déposer son formulaire IPA afin d'être indemnisé. Les caisses ont l'obligation légale de fixer un délai supplémentaire au sens de l'art. 29 al. 3 OACI lorsqu'il s'agit de compléter les documents déjà déposés, mais cela ne concerne pas l'absence de production du formulaire IPA (cf. jurisprudence précitée). Le recourant n'avait en outre aucune autre démarche à entreprendre quant à l'exercice du droit à l'indemnité pour les mois de mars et avril 2009.

Dans ces circonstances, il se justifie d'appliquer la règle jurisprudentielle rappelée ci-dessus, à savoir que dans un cas ordinaire de renonciation à produire les formules IPA en temps utile, la restitution du délai pour empêchement non fautif n'entre pas en considération - ou bien d'un autre point de vue, il n'y a pas lieu de faire abstraction des exigences de l'art. 29 OACI -, nonobstant l'absence d'un rappel formel des prescriptions légales par les organes d'exécution de l'assurance-chômage. Les griefs du recourant sont en conséquence mal fondés.

**4.** Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée.

Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA) ni dépens (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,  
le juge unique  
prononce :**

**I.** Le recours est rejeté.

**II.** La décision sur opposition rendue le 30 octobre 2008 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.

**III.** La présente décision est rendue sans frais ni dépens.

Le juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- C. \_\_\_\_\_
- Caisse cantonale de chômage
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :