

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 juin 2010

Présidence de M. DIND
Juges : Mmes Rossier et Feusi, assesseurs
Greffier : Mme Parel

Cause pendante entre :

A. _____, à Prilly, recourante

et

CAISSE CANTONALE DE CHOMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée

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

E n f a i t :

A. A._____ (ci-après : l'assurée) a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage auprès de la Caisse cantonale vaudoise de chômage, agence de Lausanne (ci-après : la caisse) à partir du 8 avril 2008. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date.

A la suite de son mariage, l'assurée a changé de nom de famille et s'appelle désormais A._____.

Par décision du 21 octobre 2008, la caisse a informé l'assurée qu'elle ne pouvait pas l'indemniser pour le chômage subi du 1^{er} mai au 30 juin 2008, car elle n'avait déposé les formulaires "Indications de la personne assurée" (ci-après : IPA) relatifs aux mois de mai et de juin 2008 le 20 octobre 2008 seulement, soit après la date d'extinction du droit

Par courrier du 6 novembre 2008, l'assurée s'est opposée à cette décision et a conclu implicitement à son annulation. Elle a notamment précisé ce qui suit :

"(...)

Il est vrai que j'ai rendu mes IPA de manière tout à fait tardive mais de fait cela est uniquement dû à un problème de compréhension et en plus j'estime que je n'ai pas été informée de manière correcte.

Je tiens à dire que c'est la première fois que je suis au chômage.

Je parle assez mal le français mais je le comprends tout de même. Lorsque je suis allée voir mon conseiller à l'ORP, je lui demandais à chaque reprise pour quelles raisons je n'avais pas été indemnisée, il me disait toujours à cause de l'"ordinateur fermé". Pour moi, ce n'était pas clair et j'ai attendu.

Finalement, je me suis rendue de ma propre initiative à la Caisse de chômage durant le mois d'octobre et là ils m'ont informée que de fait c'était à cause des IPA (...) que je n'étais pas indemnisée.

J'estime que mon conseiller n'a pas rempli son rôle correctement puisque j'ai dû me rendre à la Caisse afin d'avoir les informations qui me manquaient.

(...)

Il est évident que ce n'est pas par manque de diligence si je n'ai pas rempli ces documents mais bel et bien par manque d'information.

Je vous assure donc que cela ne se reproduira pas et je vous demande instamment de revenir sur votre décision du 21 octobre 2008 et de m'indemniser pour les mois de mai et de juin 2008.

(...)"

Par décision sur opposition du 9 décembre 2008, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, a rejeté l'opposition formée par l'assurée à la décision du 21 octobre 2008. Elle a considéré en substance que si l'assurée 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.

B. Par acte du 11 décembre 2008, l'assurée a recouru contre la décision sur opposition du 9 décembre précédent, en concluant implicitement à son annulation. Elle a notamment fait valoir les arguments suivants :

(...)

Il est vrai que j'ai rendu mes IPA de manière tout à fait tardive mais de fait cela est uniquement dû à un problème de compréhension et en plus j'estime que je n'ai pas été informée de manière correcte.

Je parle assez mal le français mais je le comprends tout de même et je peux le lire un tout petit peu. Lorsque je suis allée voir mon conseiller à l'ORP durant cette période, je lui demandais pour quelles raisons je n'avais pas été indemnisée, il me disait toujours à cause de l'"ordinateur fermé". Pour moi, ce n'était pas clair et j'ai attendu.

(...)

J'estime que mon conseiller n'a pas rempli son rôle correctement puisque j'ai dû me rendre à la Caisse afin d'avoir les informations qui me manquaient.

(...)

Il est évident que ce n'est pas par manque de diligence si je n'ai pas rempli ces documents mais bel et bien par manque d'informations.

S'il est vrai qu'il existe des documents écrits expliquant la nécessité de remettre les IPA, je ne les comprends pas et je n'étais pas en mesure de remettre les documents nécessaires.

Il est aussi vrai que j'ai remis l'ensemble des documents au mois d'avril 2008 mais il s'agissait du premier mois de chômage et la situation se présentait alors différemment puisqu'il fallait remettre l'ensemble des documents.

(...)"

Dans sa réponse du 7 janvier 2009, l'intimée a indiqué qu'elle n'avait aucune observation complémentaire à formuler.

Par écriture du 21 avril 2009, la recourante a confirmé ses conclusions.

Le 6 janvier 2010, le juge instructeur de la Cour des assurances sociales a requis de la caisse intimée la transmission de tous les renseignements en sa possession au sujet des prestations des mois d'avril, mai, et juin 2008 (décomptes, lettres, etc.). Il a également requis de l'Office régional de placement de l'Ouest lausannois (ci-après : ORP) qu'il produise le dossier de l'assurée en sa possession et en particulier les copies des procès-verbaux relatifs aux entretiens mensuels qui ont eu lieu durant la période du mai à octobre 2008.

Le 11 janvier 2010, l'ORP a produit l'entier du dossier de la recourante, dont notamment le procès-verbal manuscrit des entretiens, respectivement du suivi la concernant. On y lit notamment ce qui suit :

Dates	
15.04.08	Formalités bilan : Aucune. Fr. sommaire. <u>Prière de venir avec traduct.</u> Inscription, Sicorp suivie le 14.04.08. Passage ORP : le 08.04.08. Docs manquants : RE, contrat travail, l. congé, CV, photo (...) Aucune RE durant dél. congé de 2 mois, soit pr <u>02.08 + 03.08 →</u> <u>Demande de justif.</u>

	Cherche comme nettoyeuse, E. maison et autres (...) Consultons liste PLVA, l'assignons c/o (...)
23.04.08	A ce jour n'a toujours pas apporté les docs à la CCH. N'avait rien compris. Expliqué à nouveau procédure. Très difficile à communiquer; dit qu'elle a compris, mais en fait, non. Venue à nouveau seule. Demandons ouverture DC 2 pr cours de français au plus vite. Docs demandés fois passée; manquent toujours : contrat travail, lettre de congé, CV, photo. N'avait non plus pas compris, demandés à nouveau. (...)
15.05.08	Pas venue, pas excusée. Demande justif. Fixons nouv. Rdv. RE 04.08 Ok
23.06.08	Venue sans personne pour traduire... Aucune donnée SIPAC (...) Essayons de lui expliquer à nouveau procédure. DC 2 pas possible à ce jour pr octroi cours. Lui indiquons à nouveau procédure pr remise des RE. RE 05.08 II. Rien de concret. Attend encore 1 réponse. L'invitons à passer au + vite auprès de sa CCH pr régler probl. Du paiement et ouverture du DC.
18.07.08	Pas de dossier SIPA à ce jour et ce depuis le 08.04.08 ? Pas venue pas excusée. Demande justif. Fixons <u>dernier rdv</u> et lui env. lettre 2 ^e rdv manqué. RE 06.08 Ok
(...)	(...)

Le 19 janvier 2010, la caisse intimée a notamment produit des copies des IPA des mois d'avril à juin 2008 concernant la recourante. Ils sont datés du 30 de chaque mois, étant précisé que les dates sont raturées. Elle a précisé ne les avoir reçus que le 20 octobre 2008, ce qui l'a amenée à ne pas indemniser la recourante pour les mois en question.

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^{er} 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).

2. Remplissant les conditions formelles des art. 60 et 61 let. b LPGA (loi du 6 octobre 2000 sur la partie générale des assurances sociales, RS 830.1), le recours est recevable.

3. Le litige porte sur le point de savoir si l'assurée a droit aux indemnités de l'assurance-chômage pour les mois de mai et juin 2008.

a) Aux termes 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), 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 (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), 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) Reste à déterminer si, en tardant à déposer les IPA, la recourante a eu un comportement fautif, respectivement si elle peut prétendre à la restitution du délai (art. 41 LPGA).

Pour apprécier le comportement de la recourante dans ce cadre, il faut tenir compte des informations qu'elle 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^{er} 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'abrégier 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, la recourante a suivi la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi organisée par l'ORP (SICORP) le 14 avril 2008, à l'occasion de laquelle l'ensemble de la procédure lui a été expliqué une première fois. Elle a également reçu les brochures explicatives rappelant les principes et les exigences légales. Par ailleurs, le procès-verbal des entretiens avec son conseiller ORP indiquent que la recourante s'exprime dans un français sommaire et le comprend difficilement. La communication est difficile. Toutefois, malgré les demandes expresses et répétées de son conseiller ORP, elle a persisté à venir aux entretiens sans l'aide d'un traducteur et sans les documents qui

lui avaient été demandés lors des rendez-vous précédents. Lors des trois premiers entretiens, des explications complètes sur la procédure à suivre et les pièces à fournir lui ont été données à chaque fois (15 avril 2008, 28 avril 2008 et 23 juin 2008). Dans ces conditions, il faut considérer que les instances de chômage ont suffisamment et correctement renseigné la recourante au sujet des procédures et des exigences légales, mais qu'elle a négligé les conseils qui lui étaient donnés, notamment sur la nécessité de se faire assister d'un traducteur. Enfin, on ne saurait passer sous silence le fait que la recourante ne s'est pas présentée à au moins deux des entretiens fixés (15 mai et 18 juillet 2008), sans même s'excuser. Ce comportement démontre une disponibilité de collaboration peu satisfaisante. De plus, en remplissant la première formule IPA - qu'elle a déposée le 24 avril 2008, soit en temps utile, elle a été avertie 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, aucun 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* ». Vu l'ensemble des éléments qui précèdent, il faut admettre que l'ORP a correctement renseigné l'assurée sur ses obligations à ce sujet.

Enfin, contrairement à ce que semble reprocher l'intéressée aux autorités de l'assurance-chômage, celles-ci n'avaient aucune obligation légale de lui rappeler, à la fin de chaque mois, qu'elle devait déposer son formulaire IPA afin d'être indemnisée. 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). A cela s'ajoute le fait que la recourante a déposé le premier formulaire IPA, soit celui du mois d'avril 2008, le 24 avril 2008, donc en temps utile.

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 de la recourante sont en conséquence mal fondés.

4. Il résulte des considérants précédents 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,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 9 décembre 2008 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le président :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- A. _____, à Prilly
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à Berne

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 :