

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 9 juillet 2010

Présidence de M. KART, juge unique
Greffier : Mme Matile

Cause pendante entre :

S. _____, à Liebefeld, recourante,

et

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

Art. 20 al. 3 LACI, 19 al. 1 OACI, 29 OACI et 27 LPGA

E n f a i t :

A. S._____ (ci-après : l'assurée) s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP) le 3 septembre 2007 et un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date par la Caisse cantonale de chômage, à Lausanne (ci-après : la caisse). Elle a été désinscrite le 13 novembre 2007 et s'est réinscrite en tant que demandeur d'emploi le 4 mai 2009.

Entre autres documents, elle a remis à la caisse les formulaires «Indications de la personne assurée» (ci-après : IPA) pour les mois de septembre, octobre et novembre 2007.

Le 25 mai 2009 (timbre de réception par l'ORP : le 28 mai 2009), l'assurée a écrit à sa conseillère ORP qu'elle serait en mission temporaire à Berne à partir du 26 mai 2009 pour 2 à 3 semaines et qu'elle ne pourrait dès lors pas se rendre au rendez-vous du 2 juin 2009. En annexe, elle envoyait ses recherches du mois de mai.

Le 23 juin 2009, la caisse a requis de l'assurée les attestations mentionnant les dates précises de début et de fin de chacune de ses missions temporaires. L'assurée les a transmises le 30 juin 2009.

Le 26 août 2009, l'assurée s'est étonnée par courrier adressé à la caisse de n'avoir pas reçu les indemnités de chômage des mois de mai et juin 2009.

Le 9 septembre 2009, la caisse a accusé réception de la lettre du 26 août 2009 et a prié l'assurée de lui faire parvenir les formulaires IPA pour les mois de mai et juin 2009.

B. Par décision du 17 septembre 2009, la caisse a informé l'assurée qu'elle ne pouvait l'indemniser pour le chômage subi en mai

2009, car elle n'avait déposé le formulaire IPA concerné que le 15 septembre 2009, soit après la date d'extinction du droit (31 août 2009).

C. L'assurée s'est opposée à cette décision le 13 octobre 2009. Elle expliquait notamment n'avoir jamais reçu de la part de l'ORP les formulaires IPA pour les mois de mai et juin 2009.

D. Statuant sur cette opposition le 10 décembre 2009, la Division juridique de la caisse a confirmé la décision du 17 septembre 2009. 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 rejeté l'argument de l'assurée selon lequel celle-ci n'aurait jamais reçu les formulaires IPA, considérant que cette affirmation n'avait pas été prouvée.

E. L'assurée a recouru contre la décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte du 5 janvier 2010, en concluant à l'indemnisation des mois de mai et juin 2009. En réitérant les arguments de son opposition du 13 octobre 2009, elle conteste notamment la version des faits retenue par la décision attaquée, en relevant notamment (preuves à l'appui) qu'elle était en mission temporaire à Berne le 28 mai 2009, date à laquelle la caisse prétend qu'elle aurait rencontré sa conseillère ORP.

Dans sa réponse du 25 janvier 2010, la caisse a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision. Elle conteste le fait que les formulaires IPA n'auraient pas été remis à la recourante en mains propres.

La recourante et la caisse se sont déterminées respectivement en date du 16 février 2010 et du 3 mars 2010.

F. La cause a été reprise par le nouveau juge instructeur le 17 mai 2010, ce dont les parties ont été informées par courrier du même jour.

G. Le 31 mai 2010, le tribunal de céans a invité la caisse à indiquer sur quel élément elle se fondait pour retenir que le conseiller ORP avait remis en personne l'IPA de mai à l'assurée lors d'un entretien du même mois.

Le 7 juin 2010, la caisse a transmis le compte-rendu d'un entretien téléphonique du 8 décembre 2009 dans lequel la conseillère ORP H. _____ déclare avoir vu la recourante les 11, 20 et 28 mai 2009 et être sûre d'avoir remis l'IPA du mois de mai lors de l'entretien du 11 mai 2009.

La recourante s'est déterminée le 29 juin 2010. Elle confirme ses précédentes affirmations et ajoute qu'elle n'a pas été reçue par H. _____ le 11 mai 2010, mais par une autre conseillère du secteur industriel, le secteur commercial étant débordé.

E n d r o i t :

1. 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 (Loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36).

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

3. a) Le litige porte sur le point de savoir si l'assurée a droit aux indemnités de l'assurance-chômage pour le mois de mai 2009. Contrairement à ce que semble soutenir la recourante, les indemnités relatives au mois de juin ne sont pas concernées par la décision attaquée.

b) Selon l'art. 20 al. 1 LACI, le chômeur exerce son droit à l'indemnité auprès d'une caisse qu'il choisit librement. 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 c. 1c).

En l'espèce, il n'est pas contesté que, pour la période de contrôle litigieuse, le droit a été exercé après l'échéance du délai de trois mois.

4. 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 c. 5.3.3. et 5.3.5, TF C_240/04 du 1^{er} décembre 2005 c. 2.2.1, TF 8C_106/2007 du 24 octobre 2007 c. 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 (CASSO arrêt du 22 juin 2009 en la cause ACH 140/08 - 67/2009 ; 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 LPGGA - 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 LPGGA).

En effet, selon l'art. 27 LPGGA, 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). Le but du conseil visé à l'art. 27 LPGGA 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 c. 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.

Selon l'art. 19a al. 1 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. Les caisses renseignent les assurés sur

leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (cf. art. 81 al. 2 LACI). 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 (cf. art. 85 et 85b al. 3 LACI).

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 du 5 juillet 2005, RSV 822.11), les ORP conseillent et placent les chômeurs.

5. Les parties sont divisées sur la question de savoir si le formulaire IPA pour le mois de mai 2009 a été remis à la recourante par sa conseillère ORP lors des entretiens qui ont eu lieu ce mois-là.

a) En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (cf. ATF 130 III 321 c. 3.2 et 3.3 ; ATF 126 V 353 c. 5b ; ATF 125 V 193 c. 2 et les références ; TFA C 213/04 du 25 novembre 2005, c. 2.2).

b) En l'espèce, la recourante conteste avoir reçu les formulaires IPA des mois de mai et juin 2009. Pour sa part, la caisse affirme, dans la décision attaquée, que les formulaires IPA ont été remis à la recourante, mais elle ne précise pas à quelle date. Elle affirme uniquement que la recourante a rencontré sa conseillère les 11, 20 et 28 mai 2009 et que ce serait à l'une de ces occasions que les formulaires IPA auraient été remis. Ensuite, le 7 juin 2010, la caisse a transmis le compte-

rendu d'un entretien téléphonique du 8 décembre 2009 dans lequel la conseillère ORP H._____ déclare avoir vu la recourante les 11, 20 et 28 mai 2009 et être sûre de lui avoir remis l'IPA du mois de mai lors de l'entretien du 11 mai 2009.

Le tribunal relève qu'il ressort des comptes-rendus d'entretien produits par la caisse que la conseillère du 11 mai 2009 n'était pas la même que celle des 20 et 28 mai 2009 ; il s'agissait de W._____ et non de H._____. Il apparaît dès lors que les affirmations de H._____, qui déclare avoir vu la recourante le 11 mai 2009 et être sûre de lui avoir remis l'IPA du mois de mai lors de l'entretien du 11 mai 2009, ne sont pas crédibles. De plus, le compte-rendu de l'entretien du 11 mai 2009 ne mentionne pas non plus que W._____ aurait remis à la recourante les formulaires IPA. Un autre élément entame la crédibilité des déclarations de la conseillère ORP H._____. Celle-ci déclare en effet avoir vu la recourante le 28 mai 2009. Toutefois, la réalité de la rencontre du 28 mai 2009 n'apparaît pas évidente, dans la mesure où la recourante affirme qu'elle travaillait à 100% à Berne cette semaine-là et qu'elle produit une attestation de son employeur confirmant ses dires. En outre, selon le compte-rendu d'entretien du 28 mai 2009 établi par la conseillère ORP, l'entretien aurait duré de 12h00 à 12h05 ce qui paraît très bref. De plus, il ressort du dossier que la conseillère ORP a reçu ce jour-là un courrier de la recourante et que le compte-rendu d'entretien reproduit le contenu de lettre reçue. Dans ces circonstances, on pourrait se demander si ce qui est qualifié de compte-rendu d'entretien ne constitue pas plutôt un compte-rendu d'ouverture de lettre. Il apparaît à cet égard que les déclarations de la caisse ne sont à première vue pas entièrement conformes à la réalité des faits.

En définitive, le tribunal considère comme hautement vraisemblable que le formulaire IPA pour le mois de mai 2009 n'a pas été remis à la recourante. Dans ces circonstances, il ne peut pas lui être reproché de ne pas l'avoir produit dans le délai imparti. Sur la base de l'art. 27 LPGA, il ne peut pas non plus lui être reproché de n'avoir pas requis spontanément le formulaire en cause, car il n'apparaît pas qu'elle

aurait été informée d'une telle obligation, d'autant plus qu'il s'agissait du premier mois pour lequel elle demandait les indemnités de l'assurance-chômage après plus de 18 mois d'interruption et qu'il ne ressort pas du dossier qu'elle ait jamais fait preuve de mauvaise volonté sur le plan de la collaboration avec la caisse. L'accomplissement tardif de la démarche exigée doit être considéré comme valable. Le formulaire IPA du mois de mai 2009 doit être considéré comme remis dans le délai légal et la recourante a droit à l'indemnité de chômage pour la période du 1er mai au 31 mai 2009.

6. S'agissant des frais et dépens, il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, la recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel (art. 61 let. G LPGA).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision rendue par la Caisse cantonale de chômage le 10 décembre 2009 est réformée comme suit :
 - I. L'opposition est admise.
 - II. La décision rendue par la Caisse cantonale de chômage le 17 septembre 2009 est réformée en ce sens que la recourante a droit à l'indemnité de chômage pour la période du 1er mai 2009 au 31 mai 2009.

- III. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme S. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

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 :