

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 août 2011

Présidence de Mme RÖTHENBACHER
Juges : M. Dind et Mme Dormond Béguelin, assesseur
Greffier : M. Germond

* * * * *

Cause pendante entre :

A. _____, à St-Sulpice, recourante,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, à Lausanne, intimée.

Art. 9 Cst.; 27 LPGA; 8 al. 1 let. d LACI

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après: l'assurée ou la recourante), née le 2 septembre 1946, a déposé une demande d'indemnité de chômage le 30 septembre 2009 pour le 1^{er} octobre 2009. Elle a été licenciée dans la cadre d'une restructuration d'entreprise. Elle a mentionné dans sa demande d'indemnité avoir demandé son avoir AVS le 27 août 2009.

Par décision du 28 septembre 2009, la caisse de compensation des [...] (ci-après: la caisse de compensation) a indiqué à son assurée qu'elle avait droit à une rente ordinaire mensuelle de 1'652 fr. dès le 1^{er} octobre 2009. Par courrier du 24 octobre 2009, l'assurée a notamment transmis copie de la décision en question à la Caisse cantonale de chômage (ci-après: la caisse ou l'intimée).

Par décision du 25 novembre 2009, la caisse a souligné que bien que remplissant les conditions de l'art. 13 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0), la disposition de l'art. 8 al. 1 let. d LACI - prévoyant que "l'assuré a droit à l'indemnité de chômage, s'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS" - avait pour conséquence qu'il ne pouvait être donné suite à la demande d'indemnisation de l'assurée.

Le 8 décembre 2009, l'assurée a formé opposition en expliquant qu'aucune instance à laquelle elle s'était adressée (à savoir la caisse, la caisse de compensation ou l'Office régional de placement [ORP]) ne l'avait informée sur la teneur de l'art. 8 al. 1 let. d LACI, respectivement sur les conséquences de cette disposition sur son droit à l'indemnité de chômage. Elle a présenté les documents "Indications de la personne assurée" pour les mois de novembre et décembre 2009 sur lesquels il était indiqué qu'elle recevait une rente anticipée de l'AVS.

Par décision sur opposition du 22 février 2010, la caisse a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision litigieuse. Elle a constaté qu'au vu des pièces au dossier, l'assurée avait fait une demande de rente auprès de l'AVS avant de s'inscrire au chômage le 29 septembre 2009. S'étant adressée en premier lieu à sa caisse de compensation, les renseignements relatifs à sa retraite devaient lui être fournis par cette instance. En outre, en sollicitant une rente ordinaire, il était évident qu'elle ne chercherait plus de travail. Vu l'incompatibilité entre les prestations en question, l'instance de chômage n'avait aucune raison de la renseigner sur ses prestations. Quant au délai de traitement du dossier, l'assurée ayant fait parvenir la décision de la caisse de compensation uniquement le 27 (recte: 24) octobre 2009 dès lors qu'une décision a été rendue le 25 novembre 2009, cette dernière l'a été dans un délai raisonnable.

B. Le 17 mars 2010, l'assurée a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Elle soutient en substance que la caisse de compensation ne l'avait jamais renseignée du fait qu'elle perdrait son droit au chômage. Dans sa décision du 28 septembre 2009, la caisse de compensation lui a accordé un délai au 28 octobre 2009 pour faire opposition. Le 1^{er} octobre 2009, lors de son passage à la caisse, outre le fait que sa demande d'indemnité indiquait clairement qu'une rente AVS avait été demandée le 27 août 2009, on ne l'a pas informée qu'une personne anticipant l'AVS perdait son droit au chômage. Cette question n'avait de surcroît ni été abordée lors de la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (Sicorp) ni par la conseillère ORP. Faute d'avoir bénéficié des indications ou renseignements utiles avant la décision du 25 novembre 2009, la recourante n'a pas été en mesure de former opposition à la décision rendue par la caisse de compensation le 28 septembre 2009. La caisse serait ainsi liée par les conséquences de sa passivité et l'absence d'information.

La caisse s'est déterminée le 3 mai 2010 précisant qu'elle n'avait rien à ajouter par rapport à sa décision sur opposition.

E n d r o i t :

1. Interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision sur opposition entreprise, le recours est recevable en la forme (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1]).

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

2. La recourante soutient que par sa passivité, l'intimée se serait rendue coupable d'une violation du droit à la protection de la bonne foi. L'intimée estime qu'au vu de l'incompatibilité entre les prestations en question, elle n'avait aucune raison de renseigner la recourante sur ses prestations, cette obligation incombant à la caisse de compensation, instance à laquelle l'intéressée s'était adressée en premier lieu.

a) L'article 8 al. 1 let. d LACI (loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982, RS 837.0) prévoit que l'assuré a droit à l'indemnité de chômage, entre autres conditions cumulatives, s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (a), s'il a subi une perte de travail à prendre en considération (b), s'il est domicilié en Suisse (c), s'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS (d), s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (e), s'il est apte au placement (f) et s'il satisfait aux exigences de contrôle (g) (TF C 253/2006 du 6 novembre 2007, consid. 4.2).

Les sept conditions du droit à l'indemnité de chômage énumérées par l'art. 8 al. 1 let. a à g LACI sont cumulatives et non alternatives, de sorte qu'elles doivent toutes être remplies pour permettre l'ouverture du droit à l'indemnité (ATF 124 V 215 consid. 2; TF

8C_998/2008 du 10 juin 2009, consid. 4; TFA C_113/2002 du 13 août 2003, consid. 2 et la référence; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, Berne/Stuttgart 1987, vol. I, n° 3 ad art. 8, p. 111).

A teneur de l'art 40 al. 1 LAVS (loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, RS 831.10), les hommes et les femmes qui remplissent les conditions d'octroi d'une rente ordinaire de vieillesse peuvent obtenir son versement anticipé d'un ou de deux ans. Dans ces cas, le droit à la rente prend naissance, pour les hommes, le premier jour du mois suivant 64 ou 63 ans révolus, pour les femmes le premier jour du mois suivant 63 ou 62 ans révolus.

b) aa) En l'occurrence, la recourante, âgée de 63 ans en 2009, a fait usage de cette possibilité. Et c'est ainsi qu'elle a été mise au bénéfice d'une rente AVS ordinaire dès le 1^{er} octobre 2009 par une décision de la caisse de compensation du 28 septembre 2009.

Dès lors qu'elle touchait une rente AVS, elle ne remplissait plus les conditions de l'article 8 alinéa 1 let. d LACI. Elle ne pouvait donc prétendre aux indemnités chômage.

La recourante fait valoir sa bonne foi en disant que personne ne l'avait informée qu'elle ne pouvait toucher et une rente AVS et des indemnités chômage.

bb) Le droit à la protection de la bonne foi, consacré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101), qui vaut pour l'ensemble de l'activité étatique, exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale et permet aux citoyens d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger

de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1 et les références; TF 9C_564/2009 du 22 janvier 2010, consid. 4.2; TFA C 207/2004 et C 104/2005 du 20 janvier 2006, consid. 6.3). Il s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TAF C_3162/2009 du 11 janvier 2011, consid. 8.2).

Selon l'art. 27 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, 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 [...] (al. 2). Aux termes de l'art. 19 a OACI (Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), 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 leur domaine d'activité (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]).

Tandis que l'al. 1 de l'art. 27 LPGA pose une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées - obligation de renseigner qui sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. - l'al. 2 prévoit un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents.

Cette obligation de conseil ne s'étend qu'au domaine de compétences de l'assureur interpellé. Au contraire de l'obligation générale de renseigner, les conseils doivent porter sur un cas précis (ATF 131 V 472, consid. 4.1; TFA C 44/2005 du 19 mai 2006, consid. 3.2 et C 141/2005 du 27 mars 2006, consid. 3.2). Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 précité, consid. 4.3). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit savoir pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 8C_1041/2008 du 12 novembre 2009, consid. 6.2 et les références; 9C_97/2009 du 14 octobre 2009, consid. 2.2).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée de ce dernier qui peut, à certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (ATF 131 V 472 précité, consid. 5 et les références; TC 9C_97/2009 précité, consid. 2.2). Selon la jurisprudence (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références; cf. ég. ATF 119 V 302 consid. 3a et 114 la 209 consid. 3a, rendus sous l'empire de l'ancienne Constitution), un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur pour autant que les conditions cumulatives suivantes soient remplies:

1. l'autorité est intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;

2. l'autorité a agi ou est censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
3. l'administré a eu de sérieuses raisons de croire à la validité de l'acte suivant lequel il a réglé sa conduite;
4. l'administré s'est fondé sur l'acte en question pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (ATF 129 II 361 consid. 7.1 et les références);
5. la loi n'a pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée.

cc) En l'occurrence, la recourante s'est adressée en premier lieu à la caisse de compensation en vue de l'obtention d'une rente ordinaire d'invalidité. C'est donc à cet organe qu'il incombait de renseigner la recourante sur les droits et les obligations qu'entraînait pour elle le versement d'une rente anticipée AVS, ceci en vertu de l'art. 27 al. 2 LPGA. En outre, il n'appartenait pas à la conseillère ORP de la recourante de renseigner celle-ci puisque il ne lui incombait pas de déterminer le droit aux prestations, tâche qui appartient à la caisse cantonale de chômage selon l'article 81 LACI. En définitive, on ne peut imputer un défaut de renseignement à l'intimée dont il découlerait une violation de la protection de la bonne foi, consacrée à l'art. 9 Cst..

La recourante reproche également à l'intimée le temps mis pour rendre sa décision. Or, elle n'a adressé la décision de la caisse de compensation à l'intimée que par courrier du 24 octobre 2009 et la première décision rendue par la caisse date du 25 novembre 2009. A l'évidence, comme le relève l'intimée, on ne saurait considérer ce délai comme excessif.

3. En conséquence, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition du 22 février 2010 confirmée. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens (art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales**

prononce :

- I. Le recours déposé le 17 mars 2010 par A. _____ est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 22 février 2010 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

Du

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

- A. _____,
- 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).

Le greffier :