

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 avril 2013

Présidence de M. MÉTRAL
Juges : M. Neu et M. Merz
Greffière : Mme Berberat

Cause pendante entre :

J._____, à [...], recourant, représenté par CAP, Compagnie d'assurance de protection juridique SA, à Lausanne,

et

CAISSE DE CHÔMAGE V._____, à [...], intimée.

Art. 27 LPGA et 71a al. 1 LACI

E n f a i t :

A. J._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1970, a travaillé en qualité d'ouvrier à la direction des travaux de la commune de [...], du 1^{er} février 2001 au 30 avril 2009. Il a lui-même résilié les rapports de travail pour cette dernière date. Le 30 octobre 2009, il s'est annoncé comme demandeur d'emploi à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : ORP) en exposant notamment qu'il avait donné son congé en vue, selon ses termes, d'"acheter un commerce avec [son] 2^{ème} pilier".

L'assuré n'a finalement pas réussi à s'installer comme indépendant et a sollicité une indemnisation par l'assurance-chômage, le 16 février 2011.

Par décision du 2 mars 2011, confirmée sur opposition le 13 avril 2011, la Caisse de chômage V._____ a nié son droit aux indemnités de chômage, au motif qu'il ne remplissait pas les conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 13 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage [LACI]; RS 837.0). Il ne justifiait en effet que de 2 mois et 14 jours d'activité soumise à cotisation pendant le délai-cadre de cotisation de deux ans précédant sa demande d'indemnité de chômage.

J._____ a recouru contre la décision sur opposition du 13 avril 2011 en faisant grief à l'ORP d'avoir violé son obligation de renseigner découlant de l'art. 27 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2012 (LPGA; RS 830.1). Selon lui, sa conseillère à l'ORP aurait dû l'avertir qu'il risquait de perdre son droit aux indemnités de chômage en cherchant à s'installer comme indépendant et le rendre attentif aux conditions dans lesquelles son objectif d'indépendance pouvait être poursuivi sans mettre ses droits en péril (cf. art. 71a ss LACI). Au lieu de cela, elle lui avait dit que son dossier restait "ouvert", sans autre explication, ce qui lui laissait penser que ses

droits n'étaient pas menacés. Il reprochait par ailleurs à la Caisse de chômage V. _____ de n'avoir pas interrogé X. _____ pour connaître les renseignements exacts qu'elle lui avait communiqués.

Par jugement du 16 novembre 2011 (ACH 56/11 - 134/2011), la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a admis le recours, annulé la décision sur opposition du 13 avril 2011 et renvoyé la cause à la Caisse de chômage V. _____ pour instruction complémentaire et nouvelle décision. En substance, le tribunal a considéré que l'intimée n'avait pas pris position, ni instruit la cause, sur une éventuelle violation de l'obligation de renseigner et sur les conséquences qu'elle pouvait avoir. Il lui appartenait d'y remédier.

B. La Caisse de chômage V. _____ a repris l'instruction de la cause et a demandé la production du dossier de l'ORP concernant l'assuré. Il en ressort notamment que le recourant a été convoqué le 2 novembre 2009 à une séance d'information centralisée, lors de laquelle des informations lui ont été communiquées sur le fonctionnement de l'assurance-chômage et ses prestations, les rôles des Offices régionaux de placement et des Caisses de chômage ainsi que les droits et obligations des demandeurs d'emploi. La question du soutien à l'activité indépendante a notamment été traitée. Par ailleurs, il ressort ce qui suit d'un procès-verbal d'entretien téléphonique du 13 novembre 2009 avec la conseillère en placement X. _____ :

"Recevons un téléphone aujourd'hui du DE [demandeur d'emploi] nous demandant de fermer son dossier.

DE a trouvé un commerce et commencera une activité indépendante".

Le 13 novembre 2009, l'ORP a adressé à l'assuré une lettre confirmant l'annulation de son inscription pour le motif "emploi trouvé par les propres moyens".

La Caisse de chômage V. _____ a complété l'instruction en demandant à l'assuré s'il avait finalement débuté une activité

indépendante ou s'il n'avait jamais rien entrepris. Le 12 mars 2012, CAP Compagnie d'assurance de protection juridique SA a répondu, pour l'assuré, que ce dernier n'avait jamais commencé d'activité d'indépendant.

Par décision sur opposition du 22 mars 2012, la Caisse de chômage V._____ a maintenu son refus d'allouer des prestations de chômage au motif que l'assuré ne remplissait pas les conditions relatives au délai-cadre de cotisation.

C. J._____ interjette un recours de droit administratif contre cette dernière décision. Il fait grief à l'ORP d'avoir violé son obligation de le renseigner en ne l'informant pas, en novembre 2009, du fait qu'il pouvait prétendre des indemnités journalières de soutien à l'exercice d'une activité indépendante, conformément aux art. 71a sv. LACI.

L'intimée a répondu au recours le 3 juillet 2012, en proposant son rejet. La réponse a été communiquée au recourant le 4 juillet 2012 et un délai lui a été imparti au 24 août 2012 pour se déterminer. Le recourant n'a toutefois pas déposé de nouvelle détermination.

Le 18 janvier 2013, le tribunal a informé les parties du fait que la cause paraissait en l'état d'être jugée et qu'un jugement serait notifié prochainement.

E n d r o i t :

1. a) La procédure devant le tribunal cantonal des assurances institué par chaque canton en application de l'art. 57 LPGA est réglée par le droit cantonal, sous réserve de l'art. 1 al. 3 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021) et des exigences minimales fixées par l'art. 61 LPGA. Dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la loi du 28 octobre 2008 sur la

procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36). Cette loi attribue à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal la compétence pour statuer sur les recours interjetés conformément aux art. 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 OACI, et 56 ss LPGA (cf. art. 93 al. 1 let. a LPA-VD).

b) Le recours a été déposé dans les trente jours dès la notification de la décision litigieuse (art. 60 LPGA) et respecte les autres conditions de recevabilité. Il convient donc d'entrer en matière.

2. Le litige porte sur le droit du recourant à des indemnités journalières de l'assurance-chômage. Il s'agit plus particulièrement de déterminer s'il peut déduire un tel droit d'une violation de l'obligation de renseigner, prévue par l'art. 27 LPGA, par les organes de l'assurance-chômage.

3. Aux termes de l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations, dans les limites de leur domaine de compétence.

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 (art. 27 al. 2, 1^{ère} phrase, LPGA).

4. a) Il ne ressort d'aucune pièce au dossier, ni même des allégations du recourant, que celui-ci aurait demandé un conseil précis à l'ORP ou à l'intimée. Il ne peut donc rien déduire en sa faveur de l'art. 27 al. 2 LPGA.

b) En ce qui concerne l'art. 27 al. 1 LPGA, celui-ci est étroitement lié au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101]). Un renseignement erroné ou l'omission de renseigner

l'assuré en violation de cette disposition peuvent, dans certaines circonstances, justifier l'octroi d'un avantage contraire à la loi, en vertu du droit constitutionnel à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.). Tel pourra être le cas, par exemple, si un assureur a connaissance du fait que l'assuré s'apprête à adopter un comportement qui pourrait remettre en cause le droit aux prestations et s'abstient de l'en informer en temps utile (cf. ATF 133 V 249 consid. 7.2; 131 V 472).

En l'occurrence, toutefois, rien ne permet de considérer que l'ORP aurait donné un renseignement erroné au recourant, ni qu'il aurait omis, à tort, de le dissuader d'un comportement préjudiciable à ses intérêts. D'abord, contrairement à ce que le recourant a allégué dans un premier temps, rien au dossier n'indique que sa conseillère à l'ORP l'aurait informé du fait qu'elle maintenait son dossier "ouvert" après qu'il lui a demandé, précisément, de le "fermer" au motif qu'il avait trouvé un commerce et entrepris une activité indépendante. Le recourant a d'ailleurs été clairement informé de sa radiation du registre des demandeurs d'emploi. Ensuite, en ce qui concerne un éventuel droit à des indemnités journalières pour le soutien à une activité indépendante (art. 71a al. 1 LACI), la conseillère ORP n'avait pas à en faire part spécifiquement au recourant, contrairement à ce qu'il soutient. D'une part, il avait déjà été informé lors de la séance générale d'information du 2 novembre 2011 de l'existence de telles indemnités, comme cela ressort de la documentation produite par l'intimée à l'appui de sa réponse au recours (annexes à la lettre du 19 juin 2012 de l'ORP à l'intimée). Sa conseillère pouvait donc partir du principe qu'il en avait connaissance. D'autre part, le recourant s'est limité, selon le procès-verbal d'entretien téléphonique du 13 novembre 2009, à demander la fermeture de son dossier au motif qu'il avait "trouvé un commerce" et qu'il "commencer[ait] une activité indépendante". Sa conseillère n'avait pas à inférer de ces seules indications, selon les règles de la bonne foi, que l'activité entreprise comportait une phase d'élaboration pendant laquelle elle ne lui procurerait pas un revenu excluant le droit au chômage. Enfin, et surtout, le recourant ne remplissait de toute façon pas les conditions permettant de lui allouer

une indemnité de soutien à une activité indépendante, pour les motifs exposés ci-après.

c) Aux termes de l'art. 71a al. 1 LACI, l'assurance peut soutenir l'assuré qui projette d'entreprendre une activité indépendante durable par le versement de 90 indemnités journalières au plus durant la phase d'élaboration du projet. Selon l'art. 71b al. 1 LACI, l'assuré peut prétendre à ces indemnités s'il est au chômage sans faute de sa part (let. a), s'il est âgé de 20 ans au moins (let. c), et s'il présente une esquisse de projet d'activité indépendante économiquement viable (let. d).

Le versement d'indemnités journalières pour soutenir un assuré qui projette d'entreprendre une activité indépendante a pour but d'encourager les efforts de personnes qui sont au chômage et qui tentent d'en sortir en entreprenant une activité indépendante. Il n'a pas pour objet de soutenir des personnes qui, disposant d'une place de travail, résilient leur contrat avec leur employeur pour entreprendre une activité indépendante. Il ne s'agit pas d'une simple subvention pour l'encouragement au développement d'une activité indépendante, mais bien d'une mesure relative au marché du travail, destinée à permettre la réinsertion professionnelle de personnes au chômage.

En l'espèce, selon ses propres allégations, le recourant a résilié ses rapports de travail pour "acheter un commerce avec son deuxième pilier", ce dont il avait fait part à sa conseillère à l'ORP, X._____. Il ne remplissait donc pas, d'emblée, les conditions pour l'octroi d'indemnités journalières en application de l'art. 71a al.1 LACI. Du fait même de la résiliation volontaire de son contrat de travail, il ne pouvait pas prétendre de telles indemnités, n'étant pas au chômage sans faute de sa part.

5. Vu ce qui précède, le recourant soutient à tort qu'il aurait été mal renseigné par l'ORP, contrairement aux obligations incombant à cet office selon l'art. 27 LPGA. Partant, il ne peut rien déduire de cette disposition pour obtenir les indemnités journalières litigieuses.

Le recourant voit ses conclusions intégralement rejetées, de sorte qu'il ne peut pas prétendre de dépens en sa faveur (cf. art. 61 let. g LPGA). La procédure est par ailleurs gratuite (art. 61 let. a LPGA).

**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 13 avril 2011 par la Caisse de chômage V. _____ est confirmée.

- III. Il n'est pas perçu de frais 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 :

- CAP, Compagnie d'assurance de protection juridique SA (pour le recourant), à Lausanne,
- Caisse de chômage V._____, à [...],

et communiqué à :

- 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 :