

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 juin 2017

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, présidente

Mme Thalmann et M. Piguet, juges

Greffière : Mme Raetz

Cause pendante entre :

M. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 8 et 13 LACI.

E n f a i t :

A. L'Office cantonal genevois de l'assurance-invalidité (ci-après : l'OAI) a alloué à M. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1960, une rente entière de l'assurance-invalidité (ci-après : AI) de 2005 - au plus tard - jusqu'au 10 mars 2013.

Du 11 mars 2013 au 30 juin 2016, l'OAI a octroyé à l'assuré des indemnités journalières, versées par la Z. _____ (ci-après : la Caisse de compensation), en raison de sa participation à une mesure de reclassement en qualité d'employé administratif à l'accueil. Les décomptes de la Caisse de compensation relatifs à ces indemnités journalières portaient la mention « Déductions AVS/AI/APG (AC) ».

L'assuré s'est inscrit le 15 juin 2016 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : ORP). Il a sollicité le versement d'indemnités de chômage dès le 1^{er} juillet 2016 auprès de la Caisse cantonale de chômage, agence de [...] (ci-après : la CCh). A l'appui de sa demande, il a transmis les décomptes de paiement de la Caisse de compensation pour la période du 1^{er} décembre 2013 au 30 juin 2016.

Par décision du 21 juillet 2016, la CCh a refusé de donner suite à la demande d'indemnisation présentée par l'assuré. Elle a indiqué que durant le délai-cadre de cotisation, soit du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2016, il ne justifiait d'aucune activité soumise aux cotisations de l'assurance-chômage.

Par courrier du 10 août 2016, l'assuré s'est opposé à cette décision, expliquant avoir été surpris de découvrir que les cotisations à l'assurance-chômage n'avaient pas été perçues sur les indemnités journalières de l'AI qu'il avait reçues durant les trois dernières années. Il s'était alors renseigné auprès d'un collaborateur de la Caisse de compensation, qui lui avait indiqué que ces cotisations n'avaient pas été

retenues car avant le début de son droit aux indemnités journalières, il bénéficiait d'une rente AI et n'exerçait pas d'emploi. L'assuré a ajouté qu'il n'avait pas été informé à ce sujet.

Par décision sur opposition du 22 août 2016, la CCh, Division juridique (ci-après également : l'intimée), a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision litigieuse. Elle a relevé que les indemnités journalières versées par l'AI du 1^{er} décembre 2013 au 30 juin 2016 n'étaient pas soumises aux cotisations de l'assurance-chômage, car manifestement, avant de toucher ces indemnités, l'assuré n'exerçait pas d'activité salariée mais bénéficiait d'une rente de l'AI. Dans ces circonstances, la période précitée ne comptait pas comme une période de cotisation au sens 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). Dès lors, l'assuré ne pouvait pas se voir reconnaître un droit à l'indemnité de chômage à partir du 1^{er} juillet 2016 sur la base de cette disposition. La CCh, Division juridique, a renvoyé la cause à la CCh pour examiner si l'assuré avait droit au chômage sur la base de l'art. 14 LACI, prévoyant les cas dans lesquels les assurés pouvaient être libérés des conditions relatives à la période de cotisation.

A la demande de la CCh, l'OAI a complété le 23 août 2016 un formulaire relatif à la communication entre les assurances, indiquant que le cas de l'assuré était actuellement examiné par le Service médical régional de l'AI (SMR). Dans le courrier accompagnant ce document, l'OAI a précisé qu'à deux mois de la fin de la prise en charge par l'AI, l'état de santé de l'assuré s'était dégradé et que l'instruction devait de ce fait être reprise. Il a également expliqué que la Caisse de compensation n'avait pas retenu de cotisations pour l'assurance-chômage sur les indemnités versées, dans la mesure où une rente AI avait précédé la mesure de reclassement.

B. Par acte du 21 septembre 2016, M. _____ recourt contre la décision sur opposition du 22 août 2016 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à sa réforme

dans le sens de l'octroi des prestations de l'assurance-chômage. Il fait valoir que durant la période où les indemnités journalières AI lui étaient versées, il n'a pas été informé du fait que les cotisations à l'assurance-chômage n'étaient pas retenues sur ces indemnités, élément dont il a eu connaissance seulement lors de son inscription auprès de l'ORP. Il soutient en outre qu'il se trouve dans une situation financière délicate.

Dans sa réponse du 27 octobre 2016, l'intimée propose le rejet du recours pour les raisons invoquées dans la décision sur opposition litigieuse.

A la demande de la juge en charge de l'instruction, l'intimée produit le 15 mars 2017 une décision rendue par la CCh le 9 mars 2017. Par cette décision, la CCh refuse de donner suite à la demande d'indemnisation présentée par le recourant, en raison de l'absence de motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 14 LACI. La CCh explique que l'assuré a déposé une demande d'indemnités de chômage à la suite de la fin de son droit aux indemnités journalières de l'AI et que l'échéance du droit à ces indemnités ne constitue pas un événement imprévisible. Au contraire, de telles indemnités sont versées dans le cadre notamment d'un reclassement, de sorte que l'assuré doit s'attendre à devoir reprendre une activité lucrative après avoir perçu ces indemnités.

Par courrier du 23 mars 2017, la juge en charge de l'instruction transmet la décision susmentionnée au recourant, en précisant que la présente procédure ne le dispense pas de faire opposition à dite décision, s'il devait ne pas être d'accord avec cette dernière. En outre, elle l'invite à confirmer qu'il était au bénéfice d'une rente entière de l'AI avant d'entreprendre son reclassement et à transmettre la communication de l'AI relative au reclassement.

Le 24 avril 2017, le recourant produit plusieurs documents que lui a adressé l'OAI, en particulier :

- une communication du 29 mai 2006 constatant que l'intéressé continuait à bénéficier de la même rente que celle octroyée jusqu'à ce jour, basée sur un degré d'invalidité de 100 % ;
- des communications des 11 avril 2013, 4 novembre 2013 et 13 avril 2015 l'informant de l'octroi d'une mesure de reclassement en vue d'une formation d'employé administratif à l'accueil respectivement du 11 mars au 7 juin 2013, du 28 octobre 2013 au 27 avril 2014 et du 1^{er} mai 2015 au 1^{er} mai 2016 ;
- une communication du 20 avril 2016 l'informant de l'octroi d'indemnités journalières durant la recherche d'un emploi à la suite d'une mesure de reclassement, pour la période du 2 mai 2016 au 1^{er} juillet 2016.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et art. 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales

(art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

b) En l'occurrence, le recours a été déposé en temps utile auprès du tribunal compétent. Il respecte par ailleurs les autres conditions de forme prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

2. **a)** En tant qu'autorité de recours contre une décision prise par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, ATF 125 V 413 consid. 2c).

b) Le litige porte sur le droit du recourant à obtenir des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} juillet 2016, plus précisément sur le point de savoir s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation prévues à l'art. 13 LACI.

3. **a)** Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, peut prétendre une indemnité journalière de l'assurance-chômage celui qui, entre autres conditions, remplit celles relatives à la période de cotisation ou en est libéré (let. e).

b) Des délais-cadre de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la loi (art. 9 al. 1 LACI). Le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (art. 9 al. 2 LACI). Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt (art. 9 al. 3 LACI).

c) En vertu de l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre applicable à la période de cotisation (cf. art. 9 al. 3 LACI), a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation. L'al. 2 prévoit différentes situations comptant également comme périodes de cotisation.

Le but de l'art. 13 LACI est de n'accorder le droit à l'indemnité en principe qu'aux personnes qui ont travaillé et qui ont ainsi contribué au financement de l'assurance (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 2 ad art. 13 LACI).

Selon la jurisprudence, l'indemnité journalière de l'assurance-invalidité versée durant l'exécution d'une mesure de réadaptation à un assuré qui exerçait auparavant une activité lucrative dépendante est prise en compte en tant que salaire déterminant (ATF 123 V 233 consid. 4e/bb). Les périodes en question constituent donc également des périodes de cotisation (Rubin, op. cit., n° 11 ad art. 13 LACI). Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a notamment relevé que la LAPG (loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité ; RS 834.1) distinguait l'allocation perte de gain versée aux personnes ayant eu un statut de travailleur dépendant, sur laquelle les cotisations à l'assurance-chômage devaient être perçues, de l'allocation perte de gain touchée par les personnes qui étaient indépendantes ou sans activité, sur laquelle les cotisations à l'assurance-chômage n'étaient pas retenues (cf. art. 19a al. 1 let. d LAPG ; ATF 123 V 233 précité consid. 4e/aa ; Rubin, loc. cit.). Ainsi, par analogie, l'indemnité journalière de l'assurance-invalidité versée pendant l'exécution d'une mesure de réadaptation à une personne qui exerçait auparavant une activité lucrative indépendante, ou qui était sans activité lucrative, n'est pas soumise aux cotisations de l'assurance-chômage et ne peut être prise en compte en tant que salaire déterminant. La période de versement de cette indemnité ne constitue dès lors pas une période de cotisation.

4. **a)** L'art. 27 LPGA prévoit que 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) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase).

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. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître 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 (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

Par ailleurs, les assurés doivent solliciter les renseignements nécessaires lorsqu'ils peuvent raisonnablement penser qu'ils s'apprêtent à mettre leurs droits en péril (TF 8C_66/2012 du 14 août 2012 consid. 3).

b) 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 qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) 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. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101). D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que

l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5, 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

5. En l'espèce, dans la mesure où le recourant a sollicité les prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} juillet 2016, c'est à juste titre que le délai-cadre de cotisation a été fixé du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2016, ce qui n'est au demeurant pas contesté.

Durant la totalité de ce délai-cadre, le recourant s'est vu octroyer des indemnités journalières versées par l'AI en raison de l'exécution d'une mesure de reclassement. Toutefois, avant le début de cette mesure, l'intéressé était au bénéfice d'une rente entière de l'AI et n'exerçait pas d'activité lucrative dépendante. Pour cette raison, les cotisations pour l'assurance-chômage n'ont à juste titre pas été retenues sur ces indemnités et la période où ces dernières ont été versées ne constitue dès lors pas une période de cotisation. Le recourant ne remplit ainsi pas les conditions relatives à la période de cotisation prévues par l'art. 13 al. 1 LACI, à savoir l'exercice d'une activité soumise à cotisation durant douze mois au moins dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet. En outre, sa situation ne correspond pas aux alternatives énumérées à l'art. 13 al. 2 LACI. Par conséquent, aucun droit à l'indemnité de chômage ne peut lui être reconnu dès le 1^{er} juillet 2016 sur la base de cette disposition.

Le recourant ne conteste pas ce qui précède, mais soutient qu'il n'a pas été informé, lors du versement des indemnités journalières de l'AI, que les cotisations à l'assurance-chômage n'étaient pas retenues. Il y a tout d'abord lieu de constater que les décomptes de la Caisse de compensation portent la mention « Déductions AVS/AI/APG (AC) », mettant en évidence que les cotisations de l'assurance-chômage ne sont pas forcément perçues. Par ailleurs, il ne peut être reproché aux autorités de l'assurance-chômage une violation de leur devoir d'information, l'intéressé ayant lui-même expliqué, dans son recours, qu'il avait été informé de cette problématique au moment de son inscription auprès de l'Office régional de placement. En tout état de cause, la loi sur l'assurance-chômage ne prévoit pas de possibilité de verser des cotisations volontaires dans le cas du recourant (cf. art. 2a LACI). La Cour de céans ne voit donc pas en quoi ce dernier aurait agi différemment s'il avait su que les cotisations de l'assurance-chômage n'étaient pas retenues sur ses indemnités journalières. Il ne peut ainsi se prévaloir d'un défaut d'information à ce sujet.

6. Il convient de relever que l'art. 14 LACI prévoit des motifs pour lesquels les assurés peuvent être libérés des conditions relatives à la période de cotisation et se voir ainsi octroyer des prestations de l'assurance-chômage alors qu'ils ne remplissent pas lesdites conditions.

Toutefois, la Cour de céans ne peut examiner dans le présent litige si l'un de ces motifs est ou non réalisé dans le cas du recourant. En effet, l'objet de la contestation de la présente procédure judiciaire est circonscrit à la décision sur opposition du 22 août 2016. Malgré le fait que l'intimée aurait dû, dans la décision sur opposition précitée, se prononcer également sur l'application de l'art. 14 LACI, conformément au système usuel en la matière, elle s'est limitée à renvoyer la cause à la CCh sur ce point. La question de savoir si l'intéressé remplit les conditions pour être libéré de l'obligation de cotiser au sens de l'art. 14 LACI ne fait ainsi pas l'objet de la décision sur opposition litigieuse, mais de la décision rendue par la CCh le 9 mars 2017. Ainsi que souligné par la juge en charge de l'instruction de la présente cause dans son courrier du 23 mars 2017, il

appartenait au recourant de faire opposition à la décision du 9 mars 2017 s'il entendait contester cette dernière. Ceci donnera cas échéant lieu à une nouvelle décision sur opposition, à l'encontre de laquelle l'intéressé pourra, cas échéant, recourir auprès de la Cour de céans.

7. Enfin, une situation financière précaire, telle qu'alléguée par le recourant, ne suffit pas à fonder un droit aux prestations de l'assurance-chômage.

8. Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

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, dès lors que le recourant - au demeurant non assisté par un mandataire professionnel - n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 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 22 août 2016 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

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

- M. _____
- 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 :