

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 novembre 2018

Composition : M. PIGUET, juge unique
Greffière : Mme Berseth Béboux

Cause pendante entre :

F. _____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, à Lausanne, intimée.

**Art. 31 al. 1 let. e LACI ; art. 20 let. e Convention n° 168
concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le
chômage de l'Organisation internationale du travail**

E n f a i t :

A. F._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1^{er} août 2017 et a été mis au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation d'une durée de deux ans dès cette date.

Complétant le formulaire « Indications de la personne assurée pour le mois de février 2018 » (ci-après : IPA) le 27 février 2018 à l'attention de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse ou l'intimée), l'assuré a répondu par la négative à la question de savoir s'il avait travaillé chez un ou plusieurs employeurs.

Le 3 avril 2018, la caisse est entrée en possession :

- d'un nouvel exemplaire de l'IPA du mois de février 2018, corrigée en ce sens que l'assuré y a annoncé avoir travaillé du 16 au 26 pour le compte du S._____ (S._____),
- de l'IPA du mois de mars 2018, selon laquelle l'intéressé avait également travaillé pour le S._____, du 5 au 28,
- d'une attestation de gain intermédiaire établie par le S._____ le 5 mars 2018, à teneur de laquelle l'assuré avait travaillé en qualité d' [...] 3 heures le 16 février 2018 et 6 heures le 26 février 2018.

Par courrier du 11 avril 2018, l'assuré a fait savoir à la caisse que lorsqu'il avait complété le formulaire IPA de février 2018, il avait omis de signaler qu'il avait effectué un remplacement dans [...], mais avait corrigé la situation quelques jours plus tard, lorsqu'il avait reçu l'attestation de gain intermédiaire de son employeur. Il a encore précisé que, confronté pour la première fois à un tel cas de figure, il n'avait pas su comment procéder.

Par décision du 13 avril 2018, confirmée par décision sur opposition du 30 avril 2018, la caisse a suspendu l'assuré dans son droit à

l'indemnité pour une durée de cinq jours indemnissables dès le 17 février 2018, au motif qu'il avait enfreint son obligation de renseigner.

B. Par acte du 23 mai 2018, F._____ a recouru contre la décision sur opposition précitée, dont il a demandé principalement l'annulation et subsidiairement la réforme, en ce sens que la quotité de la suspension soit réduite à un jour. A l'appui de sa contestation, l'assuré argue de sa bonne foi, expliquant qu'il a certes omis d'annoncer son activité lucrative sur le formulaire IPA litigieux, mais qu'il a agi sous le coup d'une incompréhension, pensant procéder de manière correcte dès lors qu'il n'avait pas encore été rémunéré par son employeur ni n'avait reçu l'attestation de gain intermédiaire de ce dernier. Il insiste sur le fait qu'il s'est empressé de corriger sa méprise aussitôt qu'il a reçu l'attestation de son employeur. Il fait grief à la caisse de ne pas voir dans ses agissements une preuve de sa bonne foi et d'au contraire retenir qu'il a eu l'intention d'obtenir des prestations qui ne lui étaient pas dues. Enfin, l'assuré fait valoir que l'art. 30 al. 1 let. e LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), sur la base duquel la caisse a prononcé la suspension de son droit, n'est pas compatible avec la Convention n° 168 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage de l'Organisation internationale du travail (RS 0.822.726.8 ; ci-après : la Convention n° 168 de l'OIT).

Dans une réponse du 25 juin 2018, la caisse a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision entreprise.

Par réplique du 13 juillet 2018, l'assuré a relevé que la caisse n'avait pas contesté ses arguments, notamment le fait qu'il était de bonne foi et qu'il avait rectifié spontanément la situation auprès d'elle.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage durant cinq jours au motif qu'il avait violé son obligation de renseigner en ne remplissant pas correctement le formulaire IPA afférant au mois de février 2018.

3. Selon l'art. 30 al. 1 let. e LACI, le droit de l'assuré est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci a donné des indications fausses ou incomplètes ou a enfreint, de quelque autre manière, l'obligation de fournir des renseignements spontanément ou sur demande et d'aviser. Le cas de suspension visé à l'art. 30 al. 1 let. e LACI est réalisé dès l'instant où l'assuré n'a pas rempli la formule IPA de manière correcte, complète et conforme à la vérité (TF C 242/01 du 14 janvier 2003 consid. 2.1.1, in DTA 2004 p. 190). Ce cas de suspension englobe toute violation du devoir de l'assuré de donner des informations correctes et complètes, de même que la communication de tous les éléments importants pour la fixation de

l'indemnité ; peu importe que ces renseignements inexacts ou incomplets soient ou non à l'origine d'un versement indu de prestations ou de leur calcul erroné (ATF 130 V 385 consid. 3.1.2 ; TF C 288/06 du 27 mars 2007 consid. 2, in DTA 2007 p. 210 ; TF 8C_457/2010 du 10 novembre 2010 consid. 4). Contrairement à la situation envisagée à l'art. 30 al. 1 let. f LACI, le critère subjectif de l'intention, soit le fait d'agir avec conscience et volonté, n'est pas une condition d'application de l'art. 30 al. 1 let. e LACI (TF C 288/06 précité consid. 2 et les références).

4. Dans le cas d'espèce, il est établi que le recourant a répondu par la négative à la question lui demandant s'il avait travaillé ou non durant le mois de février 2018, alors qu'il avait effectué plusieurs périodes de remplacement pour le compte du S. _____ durant ce mois (cf. IPA de février 2018 datée du 27 février 2018). Ce faisant, il a enfreint son obligation de renseigner la caisse, en lui fournissant des informations fausses ou tout au moins incomplètes, au sens de l'art. 30 al. 1 let. e LACI, sans qu'aucun de griefs soulevés à l'appui de son recours ne permettent d'aboutir à une autre conclusion.

a) Le fait que le recourant n'avait pas encore perçu son salaire ni reçu l'attestation de gain intermédiaire de son employeur au jour où il a complété le formulaire litigieux ne justifie en effet pas la réponse qu'il a fournie, dès lors que ce qui lui était demandé était simplement s'il avait travaillé ou non durant le mois. La question posée était explicite et ne souffrait objectivement d'aucune ambiguïté. En prêtant à la problématique l'attention que les circonstances permettaient d'exiger de lui compte tenu de sa situation, le recourant devait se rendre compte que répondre par la négative à cette question n'était pas correct compte tenu de sa prise d'emploi durant le mois. Tout au moins aurait-il dû avoir un doute sur le bien-fondé de la réponse qu'il envisageait de donner et s'enquérir auprès de la caisse sur la façon de procéder. Il indique d'ailleurs dans son acte d'opposition que le fait d'apprendre qu'il ne serait apparemment pas rémunéré par son employeur avant d'avoir effectué 20 périodes de remplacement « a[vait] commencé à semer le doute dans son esprit quant à la manière et au moment où [il] serai[t] rémunéré et ainsi, la période

pour laquelle le gain intermédiaire devrait être annoncé ». Conscient d'un éventuel problème, le recourant, pour agir en toute bonne foi, aurait dû solliciter en amont des renseignements de la caisse et ne pouvait se contenter de remplir le formulaire « comme à [s]on habitude » et de le déposer à la caisse.

b) N'est pas non plus décisif le fait que le recourant a établi le 29 mars 2018 un formulaire corrigé à l'attention de l'intimée. En effet, les indications données sur la formule IPA sont des informations essentielles pour l'indemnisation. Pour éviter tout risque de confusion ou d'erreur de la part de la caisse, elles doivent être exactes indépendamment de renseignements supplémentaires communiqués par l'assuré à l'administration sous une autre forme. A cet égard, le Tribunal fédéral a confirmé dans son principe une sanction prononcée à l'encontre d'une assurée qui avait indiqué sur son IPA qu'elle n'avait pas travaillé durant le mois, et qui avait transmis cinq jours plus tard à la caisse son contrat de travail, dont il ressortait qu'elle travaillait déjà depuis quelques jours lorsqu'elle avait complété l'IPA litigieuse (cf. TF 8C_457/2010 du 10 novembre 2010, consid. 5 et 6).

c) Le recourant ne convainc pas non plus lorsqu'il soutient qu'une sanction doit être exclue compte tenu de la légèreté de la faute qu'il a commise. D'une part en effet, dans le cadre de l'assurance-chômage, contrairement à d'autres branches d'assurances sociales, une réduction des prestations est déjà prévue en cas de faute légère (cf. art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI), l'art. 1 al. 2 LACI excluant au demeurant l'application de l'art. 21 LPGA. Dans sa jurisprudence constante, le Tribunal fédéral confirme qu'une suspension des indemnités de chômage s'impose déjà en cas de négligence légère (cf. ATF 124 V 225 consid. 4d ; TF C 288/06 du 27 mars 2007 in DTA 2007 p. 210). Ainsi, s'il n'est pas contesté que la faute commise par le recourant est de gravité légère, cet élément sera pris en compte dans la fixation de la quotité de la sanction, mais reste sans effet sur le principe même d'une telle mesure.

d) C'est également en vain que le recourant s'insurge contre les éléments figurant à l'alinéa 5 de la décision entreprise, dans la mesure où l'intimée ne fait qu'y présenter de manière générale et abstraite les conditions de l'art. 30 al. 1 let. f LACI, dont elle n'a au final pas fait application, puisqu'elle a fondé la décision litigieuse sur la let. e de la même disposition. Ainsi, contrairement à ce qu'en a compris le recourant, l'intimée n'a pas retenu qu'il avait eu l'intention d'obtenir des prestations qui ne lui étaient pas dues.

e) Dans un dernier grief, le recourant met en doute la conformité de l'art. 30 al. 1 let. e LACI à l'art. 20 let. e de la Convention n° 168 de l'OIT.

A teneur de l'art. 20 let. e de la Convention n° 168 de l'OIT, les indemnités auxquelles une personne protégée aurait eu droit dans les éventualités de chômage complet ou partiel, ou de suspension du gain due à une suspension temporaire de travail sans cessation de la relation de travail, peuvent être refusées, supprimées ou suspendues ou réduites dans une mesure prescrite lorsque l'assuré a essayé d'obtenir ou a obtenu frauduleusement les indemnités.

Certes, comme le fait valoir indirectement le recourant, BORIS RUBIN estime que la disposition du droit interne n'est compatible avec la Convention n° 168 de l'OIT que lorsque l'assuré a délibérément omis de renseigner ou a donné un renseignement erroné (cf. BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 11 ad art. 30, renvoyant au n° 78 ad art. 30).

De son côté, se référant notamment à l'appréciation faite par le Tribunal fédéral dans son arrêt publié aux ATF 140 V 493, THOMAS NUSSBAUMER estime que, dans leur ensemble, tous les motifs de suspension de l'art. 30 al. 1 LACI sont en conformité avec les articles 20 et 21 de la Convention n° 168 de l'OIT. Il précise en particulier que l'art. 20 let. e de la Convention, tout comme l'art. 30 al. 1 let. f LACI, autorise une sanction pour les tentatives d'obtention et les obtentions avérées de prestations indues. L'auteur précise que sont comprises dans ce cadre les violations

du devoir d'information selon l'art. 30 al. 1 let. e LACI s'agissant des éléments de faits déterminants pour l'indemnisation, en particulier en cas d'indications inexactes ou incomplètes (THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, SBVR, 3^e édition, n° 833ss p. 2513).

Il sied encore de relever que, dans son message du 1^{er} novembre 1989 relatif à la ratification de la Convention n° 168 de l'OIT, le Conseil Fédéral s'est déterminé en ces termes : « Enfin, les cas de suspension du droit à l'indemnité prévus aux articles 30 et 41 LACI se retrouvent en grande partie aux lettres b à f de l'art. 20. Dans ces conditions, notre pays est en mesure d'accepter cet article » (FF 1989 III 1520). Les commissions ad hoc des deux chambres de l'Assemblée fédérale s'étaient également prononcées en faveur de la ratification de la Convention n° 168 de l'OIT, estimant qu'elle ne se heurtait à aucun obstacle juridique et était en harmonie avec la législation suisse de protection contre le chômage (cf. BO 1990 CE 85 et CN 485, cf. également ALEXANDRE BERENSTEIN, A propos de la réduction des prestations en raison d'une faute dans la survenance de l'éventualité, RSAS 1996 p. 121).

La Convention n° 168 de l'OIT fixe des standards minimum en cas de chômage, notamment s'agissant du délai d'attente, de la durée et du taux de l'indemnisation ainsi que de la suspension des prestations. La LACI de son côté contient des règles dépassant les exigences minimales de la Convention sur des points substantiels (notamment au niveau du cercle des personnes assurées, du délai d'attente de base de cinq jours, ainsi que du taux et de la durée de l'indemnisation). Cela étant, il sied d'une part de considérer que ce régime particulièrement favorable aux assurés justifie des exigences accrues s'agissant des devoirs mis à leur charge. D'autre part, il convient de retenir, à l'instar du Tribunal fédéral, que ce qui est déterminant au final, c'est qu'en prenant en compte l'ensemble des prestations de l'assurance-chômage garanties par le droit interne, on parvienne au constat qu'elles respectent le standard minimum de prestations fixé par la Convention n° 168 de l'OIT, ce qui est le cas en l'espèce (cf. ATF 140 V 493 consid. 5.2). Compte tenu de ces éléments, il

sied de retenir que l'art. 30 al. 1 let. e LACI est conforme à l'art. 20 let. e de la Convention n° 168 de l'OIT et que la suspension du droit prononcée sur cette base par l'intimée n'entre pas en conflit avec cette norme du droit international.

f) Sur le vu de ce qui précède, c'est à bon droit que l'intimée a considéré que le comportement du recourant justifiait une suspension de son droit à l'indemnité au sens de l'art. 30 al. 1 let. e LACI.

5. Il convient encore d'examiner la quotité de la sanction prononcée à l'encontre du recourant.

a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours. Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (let. c).

b) La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ("Ermessensüberschreitung") ou négatif ("Ermessensunterschreitung") de son pouvoir d'appréciation ou a abusé ("Ermessensmissbrauch") de celui-ci. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 p. 73 ; TF 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.2, non publié in ATF 139 V 164 et les références).

Contrairement au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, celui de l'autorité judiciaire de première instance n'est en revanche pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative ("Angemessenheitskontrolle"). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité, dans un cas concret, a adoptée dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 p. 73, TF 8C_763/2017 du 30 octobre 2018 ; cf. également BORIS RUBIN, op. cit., n° 110 ad art. 30).

c) En l'occurrence, l'intimée a retenu une faute légère et fixé à cinq jours la durée de la suspension prononcée à l'encontre du recourant. Cette appréciation n'est pas critiquable et il ne se trouve au dossier aucun motif pertinent qui conduirait la Cour de céans à substituer une autre appréciation à celle de l'administration.

C'est en vain que le recourant requiert la réduction de la suspension à un jour en invoquant l'arrêt rendu par la Cour de céans sous la référence ACH 46/15 - 173/2015. Les circonstances du cas auquel il se réfère ne sont en effet pas semblables au cas d'espèce, dans la mesure notamment où la violation du devoir de renseigner portait sur la survenance d'une incapacité de travail. En tout état de cause, les conclusions de l'arrêt invoqué ne constituent pas des circonstances qui permettraient à la présente instance de faire apparaître toute autre appréciation différente de celle opérée par l'intimée comme étant mieux appropriée ou plus judicieuse.

En qualifiant la faute du recourant de légère et en fixant la durée de suspension à cinq jours, l'intimée a correctement tenu compte de

l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a nullement abusé de son pouvoir d'appréciation, aucune solution plus appropriée ne devant être substituée.

6. Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée 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 représenté par un mandataire professionnel, n'a pas eu gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 30 avril 2018 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- F. _____,
- Caisse cantonale de chômage,
- 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 :