

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 mai 2024

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

C. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 20 al. 3 LACI ; art 29 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. C. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 29 octobre 2022 en tant que demandeuse d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Elle a sollicité l'octroi de prestations de l'assurance-chômage auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) dès le 1^{er} novembre 2022.

Le 21 novembre 2022, la Caisse a informé l'assurée que son dossier était complet et qu'elle bénéficiait d'un droit aux prestations de l'assurance-chômage. Elle a ajouté que pour percevoir les indemnités de chômage, l'assurée devait lui faire parvenir chaque mois le formulaire « Indications de la personne assurée » (ci-après : IPA) qu'elle recevrait au préalable par courrier à son domicile.

Par courrier du 9 décembre 2022, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : DGEM) a informé l'assurée que son aptitude au placement faisait l'objet d'un examen, compte tenu de l'activité indépendante de psychologue exercée en parallèle de son inscription au chômage, et lui a demandé de la renseigner à propos de cette activité. Le courrier précisait, d'une part, que le paiement des éventuelles indemnités de chômage était suspendu par la Caisse jusqu'à ce qu'une décision soit prononcée et, d'autre part, que l'assurée devait continuer à se soumettre à ses obligations vis-à-vis de l'ORP.

Le 4 janvier 2023, l'assurée a remis à la Caisse le formulaire IPA pour les mois de novembre et décembre 2022, indiquant ne pas avoir travaillé ni exercé d'activité indépendante, ajoutant ce qui suit dans la rubrique remarque : « les factures annoncées correspondent aux séances effectuées pour les patients résiduels que j'avais encore de mon ancien emploi et qui n'avaient pas encore trouvé de nouveau psychologue/psychiatre (comme selon courrier explicatif du 30 décembre 22 adressé à la Direction Cantonale de l'Emploi). »

Par décision du 5 janvier 2023, la DGEM a déclaré l'assurée inapte au placement à compter du 1^{er} novembre 2022. L'assurée a contesté cette décision. Par décision sur opposition du 28 avril 2023, la DGEM a partiellement admis l'opposition de l'assurée et réformé la décision du 5 janvier 2023 en ce sens qu'elle était reconnue apte au placement à 70 % à compter du 1^{er} novembre 2022.

Le 12 mai 2023, l'assurée a remis les formulaires IPA des mois de janvier, février, mars et avril 2023 à la Caisse en précisant que son aptitude au placement était de 70 % et son taux d'activité indépendante de 30 %.

Par décision du 16 mai 2023, la Caisse a refusé d'indemniser l'assurée pour le mois de janvier 2023, en raison d'une revendication tardive, soit plus de trois mois après la période de contrôle.

Le 17 mai 2023, la Caisse a indemnisé l'assurée pour les mois de février, mars et avril 2023.

Le 22 mai 2023, l'assurée a formé opposition contre la décision du 16 mai 2023. Elle s'est prévalu du fait qu'elle était dans l'attente de la détermination de son aptitude au placement, que cette situation l'empêchait de compléter correctement le formulaire IPA et qu'elle avait reçu la décision sur opposition concernant son aptitude au placement le 1^{er} mai 2023. Son conseiller ORP était du reste au courant de cela et estimait qu'elle n'aurait pas pu agir autrement.

Par décision sur opposition du 20 juillet 2023, la Caisse a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé sa décision. Elle a considéré que l'assurée avait continué de recevoir les formulaires IPA et qu'elle devait les remettre tant qu'elle n'avait pas de décision définitive au sujet de son aptitude au placement, afin de bénéficier des prestations ne serait-ce que plus tard. L'assurée n'établissait au demeurant pas qu'elle aurait été mal renseignée par son conseiller ORP. L'assurée avait par ailleurs transmis les formulaires pour les mois de novembre et décembre 2022 le 4 janvier

2023. Si l'existence de doutes sur la manière de remplir les formulaires des mois suivants était compréhensible, il n'était pas excusable de ne pas s'être adressée directement à la Caisse. Dans ces circonstances, l'assurée ne pouvait se prévaloir d'aucun motif d'empêchement.

B. Le 12 septembre 2023, C._____ a interjeté un recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, en concluant en substance à son annulation. Elle a indiqué qu'il était exact qu'elle avait remis le formulaire IPA du mois de janvier 2023 au-delà du délai de trois mois et qu'elle n'avait pas pensé à se renseigner auprès de la Caisse, mais que cela s'expliquait, à ses yeux et à ceux de son conseiller ORP, par la situation floue et inédite due à la nouvelle « LoiPsy » en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023. Elle a exposé avoir accepté de recevoir le formulaire IPA en ligne, lequel mentionnait que toute indication fausse ou incomplète pouvait entraîner un retrait de prestations et une plainte pénale. Cette mention l'avait conduite à ne pas compléter le formulaire pour le mois de janvier 2023, étant dans l'incapacité d'y répondre correctement en l'absence d'une rubrique spéciale, comme par exemple « attente d'une prise de position de la Caisse Cantonale de Chômage suite à mon opposition ». Elle ne pouvait donc pas remplir le formulaire sans mentir. Elle avait au demeurant scrupuleusement respecté les consignes de son conseiller ORP, soit celles de compléter ses recherches d'emploi et de se présenter aux rendez-vous fixés. Lorsqu'elle avait exposé sa position à celui-ci, il ne lui avait « à aucun moment demandé de compléter ledit formulaire », étant d'accord avec elle et ne voyant pas non plus comment elle aurait pu répondre correctement aux rubriques. Elle a ajouté que si elle avait reçu un éclaircissement spécifique concernant sa situation, elle aurait rempli le formulaire. Elle devait donc être protégée dans sa bonne foi.

Par réponse du 17 octobre 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours.

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 [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 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 compte tenu des fêtes estivales (art. 60 et 38 al. 4 let. b LPGA), auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 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 droit de la recourante aux indemnités de chômage pour le mois de janvier 2023.

3. a) Aux termes de l'art. 20 al. 3 LACI, et en dérogation à l'art. 24 al. 1 LPGA, 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, une période de contrôle correspondant à un mois civil (art. 27a OACI). Le mode d'exercice du droit à l'indemnité est réglé par l'art. 29 OACI. Ainsi, selon l'art. 29 al. 2 OACI, afin de faire valoir son droit pour les périodes de contrôle suivant la première période, l'assuré doit présenter à la caisse la formule « Indications de la personne assurée » (a) ; les attestations relatives aux gains intermédiaires (b) ; les autres documents que la caisse exige pour établir le droit à l'indemnité (c).

L'art. 29 al. 3 OACI prévoit qu'au besoin, la caisse impartit à l'assuré un délai convenable pour compléter les documents et le rend attentif aux conséquences d'une négligence. Ce délai ne peut et ne doit être accordé que pour compléter les premiers documents et non pour pallier leur absence (TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 2.2, 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 2.2).

b) Le délai de trois mois, prévu à l'art. 20 al. 3 LACI, commence à courir à la fin de chaque période de contrôle, et cela indépendamment du point de savoir si l'autorité cantonale ou le juge a déjà statué sur le droit à la prestation (ATF 124 V 215 ; DTA 2000 n° 6 p. 27 consid. 1c). C'est un délai de déchéance ou de péremption dont l'inobservation entraîne l'extinction du droit à l'indemnité pour une période de contrôle d'un mois. Il s'agit d'un délai de fond, c'est-à-dire un délai de droit matériel, propre à l'assurance-chômage, et non d'un délai procédural soumis aux art. 38 ss LPGA. Il ne peut donc être ni prolongé ni interrompu. Il peut, cependant, faire l'objet d'une restitution s'il existe une excuse valable pour justifier le retard (art. 41 LPGA).

c) Selon l'art. 41 LPGA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les trente jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis.

Par empêchement non fautif d'accomplir un acte de procédure, il faut comprendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou une erreur excusable (ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 9C_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2). Ces circonstances doivent être appréciées objectivement, c'est-à-dire en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai ou de son mandataire, supposé diligent. Sont déterminants la nature de l'empêchement et l'importance de l'acte qui doit être accompli (Boris

Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Bâle, 2014, n° 36 *ad art.* 1 LACI et les références citées). La restitution peut également s'imposer eu égard au principe de la protection de la bonne foi, en particulier lorsque l'assuré n'a pas agi parce qu'il a été induit en erreur par de faux renseignements donnés par l'autorité. Un assuré ne saurait toutefois se prévaloir de sa méconnaissance du droit (ATF 126 V 308 consid. 2b ; TF 8C_145/2019 du 3 juin 2020 consid. 6.3.3 ; 8C_433/2014 précité consid. 2 ; Rubin, *op. cit.*, nn. 15 et 16 *ad art.* 20 LACI). La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_541/2009 du 12 mai 2010 consid. 4 et les références citées).

Il incombe à la partie qui invoque un empêchement, afin d'obtenir la restitution d'un délai, de prouver les faits pertinents (conformément au principe général exprimé notamment à l'art. 8 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210] ; TF 1C_464/2008 du 25 novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F_1/2009 du 19 janvier 2009).

4. En l'espèce, le formulaire IPA relatif au mois de janvier 2023 a été transmis à l'intimée le 12 mai 2023, soit après l'échéance du délai de péremption de trois mois prévu par l'art. 20 al. 3 LACI, ce que la recourante ne conteste pas. Il s'agit toutefois de déterminer si les conditions d'une restitution au sens de l'art. 41 LPGA sont remplies.

a) La recourante soutient qu'elle n'a pas pu remettre le formulaire IPA du mois de janvier 2023 dans le délai de trois mois, dès lors que la question de son aptitude au placement était en cours d'examen et qu'elle était donc dans l'incapacité de remplir le formulaire IPA sans risquer de donner de faux renseignements au sujet de sa situation. Elle ajoute que si elle avait reçu un éclaircissement de la part de l'administration concernant sa situation spécifique, elle aurait rempli le

formulaire. Elle se prévaut de la protection de sa bonne foi, ce d'autant que son conseiller ORP « a approuvé mes actions lors de nos entretiens ».

La recourante ne saurait cependant être suivie dans ses explications. Si le formulaire IPA stipule les conséquences en cas de fausses déclarations, il précise également que la Caisse ne pourra effectuer aucun versement si le formulaire n'est pas dûment complété et que le droit aux prestations de l'assurance expire si personne ne l'a fait valoir au cours des trois mois qui suivent la période de contrôle à laquelle elle se rapporte. Le fait d'avoir accepté de recevoir ledit formulaire en version électronique directement sur la plate-forme www.job-room.ch, plutôt que par courrier, n'y change rien, le contenu du formulaire étant identique quel que soit son mode de communication. La recourante a donc à tort prêté plus attention à l'avertissement et aux sanctions en cas de fausses déclarations qu'à la péremption de son droit aux indemnités de chômage. Cela ne saurait constituer un empêchement non fautif d'agir.

L'assurée se prévaut encore du fait qu'elle ne pouvait compléter correctement le formulaire IPA avant qu'il ne soit statué définitivement sur son aptitude au placement dans la décision sur opposition du 28 avril 2023. La décision du 5 janvier 2022 déclarant l'assurée inapte au placement précisait cependant qu'en cas d'opposition à la décision, il incombait à l'intéressée de continuer à se soumettre aux devoirs et aux prescriptions découlant de la loi, tels que les « entretiens à l'ORP, recherches d'emploi, etc. ». Cela concernait donc également la remise du formulaire IPA, prévue à l'art. 29 OACI. On ne perçoit par ailleurs pas quelle fausse information l'assurée aurait pu transmettre en complétant le formulaire du mois de janvier et en le transmettant à temps à la Caisse, sans attendre la décision sur opposition concernant son aptitude au placement. Le formulaire contient en effet une rubrique « Remarques » que l'assurée aurait pu utiliser pour préciser que la question de son aptitude au placement était en cours d'examen. La recourante ne peut donc pas se prévaloir d'une erreur excusable à l'origine de son empêchement à agir dans le délai qui aurait permis que le délai soit restitué.

Enfin, il n'apparaît pas que son conseiller ORP lui aurait transmis un renseignement erroné. Celui-ci aurait seulement « approuvé » sa manière de faire, sans toutefois que l'intéressée en apporte la preuve. La recourante ne soutient pas non plus qu'elle se serait renseignée auprès de la Caisse et que celle-ci lui aurait communiqué un renseignement erroné. Elle admet au contraire ne pas avoir pensé à se renseigner auprès de la Caisse, laquelle est pourtant l'organe en charge du versement des prestations. L'assurée ne peut donc pas être protégée en application du principe de la confiance, à défaut de toute démarche entreprise tant auprès de son conseiller ORP qu'auprès de la Caisse à qui il n'appartient pas d'anticiper d'éventuelles demandes de renseignements.

b) Partant, en l'absence de tout empêchement non fautif d'agir permettant de restituer le délai de trois mois pour adresser le formulaire IPA, c'est à juste titre que l'intimée a nié à la recourante le droit aux indemnités de chômage pour le mois de janvier 2023, ce droit étant périmé.

5. a) Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 20 juillet 2023 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.

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

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- C. _____,
- 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 :