

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 octobre 2019

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Neurohr

* * * * *

Cause pendante entre :

M. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 30 al. 1 let. e LACI ; art. 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. Le 25 septembre 2018, M. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1975, s'est annoncée en tant que demandeuse d'emploi à 100 % dès le 1^{er} octobre 2018 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Elle a été mise au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation ouvert auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée), par son agence de [...], courant du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2020.

Complétant le formulaire « Indication de la personne assurée » (ci-après : IPA) pour les mois de février et mars 2019 à l'attention de la Caisse, l'assurée a répondu par la négative à la question de savoir si elle avait été incapable de travailler durant la période de contrôle. Le formulaire de février, daté du 22 février 2019, a été reçu par la Caisse le 1^{er} mars 2019 et celui de mars, daté du 25 mars 2019, le 27 mars 2019.

Le 8 mars 2019, l'ORP a réceptionné un certificat médical établi le même jour par le Dr [...], spécialiste en médecine interne et pneumologie, attestant que l'assurée avait présenté une incapacité de travail à 100 % pour cause de maladie du 27 février au 11 mars 2019.

Par courrier du 3 avril 2019, la Caisse a accusé réception du formulaire IPA pour le mois de mars 2019 et relevé que l'incapacité de travail subie du 27 février au 11 mars 2019, telle qu'établie par le certificat médical précité, n'y avait pas été mentionnée. Elle a invité l'assurée à lui faire part de ses explications concernant cette omission.

Par courrier du 8 avril 2019, l'intéressée a indiqué s'être trompée en remplissant le formulaire et avoir confondu « l'incapacité » et la « capacité » de travail. Elle a affirmé n'avoir eu aucune intention de dissimuler cette information, précisant avoir transmis ledit certificat à sa conseillère ORP.

Par courriel du 10 avril 2019, la Caisse a interpellé l'ORP afin de savoir si l'assurée lui avait annoncé son incapacité de travail du 27 février au 11 mars 2019 et si cela avait été effectué dans les délais.

Par courriel du 11 avril 2019, l'ORP a indiqué que le certificat médical lui avait été transmis le 8 mars 2019. Le lendemain, il a encore précisé que tout était en ordre s'agissant du délai de transmission dudit certificat.

Par décision du 16 avril 2019, la Caisse a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension du droit à l'indemnité pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} avril 2019, en raison de son omission d'indiquer son incapacité de travail dans les formulaires IPA des mois de février et mars 2019. Elle a considéré que la faute de l'intéressée était légère, que cette dernière n'avait pas tenté d'obtenir indûment des prestations mais qu'elle avait néanmoins enfreint son obligation de renseigner. Elle a encore précisé avoir reçu le certificat médical le 2 avril 2019.

Le 29 avril 2019, l'assurée a formé opposition à l'encontre de la décision précitée, rappelant qu'elle avait commis une erreur en remplissant le formulaire IPA. Elle a allégué avoir communiqué son arrêt maladie à sa conseillère ORP de sorte qu'aucune violation de son devoir de renseigner ne pouvait être retenue. Elle a argué que la sanction infligée s'apparentait à du formalisme excessif et a demandé à ce qu'elle soit ramenée à un avertissement.

Par décision sur opposition du 16 mai 2019, la Caisse, par sa division juridique, a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 16 avril 2019, au motif que la remise spontanée du certificat médical à l'ORP n'excusait pas l'omission de déclarer l'incapacité en cause.

B. Par acte déposé le 28 mai 2019, M. _____ a interjeté recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation [recte :

réforme] et au prononcé d'un avertissement. Réitérant ses arguments, elle a ajouté que sa conseillère ORP lui avait affirmé qu'elle transmettrait le certificat médical à la Caisse. En présence d'une information erronée de l'administration, celle-ci devait supporter le dommage causé à l'administré.

Par réponse du 12 juillet 2019, 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 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 la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} avril 2019, sanctionnant une violation de l'obligation de renseigner relative à une incapacité de travail.

3. a) 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).

b) Si l'assuré annonce à temps son incapacité à l'ORP mais omet de l'indiquer dans sa feuille de contrôle en fin de période, il y a lieu de considérer qu'il a rempli son devoir d'aviser et qu'il peut bénéficier sans restriction d'une indemnisation au sens de l'art. 28 LACI (pas de suppression du droit). Par contre, en raison du risque que sa négligence soit à l'origine du versement de prestations indues, la caisse devra suspendre son droit sur la base de l'art. 30 al. 1 let. e LACI, pour omission d'aviser (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 16 ad art. 28 LACI).

4. a) En l'espèce, la recourante a indiqué qu'elle n'avait nullement eu l'intention de tromper la Caisse et qu'ainsi aucune violation de ses obligations ne pouvait être retenue. L'absence d'intention fallacieuse ne permet toutefois pas d'exempter l'assurée de toute sanction, l'intention n'étant pas un critère d'application de l'art. 30 al. 1 let. e LACI. Cet argument doit par conséquent être rejeté.

b) La recourante a fait valoir s'être trompée en remplissant le formulaire IPA pour les mois de février et mars 2019, ayant confondu la capacité et l'incapacité de travail et indiqué être capable de travailler malgré son certificat médical. Or, le simple fait de remplir un formulaire de manière erronée, même pas inadvertance, suffit à lui seul pour retenir une violation de l'obligation de renseigner. En effet, les indications données sur les formulaires IPA sont des informations essentielles pour l'indemnisation de l'assuré. 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 (TF 8C_457/2010 du 10 novembre 2010 consid. 5).

Néanmoins, contrairement à ce qu'allègue la recourante, celle-ci ne s'est pas trompée en remplissant le formulaire IPA de février 2019. En effet, à la date de son envoi, présumée exacte, soit le 22 février 2019, la recourante n'était pas encore en incapacité de travail, celle-ci n'ayant débuté que le 27 février 2019. Il n'existe donc pas d'indication fautive, partant de motif de suspension pour le mois de février 2019.

Reste donc à examiner si une violation de l'art. 30 al. 1 let. e LACI peut être retenue à charge de la recourante pour la période de mars 2019.

5. a) La recourante a encore argué que sa conseillère ORP lui avait indiqué transmettre le certificat à la Caisse et que, ne l'ayant pas effectué, l'administration devait supporter les conséquences engendrées par son information erronée.

b) Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. 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 espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, 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, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il 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 et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition relative à l'impossibilité de reconnaître immédiatement l'inexactitude du renseignement présentant une formulation différente, soit 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). Plus largement, le principe de la bonne foi 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 (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence).

c) L'ORP et la Caisse sont deux entités complémentaires, mais séparées ; la première reçoit l'inscription au chômage et accompagne l'assuré dans ses recherches d'emploi (art. 85b LACI), la seconde fixe le droit aux indemnités et reçoit à ce titre l'IPA (art. 81 LACI), dont l'ORP n'est pas destinataire. Une incapacité de travail doit en conséquence être annoncée aux deux entités, séparément. La remise du certificat à sa conseillère ORP ne dispensait donc pas l'assurée d'informer la Caisse en lui adressant un formulaire IPA dûment rempli, sous peine d'une sanction pour omission d'aviser.

Ainsi, même dans l'hypothèse où la conseillère ORP l'avait assurée de la transmission par ses soins du certificat médical à la Caisse, la recourante n'était pas pour autant dispensée de remplir correctement et exhaustivement le formulaire IPA. En particulier, le libellé de la rubrique relative à l'incapacité de travail n'engendre aucun risque de confusion. Il est notamment demandé quand l'incapacité de travail a été annoncée et à qui, de telle sorte qu'il incombait à tout le moins à la recourante de faire mention sur le formulaire IPA de mars 2019 de la communication de son certificat médical à sa conseillère ORP le 8 mars 2019. Par ailleurs, il est spécifié que le certificat médical doit être joint au formulaire.

Cela étant, l'éventuelle communication du certificat médical par la conseillère ORP à la Caisse ne dispensait aucunement la recourante de ne pas réitérer l'information auprès de la Caisse, comme expressément requis dans le formulaire IPA.

La sanction est justifiée dans son principe en relation avec le formulaire IPA de mars 2019. Il convient encore d'en examiner la quotité.

6. **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 en l'occurrence 60 jours. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation

et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

Il résulte en outre de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le Secrétariat d'Etat à l'économie, qui constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances - tant objectives que subjectives - du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié in ATF 139 V 164]).

b) En l'espèce, qualifiant la faute de la recourante de légère, l'intimée a confirmé la suspension de cinq jours du droit aux indemnités de chômage, cette quotité se situant dans la fourchette basse prévue par l'art. 45 al. 3 let. a OACI.

Compte tenu des circonstances, plus particulièrement du fait qu'aucune omission ne peut être reprochée à la recourante pour la période de février 2019, la quotité de la sanction peut être ramenée au minimum légal d'un jour.

c) L'intimée n'était au demeurant pas autorisée à prononcer un avertissement, tel que le réclame la recourante. Le seul cas de figure où le principe de l'avertissement préalable doit être observé est celui de l'absence isolée à un entretien à l'ORP, lorsqu'il s'agit de l'unique

manquement et que le chômeur prend par ailleurs ses obligations au sérieux. Dans tous les autres cas, il n'y a pas de place pour un avertissement, même si le comportement de l'assuré est par ailleurs irréprochable (TF 8C_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.5 ; Boris Rubin, op. cit., n° 17 ad art. 30).

7. a) Le recours est ainsi partiellement admis et la décision réformée dans le sens des considérants qui précèdent.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer des dépens, la recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA ; art 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours déposé le 28 mai 2019 par M._____ est partiellement admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 16 mai 2019 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est réformée en ce sens que M._____ est sanctionnée d'un jour de suspension.
- 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 :

- 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 :