

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 novembre 2011

Présidence de M. MÉTRAL
Juges : M. Dind et Mme Dormond Béguelin, assesseur
Greffière : Mme Berberat

Cause pendante entre :

J._____, à Lausanne, recourant, représenté par CAP, Compagnie
d'Assurance de Protection juridique, à Lausanne,

et

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

Art. 27 al. 2 et 52 al. 2 LPGA

E n f a i t :

A. J._____, né en [...], a travaillé en qualité d'ouvrier [...] à la direction des travaux de la commune de [...] du 1^{er} février 2001 au 30 avril 2009, date pour laquelle il a résilié les rapports de travail. Le 30 octobre 2009, il s'est annoncé comme demandeur d'emploi à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : ORP). A l'époque, il remplissait les conditions relatives à la période de cotisation. Selon ses allégations, il a déclaré le 30 octobre 2009 à sa conseillère à l'ORP, Mme G._____, qu'il avait donné son congé pour "*acheter un commerce avec [son] 2ème pilier*".

J._____ n'a finalement pas réussi à s'installer comme indépendant et a sollicité une indemnisation par le chômage, le 16 février 2011.

Par décision du 2 mars 2011, confirmée sur opposition le 13 avril 2011, la Caisse de chômage L._____ a nié son droit aux indemnités, au motif qu'il ne remplissait pas les conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 13 al. 1 LACI (période minimale de cotisation de 12 mois pendant le délai-cadre de cotisation), ne justifiant que 2 mois et 14 jours d'activité soumise à cotisation.

B. Par acte du 3 mai 2011, J._____ interjette recours contre la décision sur opposition précitée, en concluant sous suite de frais et dépens, principalement à sa réforme en ce sens que le droit à une indemnité journalière de chômage lui est reconnu dès le 16 février 2011, subsidiairement à son annulation et au renvoi de la cause à l'intimée pour nouvelle décision. Le recourant fonde ses prétentions sur une violation de l'obligation de renseigner (art. 27 al. 2 LPGA) par sa conseillère ORP : elle aurait dû l'avertir qu'il risquait de perdre son droit aux indemnités en cherchant à s'installer comme indépendant et le rendre attentif aux conditions dans lesquelles son vœu d'indépendance pouvait être poursuivi sans mettre ses droits en péril (cf. 71a ss LACI). Il reproche également une

violation de son droit d'être entendu à la Caisse de chômage L._____, qui n'a pas instruit la cause en tentant d'interroger Mme G._____.

L'intimée conclut au rejet du recours. Tout en admettant que l'assuré remplissait les conditions pour bénéficier d'un droit à des indemnités de chômage dès le 1^{er} octobre 2009, l'intimée a retenu que ce droit s'était éteint faute d'avoir été exercé dans les 3 mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle il se rapporte (art. 20 al. 3 LACI). Par ailleurs, le dossier du recourant étant complet, il n'a pas été nécessaire d'étendre le devoir d'enquête sur d'éventuelles promesses et autres informations données par la conseillère ORP de l'assuré. Dans ce contexte, l'intimée a nié toute violation du droit d'être entendu.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1) s'appliquent à l'AI (art. 1 LAI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte – ce qui est le cas des décisions en matière d'assurance-invalidité (cf. art. 57a LAI) – sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 58 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile devant le tribunal compétent.

b) La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et immédiatement applicable (art. 117 al. 1 LPA-VD), 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 al. 1 let. a LPA-VD; 117 LPA-VD).

2. a) Sur le plan formel, le recourant allègue une violation de son droit d'être entendu, estimant que l'intimée n'a procédé à aucune mesure d'instruction relative aux propos qu'aurait tenus Mme G._____, sa conseillère ORP. Le recourant n'a toutefois pas formellement requis une mesure d'instruction. Sa seule conclusion prise "subsidiatement", à savoir "*acheminer l'opposant à prouver par toutes voies de droit les allégués dans la présente écriture*" est insuffisante à cet égard. En revanche, on doit se demander si la violation du droit d'être entendu ne réside pas dans le rejet de l'opposition sur la base d'une motivation particulièrement sommaire. La décision attaquée n'explique ainsi pas vraiment pour quel motif aucune mesure d'instruction n'a été prise d'office afin d'établir précisément quels renseignements le recourant avait ou non reçus. Le recours doit donc être examiné sous l'angle de l'obligation de motiver une décision sur opposition (art. 52 al. 2 LPGA) et d'instruire la cause d'office (art. 43 al. 1 LPGA).

b) Au terme de l'art. 52 al. 2 LPGA, l'assureur doit motiver ses décisions sur opposition. Cette obligation a été déduite par la jurisprudence du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., afin que le destinataire de la décision puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'instance de recours soit en mesure, si elle est saisie, d'exercer pleinement son contrôle. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (TF 2C_23/2009 du 25 mai 2009

consid. 3.1, publié in RDAF 2009 II p. 434). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. ATF 133 III 235 consid. 5.2 p. 248; 126 I 97 consid. 2b p. 102; 125 III 440 consid. 2a p. 441).

c) In casu, le recourant a exposé dans le cadre de son opposition que l'art. 27 al. 2 LPGA obligeait sa conseillère ORP à lui donner des renseignements précis sur les risques qu'il encourait en renonçant à rechercher un emploi pour tenter de débiter une activité indépendante. L'assuré a ajouté qu'elle n'aurait pas dû, par ailleurs, lui dire que son dossier restait "ouvert" sans autre explication, ce qui lui laissait penser que ses droits n'étaient pas menacés.

La Caisse de chômage L._____ n'a pris aucune mesure d'instruction pour vérifier les renseignements effectivement reçus par l'assuré de sa conseillère ORP. L'intimée a rejeté l'opposition en se limitant à considérer que :

"Selon la jurisprudence, le TFA refuse de considérer comme excuse valable la méconnaissance du droit (DTA 1988 no 17 p.128 consid. 4a). Cela découle d'un principe général, valant aussi en assurances sociales (ATF 110 V 216 consid. 4), selon lequel nul ne peut tirer avantage de son ignorance du droit (ATF 111 V 405 consid. 3; DTA 1986 no 18 p. 70 consid. 3; DTA 1986 no 37 p. 178 consid. 2; ATF 110 V 338 consid. 4). L'assuré ne peut pas non plus faire grief aux autorités de l'assurance-chômage de ne pas l'avoir averti de ses obligations (Chopard J., Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung, Zürich 1998, p. 137).

Les objections soulevées dans le recours ne permettent aucune appréciation autre que celle à la base de la décision du 2 mars 2011. Les conditions donnant droit à l'indemnité de chômage ne sont pas remplies à partir du 16 février 2011".

Par ces deux paragraphes, l'intimée n'a pas répondu à l'argumentation de l'opposant, fondée sur une obligation de renseigner introduite avec l'art. 27 al. 2 LPGA, postérieurement à la jurisprudence et à la doctrine citées par l'intimée dans la décision sur opposition litigieuse. Il sied à ce propos de préciser que 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 (ATF 131 V 472 consid. 4.3 p. 480). 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 conseils s'étend non seulement aux circonstances de faits déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 8C_66/2009 du 7 septembre 2009 consid. 8.3, ATF 135 V 339; Ulrich Meyer, Grundlagen, Begriff und Grenzen der Beratungspflicht der Sozialversicherungsträger nach Art. 27 Abs. 2 ATSG, in : Sozialversicherungsrechtstagung 2006, p. 27 no 35).

d) Au vu des éléments précités, il appartiendra donc à l'intimée de statuer à nouveau après avoir complété l'instruction, notamment en se faisant remettre le dossier de l'ORP, ou à défaut en expliquant dans la décision sur opposition pour quel motif un tel complément n'est pas nécessaire, de son point de vue, malgré le grief de violation de l'art. 27 al. 2 LPGA soulevé par l'opposant.

3. Par conséquent, la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens du considérant 2. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA). Enfin, le recourant qui obtient gain de cause et qui est représenté par une collaboratrice titulaire du brevet d'avocat d'une assurance de protection

juridique, a droit à des dépens, qu'il convient de fixer à 2'000 fr. (art. 61 let. g LPGA ; ATF 135 V 473).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
prononce :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 13 avril 2011 par la Caisse de chômage L. _____ est annulée et la cause est renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision au sens des considérants.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV. Une indemnité de 2'000 fr. (deux mille francs), à payer à J. _____ à titre de dépens, est mise à la charge de la Caisse de chômage L. _____.

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 (pour le recourant), à 1018 Lausanne,
- Caisse de chômage L. _____ à [...],

et communiqué à :

- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à 3003 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 :