

| | |
|-------------------|--|
| Document | PJA 2007 p. 515 |
| Date de l'arrêt | 14.08.2006 |
| Tribunal | Tribunal fédéral des assurances |
| Auteur | Jean-Michel Duc |
| Publication | Pratique juridique actuelle |
| Domaines du droit | Droit des assurances sociales (général), Assurance-chômage |

Arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 14 août 2006, 1ère Chambre, Caisse de chômage du Canton de Zurich c. O. (C 108/06), recours de droit administratif.

Commentaire par Jean-Michel Duc, avocat, Lausanne

Droit constitutionnel et administratif.

Droit social et droit des assurances sociales.

(3) Indemnité en cas d'insolvabilité. Délai pour déposer la demande d'indemnisation - art. 53 LACI. Délai de nature matérielle/formelle - art. 38 al. 4 LPG. Mise en demeure écrite - art. 21 al. 4 LPG.

PJA 2007 p. 515

1. Bref résumé des faits

A la suite de la faillite de son employeur, une assurée adresse une demande d'indemnités pour insolvabilité de son

PJA 2007 p. 515, 516

employeur à la Caisse de chômage du canton de Zurich dans le délai de 60 jours de l'art. 53 LACI. La caisse accuse réception de celle-ci et l'enjoint de déposer les pièces exigées, en la rendant attentive (en l'indiquant en caractère gras) que si cela n'était pas fait avant le 25 janvier 2005 (60 jours sans prendre en compte les fêtes), cela entraînerait la perte des droits éventuels.

Comme les documents demandés n'ont pas été produits dans le délai, la Caisse a, par décision du 1er février 2005, refusé le droit aux indemnités LACI.

Alors que le TC a admis le recours de l'assurée au motif que le délai de 60 jours de l'art. 53 LACI était suspendu pendant les fêtes (38 al. 4 LACI), le TFA a confirmé le refus du droit aux indemnités.

2. Délai de péremption de l'art 53 LACI

L'art. 53 LACI prévoit

-- à l'alinéa 1: Lorsque l'employeur a été déclaré en faillite, le travailleur doit présenter sa demande d'indemnisation à la caisse publique compétente à raison du lieu de l'office des poursuites ou des faillites, dans un délai de 60 jours à compter de la date de la publication de la faillite dans la Feuille officielle suisse du commerce.

-- à l'alinéa 2: En cas de saisie de l'employeur, le travailleur doit présenter sa demande d'indemnisation dans un délai de 60 jours à compter de la date de l'exécution de la saisie.

-- A l'alinéa 3: A l'expiration de ces délais, le droit à l'indemnité s'éteint.

D'autre part, l'art. 77 OACI indique:

-- à l'alinéa 1: L'assuré qui prétend une indemnité pour insolvabilité doit remettre à la caisse compétente:

- a. la formule de demande dûment remplie;
- b. son certificat d'assurance de l'AVS/AI;
- c. son permis d'établissement ou de séjour ou une attestation de domicile de la commune ou, lorsqu'il est étranger, son autorisation;
- d. tout autre document que la caisse lui réclame pour pouvoir établir son droit.

-- à l'alinéa 2: Au besoin, la caisse impartit à l'assuré un délai raisonnable pour lui permettre de compléter les documents et le rend attentif aux conséquences d'une négligence de sa part.

Au sens de la jurisprudence, le droit à l'indemnité est périmé si l'assuré ne remet pas à la caisse tous les documents indiqués à l'art. 77 al. 1 OACI dans le délai de 60 jours de l'art. 53 al. 1 LACI ou dans le délai fixé par la caisse au sens de l'art. 77 al. 2 OACI.

3. Délai de nature formelle ou matérielle

Les dispositions des art. 38 à 41 LPGA ont repris celles des art. 20 à 24 PA. Leur fonction est de régler la procédure administrative des assurances sociales. Aussi, les dispositions relatives aux délais ne concernent que les délais relatifs à la procédure, non ceux qui sont de nature matérielle. Ainsi, l'application ou non de l'art. 38 al. 4 LPGA relative à la suspension des délais dépend du caractère matériel ou formel du délai concerné.

En l'occurrence, le délai de 60 jours de l'art. 53 al. 3 LACI est un délai de nature matérielle, puisqu'en cas de non respect, le droit aux prestations est définitivement perdu (péremption du droit). Aussi, la suspension des délais prévue à l'art. 38 al. 4 LPGA ne s'applique pas à ce délai.

4. Mise en garde claire - 21 al. 4 LPGA - 77 al. 2 OACI

Le Tribunal fédéral des assurances constate que la caisse a clairement indiqué à l'assurée quelles seraient les conséquences juridiques en cas de non respect du délai de 60 jours pour déposer les documents demandés. Elle a rappelé la date butoir du 25 janvier 2005. Elle a mis en évidence la phrase en question en soulignant et en utilisant les caractères gras.

A cet égard, comme le non respect de ce délai a des conséquences particulièrement graves sur les droits de l'assuré, ce dernier doit savoir exactement ce qu'il doit faire et jusqu'à quelle date il doit le faire pour éviter la perte de ses droits (ATFA du 20 janvier 2006 (H 227/04) par analogie).

En l'occurrence, l'on ne saurait prétendre que les mises en garde n'étaient pas suffisamment claires.

5. Remarques

Cette jurisprudence peut paraître sévère.

Dès lors que l'assuré a déposé sa demande dans le délai de péremption de 60 jours prévus par la loi, l'on peut se demander quel intérêt juridiquement protégé justifie que l'on applique une règle aussi rigoureuse que celle de la péremption des droits. L'on peut se demander si la péremption prévue par l'art. 77 al. 2 OACI n'est pas excessive quant à ses conséquences.

Le Tribunal fédéral des assurances a posé qu'une mise en demeure écrite avertissant l'assuré des conséquences juridiques est un préalable impératif avant tout refus de prestation. D'autre part, il doit exister un lien de causalité entre le comportement reproché et le dommage susceptible d'être causé à l'assurance (ATFA du 13 octobre 2005 (I 457/05)). Enfin, la sanction doit respecter le principe de la proportionnalité.

A notre avis, dans la mesure où l'assuré a déposé sa demande dans le délai de péremption de 60 jours de l'art. 53 LACI, celle-ci ne devrait plus pouvoir être écartée pour des motifs de péremption. En effet, nous ne voyons pas quel intérêt juridiquement protégé justifie une telle sanction.

L'application du délai de 60 jours de l'art. 53 al. 1 LACI au dépôt des pièces exigées à l'art. 77 al. 1 OACI nous paraît trop rigoureux, compte tenu notamment du bref laps de temps qui reste à disposition de l'intéressé. Par ailleurs, nous nous demandons s'il est bien exact d'assimiler le délai pour déposer les pièces au délai de péremption de l'art. 53 al. 1 LACI, vu que le délai pour le faire peut être prolongé conformément à l'art. 77 al. 2 OACI. Or, en principe, les délais de péremption ne sont pas susceptibles d'être suspendus, ni interrompus, ni restitués (ATF 113 V 66 (69)).

PJA 2007 p. 515, 517

Dans l'affaire jugée par le Tribunal fédéral des assurances, la caisse a écrit le 16 décembre 2004 qu'elle attendait le dépôt des pièces pour le 25 janvier 2005, sous peine de péremption. Qu'advierait-il dans l'hypothèse où l'assuré informait la caisse qu'il ne peut recueillir le document demandé dans le délai, sans faute de sa part?