

S1 24 13

ARRÊT DU 16 SEPTEMBRE 2024

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Michael Steiner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Simon Hausammann, greffier

en la cause

X _____, recourante

contre

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, intimée

(art. 22 al. 1 LACI ; droit à un supplément pour allocations familiales, exercice du droit)

Faits

A. X _____, née le xx.xx 1984, mère de deux enfants nés en 2011 et 2012, a exercé une activité d'assistante médicale auprès d'un médecin à Sion jusqu'au 19 novembre 2020, date à laquelle elle a donné sa démission après une période d'incapacité de travail (dossier CCH, p. 203).

Le 24 septembre 2020, elle s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de Sion (ci-après : ORP) et a revendiqué le versement d'indemnités de chômage dès le 1^{er} décembre 2020. L'assurée a précisé avoir démissionné de son ancien travail en raison de son état de santé (pp. 177, 194 et 195).

Dans un formulaire remis le 20 novembre 2020 à la Caisse cantonale de chômage (ci-après : CCH ou la Caisse), l'intéressée a indiqué qu'elle ne faisait pas valoir son droit à des allocations familiales auprès de l'assurance-chômage pour ses deux enfants, dans la mesure où elles étaient versées à son mari qui travaillait (« le papa travaille » ; p. 168).

Par la suite, elle a régulièrement rempli les formulaires « Indications de la personne assurée » à partir du mois de décembre 2020, en confirmant chaque fois que les allocations familiales étaient perçues par son conjoint (pp. 52, 55, 58, 65, 73, 85, 88, 94, 99, 104, 111, 115, 118, 121, 124, 129, 133, 139, 143, 145, 147 et 149).

Par décision du 27 septembre 2022, la Caisse n'a plus reconnu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage depuis le 14 septembre 2022, au motif qu'elle avait atteint la limite du délai-cadre d'indemnisation (p. 43). L'intéressée a en outre repris un emploi le 15 septembre 2022.

B. Le 21 février 2023, X _____ a indiqué à la Caisse que son mari était en arrêt de travail depuis janvier 2021 et que, depuis la fin de son contrat de travail au 31 juillet 2021, il ne touchait plus d'allocations familiales. Ayant appris cela que récemment lors d'un téléphone avec la Caisse de compensation de son mari, elle a dès lors demandé à la CCH d'obtenir rétroactivement le versement de ces prestations, du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022, dans la mesure où elle était inscrite au chômage durant cette période (p. 40).

Dans un courriel du 22 février 2023, la Caisse a répondu qu'elle n'était pas en mesure de lui verser un supplément pour allocations familiales (p. 41). Sur demande de

l'assurée, elle a confirmé sa position par décision du 27 février 2023, au motif que le droit n'avait pas été exercé dans le délai prévu à cet effet (pp. 33 à 37).

Le 7 mars 2023, l'assurée a sollicité la restitution du délai pour faire valoir son droit à un supplément aux allocations familiales. Elle a indiqué que c'était son mari qui percevait les allocations familiales depuis la naissance de leurs enfants et qui s'occupait des affaires administratives de la famille. Or, dès lors qu'il ne pouvait plus le faire depuis son arrêt de travail et qu'elle était pour sa part occupée par ses enfants et à ses recherches d'emploi, ils ne s'étaient pas rendus compte que ces prestations avaient été interrompues fin juillet 2021 (pp. 28 et 29).

Par décision sur opposition du 14 décembre 2023, la CCH a maintenu son refus d'allouer à l'intéressée un supplément correspondant aux allocations familiales pour la période du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022. Elle a considéré que ces prestations avaient été réclamées tardivement le 22 février 2023 et qu'il n'existait aucun motif permettant de restituer le délai de trois mois pour l'exercice du droit.

C. X _____ a recouru céans contre cette décision sur opposition le 24 janvier 2024, en concluant implicitement à son annulation et à l'octroi d'un supplément aux allocations familiales du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022. En substance, elle a repris les arguments développés dans son opposition et a ajouté que sa situation exceptionnelle justifiait d'être examinée.

Dans sa réponse du 29 janvier 2024, la Caisse intimée a relevé que la recourante avait agi tardivement, de sorte que le délai pour obtenir un supplément aux allocations familiales était échu, et qu'elle n'avait avancé aucun juste motif permettant une restitution de ce délai.

Sans autre remarque, l'échange d'écritures a été clos le 26 février 2024.

Considérant en droit

1. Selon l'article 1 alinéa 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la LACI n'y déroge expressément.

Posté le 24 janvier 2024, le présent recours à l'encontre de la décision sur opposition du 14 décembre 2023 a été interjeté dans le délai légal de trente jours prolongé des fêtes de fin d'année (art. 38 al. 4 et 60 LPGA) devant l'instance compétente (art. 56ss LPGA ; art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 1 OACI ; art. 81a LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière.

2. Le litige porte sur le droit de la recourante à un supplément correspondant aux allocations familiales.

2.1. Selon l'article 22 alinéa 1 LACI, l'assuré perçoit, en plus de l'indemnité journalière, un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, de l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle légales auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi. Ce supplément n'est versé que si les allocations ne sont pas versées à l'assuré durant la période de chômage (let. a) et si aucune personne exerçant une activité lucrative ne peut faire valoir de droit aux allocations pour ce même enfant (let. b). Ce supplément correspondant aux allocations légales pour enfants et formation professionnelle est calculé d'après la loi régissant les allocations familiales dans le canton où l'assuré est domicilié (art. 34 al. 1 OACI).

Ces dispositions visent à mettre la personne au chômage sur le même pied que le salarié en ce qui concerne les allocations familiales (ATF 124 V 141 consid. 5b). Il s'agit d'une prestation versée par l'assurance-chômage *sui generis* qui remplace les allocations familiales, au sens de la LAFam, supprimées en raison du chômage (arrêt du Tribunal fédéral 8C_910/2012 du 3 juin 2013 consid. 6.2).

Le supplément, qui n'est versé qu'à titre subsidiaire, est un droit accessoire dépendant du droit à l'indemnité journalière, de sorte que le droit au supplément n'existe que tant que le droit à l'indemnité journalière est également donné (arrêt du Tribunal fédéral 8C_351/2020 du 3 juillet 2020 consid. 2.2.1 avec les références). Par ailleurs, si une autre demande d'allocations familiales a déjà été déposée pour le même enfant et pour la même période, l'assurance-chômage n'octroie pas de supplément (arrêt du Tribunal fédéral 8C_219/2016 du 12 septembre 2016 consid. 4.1 ; Directive LACI IC du Secrétariat d'état à l'économie [Bulletin LACI IC], ch. C81). En effet, en cas de concours de droit, le droit aux allocations familiales est reconnu en priorité à la personne qui exerce une activité lucrative (art. 7 al. 1 let. a LAFam).

2.2. Selon la jurisprudence, le droit au supplément correspondant aux allocations familiales (art. 22 al. 1 LACI) est soumis au délai de péremption de l'article 20 alinéa 3

LACI, qui prévoit que le droit s'éteint s'il n'est pas exercé dans les trois mois suivant la fin de chaque période de contrôle du chômage auquel il se rapporte (arrêts du Tribunal fédéral 8C_716/2010 du 3 octobre 2011 consid. 2 et C 140/00 du 7 août 2002 consid. 3.1). Ce délai de trois mois ne peut être ni prolongé ni interrompu, mais peut faire l'objet d'une restitution s'il existe une excuse valable pour justifier le retard (ATF 133 V 66 consid. 1c et 117 V 244 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 2.1).

2.3. Aux termes de l'article 27 alinéa 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. L'article 27 alinéa 2 LPGA prévoit le droit pour chacun d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Les autorités cantonales conseillent les chômeurs et s'efforcent de les placer (art. 85 al. 1 let. a LACI).

Cette disposition est étroitement liée au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de cette disposition 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 139 V 524 consid. 2.2 et 131 V 472 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_438/2018 du 10 août 2018 consid. 3.3). 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 respecter ses obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de faits déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (arrêt du Tribunal fédéral K 7/06 du 12 janvier 2007 consid. 3.3, *in* : SVR 2007 KV no 14 p. 53 et la référence). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (arrêts du Tribunal fédéral 9C_287/2017 du 22 août 2017 consid. 5.1 et 8C_66/2009 du 7 septembre 2009 consid. 8.3, non publié in ATF 135 V 339 ; ULRICH MEYER, Grundlagen, Begriff und Grenzen der Beratungspflicht der Sozialversicherungsträger nach Art. 27 Abs. 2 ATSG, in Sozialversicherungs-rechtstagung 2006, n° 35 p. 27).

2.4. Dans le cas d'espèce, il convient de déterminer si la recourante peut prétendre à un supplément correspondant aux allocations familiales pour la période du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022.

Se pose premièrement la question de savoir si la recourante a été suffisamment renseignée sur son droit par la Caisse intimée. En effet, l'article 22 alinéa 1 LACI règle le droit aux allocations familiales pour les périodes de chômage, si bien qu'il existe un devoir légal pour les autorités de chômage de renseigner les assurés à ce sujet (arrêt du Tribunal fédéral 8C_716/2010 du 3 octobre 2011 consid. 6.1).

En l'occurrence, lors de son inscription auprès de la Caisse, la recourante a indiqué dans le formulaire 716.102 « Obligation d'entretien envers des enfants, supplément pour les allocations familiales » que son mari percevait ces prestations (pp. 167 et 168). Par la suite, elle était régulièrement invitée à préciser, dans les formulaires IPA, si son obligation d'entretien ou celle de son conjoint envers leurs enfants s'était modifiée, respectivement si une autre personne avait droit aux allocations familiales (questions 7a et 7b des formulaires en question). Dans ces conditions, son attention a suffisamment été attirée sur son droit aux allocations familiales pour les périodes de chômage et aucun motif ne commandait à l'intimée d'investiguer plus en détail ce point (arrêt du Tribunal fédéral C 140/00 du 7 août 2002 consid. 3.1). L'intéressée ne soutient d'ailleurs pas ne pas avoir été renseignée à ce sujet.

Par conséquent, en exerçant son droit à ce supplément uniquement le 21 février 2023, pour la période du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022 (date de sa désinscription de l'assurance-chômage), elle a effectivement agi tardivement après l'échéance du délai de péremption de trois mois (art. 20 al. 3 LACI). Le but de ce délai est en effet de permettre à la caisse de chômage de vérifier à temps les conditions d'octroi et les bases de calcul, de même que d'éviter d'éventuels abus (ATF 124 V 75 consid. 4b/bb et 113 V 66 consid. 1b).

3. Il reste à examiner si le délai de trois mois pour exercer le droit au supplément aurait dû être restitué par l'intimée.

3.1. Une demande de restitution au sens de l'article 41 LPGA suppose l'existence d'un empêchement non fautif à l'origine de l'impossibilité d'accomplir l'acte omis, une demande en restitution déposée dans les 30 jours qui suivent la cessation de l'empêchement et l'accomplissement de l'acte omis dans ce même délai.

La jurisprudence n'admet que restrictivement l'absence de faute. Objectivement, elle est admise si des circonstances très particulières rendent l'accomplissement de l'acte dans le délai imparti impossible. A titre d'exemple, on citera un événement naturel imprévisible. Subjectivement, l'empêchement non fautif est admis lorsque, pour des motifs indépendants de la volonté de l'assuré ou de son représentant, il leur était impossible d'effectuer l'acte requis dans le délai initial ou d'instruire un tiers en ce sens. Un tel cas de figure comprend une hospitalisation urgente ensuite d'un accident ou d'une maladie grave ou du décès d'un proche (DUPONT, Commentaire romande de la loi sur la partie générale des assurances sociales, op. cit., ch. 6 ss ad art. 41 LPGa). Maladie sérieuse ou accident grave peuvent justifier une restitution, spécialement lorsqu'ils interviennent peu avant l'échéance du délai et qu'ils empêchent la personne malade ou accidentée d'accomplir les démarches nécessaires pour se faire représenter. L'absence peut constituer un motif de restitution, en particulier lorsqu'elle est de durée supérieure ou au moins égale à la durée du délai imparti (ATF 107 V 190 consid. 2).

La notion d'excuse valable mentionnée aux articles 42 alinéa 2 et 58 alinéa 4 OACI, ou celle de raison valable au sens de l'article 69 alinéa 2 OACI correspondent à cette notion d'empêchement non fautif (ATF 114 V 123 consid. 3b). La restitution est également admise en vertu du principe de la bonne foi, en particulier lorsque l'assuré a omis d'agir parce que l'autorité l'a induit en erreur par de faux renseignements (DTA 2000 p. 27 consid. 2a p. 31) ou encore s'il y a eu une violation par l'autorité de son obligation de renseigner ou de conseiller (arrêt du Tribunal fédéral 8C_106/2007 du 24 octobre 2007).

Les termes d'empêchement non fautif englobent aussi bien l'impossibilité objective ou la force majeure que l'impossibilité subjective. Ces circonstances sont à apprécier objectivement, à savoir en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai ou de son mandataire supposé diligent (arrêt du Tribunal fédéral I 393/01 du 21 novembre 2001 consid. 3). La nature de l'empêchement et l'importance de l'acte devant être accompli sont déterminants (arrêt du Tribunal fédéral 9C_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1). Il doit également exister un lien de causalité entre le motif invoqué à l'appui de la demande de restitution de délai et l'impossibilité de procéder à l'acte manqué ou de charger un tiers de l'accomplir (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/ Bâle 2014, n. 36 ad art 1, p. 44).

3.2. Dans le cas d'espèce, la recourante a expliqué que depuis la naissance de leur premier enfant, son mari touchait les allocations familiales et s'occupait de la gestion administrative. Après son arrêt de travail en janvier 2021, il a continué à percevoir son

salaire jusqu'au 31 juillet 2021. Par la suite, les indemnités qu'il touchait étaient similaires à ce qu'il obtenait auparavant, de sorte que les époux n'avaient pas pu se rendre compte que les allocations familiales n'étaient plus versées. Pour sa part, la recourante était occupée à gérer les affaires du ménage, les enfants ainsi que ses recherches d'emploi et n'a appris que les allocations familiales n'étaient plus versées que lors d'un téléphone avec la caisse de compensation en février 2023.

Par ces explications, la recourante ne démontre pas qu'elle se trouvait elle-même dans l'impossibilité objective ou subjective d'exercer son droit à un supplément correspondant aux allocations familiales dans le délai de péremption de trois mois. Certes son mari se trouvait dans une situation médicale l'empêchant de maintenir son activité professionnelle et potentiellement de gérer ses affaires administratives et financières, il n'en demeure pas moins que la recourante n'était pas personnellement empêchée d'agir et qu'elle pouvait et devait s'occuper des affaires courantes du couple (art. 166 al. 1 et 2 ch. 2 et art. 168 CC). Par ailleurs, elle ne saurait invoquer une surcharge de travail, au vu de sa situation de sans emploi qui lui laissait le temps pour effectuer entre 8 et 12 postulations par mois, s'occuper de ses enfants, qui n'étaient du reste pas en bas âge, et gérer les affaires administratives du ménage. Un tel prétexte, à l'instar d'un motif lié à l'organisation ou à la gestion du travail, ne représente de toute manière pas une excuse valable (arrêts du Tribunal fédéral 9C_821/2016 du 2 février 2017 consid. 3 et 8C_910/2008 du 30 janvier 2009 consid. 3.4).

Aussi, en faisant preuve de la diligence que l'on peut raisonnablement attendre de tout un chacun dans la gestion de ses affaires, la recourante aurait dû se rendre compte que son mari ne recevait plus les allocations familiales depuis la fin de son contrat de travail. Elle ne pouvait en effet ignorer que le droit à ces prestations est en priorité lié à l'exercice d'une activité lucrative (art. 13 LAFam), ce dont elle avait au demeurant parfaitement connaissance au vu des réponses, avec la précision « le papa travaille », qu'elle a données dans le formulaire du 20 novembre 2020 relatif à un éventuel droit au supplément pour les allocations familiales (p. 168). Par la suite, son attention était encore régulièrement attirée sur cette question dans les formulaires IPA, de sorte qu'elle n'était sujette à aucun empêchement, ni situation exceptionnelle, pour réaliser les actes nécessaires à l'exercice de son droit (art. 20 al. 3 LACI).

Au vu de ces éléments, la Caisse intimée pouvait valablement considérer que la recourante n'avait pas exercé à temps son droit au supplément correspondant aux allocations familiales pour la période du 1^{er} août 2021 au 13 septembre 2022 et qu'il n'existait aucun motif justifiant la restitution du délai de péremption de trois mois.

La décision sur opposition du 14 décembre 2023 est par conséquent confirmée et le recours du 24 janvier 2024 rejeté.

4. La procédure étant gratuite, il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA ; la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne prévoyant pas le prélèvement de frais).

Au vu du sort de la cause, il n'est en outre pas alloué de dépens (art. 61 let. g *a contrario* LPGA et 91 al. 3 LPJA).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Sion, le 16 septembre 2024.