

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 août 2019

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

S._____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHOMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée.

Art. 18 al. 1, 22 et 23 LACI ; 6 et 6a OACI

E n f a i t :

A. S._____, né [...] 1954, marié (ci-après : l'assuré ou le recourant), a travaillé en qualité de directeur de la société F._____, (ci-après : l'employeur) dès le 1^{er} septembre 2015. Le contrat prévoyait un salaire annuel brut de 150'000 francs. Par courrier du 22 juin 2019, l'employeur a résilié le contrat de travail de l'assuré pour le 31 décembre 2018.

L'assuré s'est inscrit comme demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de Morges (ci-après : l'ORP) le 4 décembre 2018 en requérant le versement de l'indemnité de chômage à compter du 1^{er} janvier 2019.

Sur l'attestation de l'employeur, ce dernier a indiqué, en date du 15 décembre 2018, que l'assuré avait perçu un salaire de 151'050 fr. en 2017 et de 152'280 fr. en 2018, que la résiliation des rapports de travail était due à une restructuration de l'entreprise et que le dernier salaire versé était celui du mois de décembre 2018.

Par décision du 16 janvier 2019, la Caisse cantonale de chômage, agence de Morges (ci-après : la caisse) a, en application de l'art. 18 al. 1 let. c LACI, fixé le délai d'attente de l'assuré à 20 jours indemnisables dès le 1^{er} janvier 2019 en tenant compte d'un gain assuré fixé à 12'350 fr. et du fait qu'il n'a pas d'obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans.

Par courrier du 19 janvier 2019, l'assuré a formé opposition à la décision de la caisse. Il a fait valoir ce qui suit :

« Etant près de la retraite, je suis donc de la génération où les épouses n'avaient pas de revenu fixe et s'occupaient des tâches domestiques. Mon salaire étant le seul revenu du ménage, un tel délai d'attente représenterait donc près d'un mois sans revenu du tout.

Certes, j'avais un bon salaire, mais mes revenus n'excédaient en rien ceux d'un ménage moderne, comme ceux de mes enfants, où le

couple travaille. Mais dans ce cas, l'attente est inférieure du fait du niveau du revenu individuel plus bas et n'affecte qu'une part du revenu total du ménage.

La différence pouvant atteindre 8 fois ou plus le manque à gagner que subirait un couple de salariés, elle est particulièrement énorme.

Par ailleurs je subis déjà l'effet du plafonnement du gain assuré.

Il faudrait aussi considérer qu'en s'étant engagée à s'occuper de nos petits-enfants, mon épouse ne peut pas travailler, mais allège les charges de la société.

Dans mon cas particulier, mon ex-employeur cherche à faire valoir un droit à ne pas me payer mon dernier salaire, celui de décembre 18. Je me retrouverais donc pratiquement 2 mois sans revenu, ce qui me mettrait dans une situation très très compliquée. »

Par décision sur opposition du 28 janvier 2019, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique (ci-après : l'intimée) a rejeté l'opposition et confirmé la décision du 16 janvier 2019. Après avoir rappelé que l'art. 18 al. 1 let. c LACI prévoit que le droit à l'indemnité de chômage commence à courir après un délai d'attente de 20 jours pour les personnes qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans et ont un gain assuré supérieur à 125'000 fr., elle a considéré que tel était bien le cas de l'assuré, de sorte que le délai d'attente de 20 jours lui était imputable, aucune exception n'étant au demeurant applicable aux délais d'attente.

B. Par acte du 6 février 2019, S._____ a formé recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition rendue par l'intimée le 28 janvier 2019 en concluant implicitement à son annulation. Il fait valoir notamment ce qui suit :

« De cette décision sur opposition, quelques points ne sont pas clairs :

- §3 alinéa 3. "l'idée étant que l'on peut attendre d'un assuré qu'il prenne à sa charge une part financière minimale..."
 - 1- Celle-ci me semble déjà comprise dans la prise en charge par la CCH de seulement 70 % du gain assuré.
 - 2- Mon gain assuré est déjà inférieur au gain effectif sur lequel fut calculée la déduction salariale chômage. Cette différence fut bien plus importante qu'aujourd'hui sur une part très importante de ma carrière professionnelle.

"L'idée derrière la 3^{ème} sanction des 20 jours d'attente n'apparaît donc pas de manière évidente.

- §4 début. Le revenu du ménage, constitué de ce seul salaire, n'a rien d'exceptionnel et une fois considérés les impôts correspondants et l'absence de quelconques subsides ou aide qu'il entraîne, malgré un logement peu honoreux, ne laisse pas de quoi se payer des vacances, ni de quoi remplacer une voiture vieillissante et encore moins de quoi mettre 10'500.- de côté pour un mois éventuel sans revenu. De plus, approchant les 65 ans, je fais évaluer mes revenus de retraite et ils ne montrent pas que j'aie surcotisé. 20 j sur un seul salaire correspondent à 8 fois la pénalité sur un revenu similaire, constitué à moitié par l'homme et son épouse !!!

Ne saisissant pas "l'idée" derrière votre décision, je me vois contraint de la contester. »

Le recourant a produit un document recensant les dépenses du ménage pour le mois de novembre 2018.

Par réponse du 1^{er} mars 2019, l'intimée a conclu au rejet du recours pour les motifs indiqués dans sa décision sur opposition.

Le 14 mars 2019, le recourant a produit des pièces tendant à prouver que son épouse n'a et n'aura pas d'activité professionnelle, l'extrait des comptes individuels de lui-même et de son épouse, arrêtés au 4 mars 2019, ainsi qu'un extrait de la « planification de la retraite » établie par une assurance le 27 février 2019 montrant qu'il n'est pas prévu que son épouse ait une activité professionnelle jusqu'à l'âge de sa retraite en 2024 et qu'il devra cotiser pour son épouse entre le début de sa propre retraite (début décembre 2019) et celle de son épouse. Le recourant fait encore valoir que s'il est inévitable que les règlements d'application des mesures sociales, comme ceux du chômage, impliquent des inégalités, elles ne sont acceptables que dans une certaine limite, une disparité de 1 à 2 étant déjà énorme. Pour le surplus, il reprend son argumentation selon laquelle, dans son cas, par rapport à un ménage de budget similaire dont les revenus proviendraient pour moitié de la femme et moitié de l'homme et dont l'un des deux irait au chômage, la disparité serait de 8 (5 jours d'attente au lieu de 20 sur la moitié du revenu au lieu de la totalité). Le recourant déclare ne pas pouvoir accepter un tel écart.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD et art. 83b LOJV [loi cantonale vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; BLV 173.01]). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre d'indemnités journalières en cause, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

b) Le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

2. Le litige porte sur le nombre de jours d'attente fixé par la caisse de chômage en tenant compte de la situation familiale et du gain

assuré du recourant, que ce dernier considère comme manifestement excessif.

3. L'assurance-chômage garantit une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage (art. 1a al. 1 let. a LACI). La compensation de la perte de gain n'est pas totale. Le gain assuré n'est pas compensé intégralement (art. 22 LACI) et l'assuré supporte notamment, en principe, une franchise sous forme de délai d'attente (art. 18 LACI). Celui-ci a pour effet de différer le début du versement des prestations (DTA 2000 p. 91 consid. 3a p. 93). Des exceptions sont prévues pour des motifs sociaux. Le délai d'attente permet à l'assurance de faire des économies. Il vise également à inciter les assurés à ne pas s'inscrire au chômage pour des périodes d'inactivité de quelques jours seulement, à l'instar de la règle relative à la perte de travail minimale à prendre en considération (art. 11 LACI). Enfin, le délai d'attente incite à la prise d'un emploi car il réduit considérablement l'étendue de l'indemnisation en début de période de chômage (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, éd. Schulthess, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 1 ad art. 18 LACI). Depuis le 1^{er} avril 2011, le régime du délai d'attente prévoit une augmentation de la période de carence échelonnée en fonction du gain assuré (Boris Rubin, op. cit., n. 4 ad art. 18 LACI). La durée du délai d'attente dépend du gain assuré, de la manière avec laquelle l'assuré a rempli ses périodes de cotisation, ainsi que de sa situation familiale (obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans [art. 18 al. 1 LACI] ; cf. Boris Rubin, op. cit., n. 6 ad art. 18 LACI).

4. a) Selon l'art. 23 al. 1 LACI, est réputé gain assuré le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS qui est obtenu normalement au cours d'un ou de plusieurs rapports de travail durant une période de référence, y compris les allocations régulièrement versées et convenues contractuellement, dans la mesure où elles ne sont pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail. Le montant maximum du gain assuré (art. 18 LPGA) correspond à celui de l'assurance-accidents obligatoire. Le gain n'est pas réputé assuré lorsqu'il n'atteint pas un montant minimum. Le Conseil fédéral détermine la période de

référence et fixe le montant minimum. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le montant maximum a été fixé à 148'200 francs.

D'après l'art. 37 OACI, le gain assuré est calculé sur la base du salaire moyen des six derniers mois de cotisation (art. 11) qui précèdent le délai-cadre d'indemnisation (al. 1). Il est déterminé sur la base du salaire moyen des douze derniers mois de cotisation précédant le délai-cadre d'indemnisation si ce salaire est plus élevé que le salaire moyen visé à l'al. 1 (al. 2). La période de référence commence à courir le jour précédant le début de la perte de gain à prendre en considération quelle que soit la date de l'inscription au chômage. A ce jour, l'assuré doit avoir cotisé douze mois au moins pendant le délai-cadre applicable à la période de cotisation (al. 3).

b) En l'espèce, il convient d'emblée de relever que le gain assuré retenu par la caisse de chômage ne prête pas le flanc à la critique au vu des salaires perçus par le recourant au cours des douze derniers mois de son activité professionnelle (152'280 fr.), qui dépassaient le gain assuré maximum fixé par la Confédération depuis le 1^{er} janvier 2018. Par ailleurs, le recourant n'ayant pas d'obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans, c'est à juste titre que la caisse de chômage a fixé le montant de l'indemnité journalière à 70 % du gain assuré (art. 22 al. 2 let. a LACI).

5. a) Selon l'art.18 al. 1 LACI, le droit à l'indemnité commence à courir après un délai d'attente de cinq jours de chômage contrôlé. Pour les personnes qui n'ont pas d'obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans, le délai d'attente s'étend à 10 jours pour un gain assuré compris entre 60'001 et 90'000 francs (let. a), 15 jours pour un gain assuré compris entre 90'001 et 125'000 francs (let. b) et 20 jours pour un gain assuré supérieur à 125'000 francs (let. c).

Selon l'art. 6a OACI, le délai d'attente général ne doit être observé qu'une seule fois durant le délai-cadre d'indemnisation. Ne peuvent compter comme délai d'attente que les jours pour lesquels

l'assuré remplit les conditions donnant droit à l'indemnité (art. 8 al. 1 LACI) (al. 1). Le délai d'attente général ne s'applique pas aux assurés dont le gain assuré ne dépasse pas 36'000 fr. par année (al. 2). Il ne s'applique pas aux assurés dont le gain assuré se situe entre 36'001 et 60'000 francs par an et qui ont une obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans (al. 3).

b) En l'espèce, pour le recourant, sans obligation d'entretien en faveur d'enfants de moins de 25 ans et ayant un gain assuré supérieur à 125'000 fr., le délai d'attente est de 20 jours, en application de l'art. 18 al. 1 let. c LACI. Cette règle ne souffre aucune exception. Plus particulièrement, le fait que le recourant soit seul à disposer d'un revenu ne constitue pas une circonstance propre à déroger à la disposition légale en cause. Par ailleurs, il ne saurait être mis au bénéfice des délais d'attente pour motifs sociaux (cf. art. 18 al. 1bis, 2 et 3 LACI), dès lors qu'il ne fait pas partie de la catégorie des demandeurs d'emploi concernés. Enfin, le fait que son épouse et lui-même aient décidé que seul ce dernier aurait une activité lucrative relève d'un choix personnel, avec les avantages et les inconvénients inhérents à ce type d'organisation familiale. Toujours est-il que la loi sur l'assurance-chômage ne considère pas que le conjoint d'un demandeur d'emploi, qui n'a jamais exercé d'activité lucrative et n'entend pas en exercer à l'avenir, soit considéré au même titre que les enfants de moins de 25 ans envers lesquels le demandeur d'emploi a une obligation d'entretien.

c) Pour le surplus, au vu des griefs du recourant, il n'est pas inutile de rappeler l'intention du législateur dans le domaine des délais d'attente.

aa) D'après la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable

portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 135 V 249 consid. 4.1; 134 I 184 consid. 5.1; 134 V 1 consid. 7.2; 133 III 497 consid. 4.1).

bb) A lecture du message du Conseil fédéral concernant l'art. 18 LACI (FF 1994 V p. 569), on constate que le but de cette disposition est d'améliorer la situation économique de l'assurance-chômage. Le message précise ceci en relation à l'art. 18 al. 1:

« Article 18, 1^{er} alinéa

Pour des raisons de politique d'économie essentiellement, le droit aux indemnités de chômage ne doit commencer à courir qu'au terme du cinquième jour de chômage contrôlé suivant l'inscription du chômeur à l'office du travail. Les délais d'attente revêtent avant tout un caractère de "franchise" supplémentaire, l'idée étant que l'on peut attendre d'un assuré qu'il prenne à sa charge une part financière minimale de la prévoyance chômage. Les jours d'attente ne sont pas imputés sur le droit maximum à l'indemnité. »

Le Tribunal fédéral rappelle le caractère de franchise du délai d'attente (TFA C 341/00 du 18 juin 2001 consid. 5b et les références citées).

Le principe du délai d'attente présuppose que les chômeurs disposent de ressources suffisantes au début de leur période de chômage. Manifestement, le législateur attend de l'assuré qu'il puise dans les revenus perçus avant chômage les ressources nécessaires à la couverture de ses charges pendant le délai d'attente. L'augmentation du nombre de jours du délai d'attente proportionnellement à celle des revenus ne fait que confirmer cette intention du législateur. A défaut, le délai d'attente aurait été identique pour toutes les catégories de revenus.

Au vu de ce qui précède, le recours est manifestement mal fondé.

6. Le recours étant rejeté, la décision sur opposition du 28 janvier 2019 est confirmée.

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, le recourant, au demeurant non assisté d'un mandataire professionnel, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 28 janvier 2019 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 :

- S._____, à [...],
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à 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 :