

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 14 janvier 2021

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, présidente
M. Métral et Mme Durussel, juges
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourant, représenté par Me Flore Primault, avocate à Lausanne,

et

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

Art. 13, 14 et 27 LACI

E n f a i t :

A. Q._____, né en 1960 (ci-après : l'assuré ou le recourant), s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi à l'Office régional de placement de [...] le 10 septembre 2018 et a sollicité l'indemnité de chômage auprès de la Caisse cantonale de chômage, agence de [...] (ci-après : la Caisse), à compter du 1^{er} octobre 2018. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été octroyé du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2020.

L'assuré a travaillé en qualité de maçon auprès de la société J._____ (ci-après : l'employeur) dès le 26 avril 2004. A la suite d'un accident survenu le 12 novembre 2015, l'assuré a été en incapacité totale de travail du 12 novembre 2015 au 30 septembre 2018. Durant toute cette période, l'assuré a perçu des indemnités journalières de la part de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (ci-après : la CNA ou la SUVA). Entretemps, soit par courrier du 23 août 2017, l'employeur a résilié le contrat de travail de l'assuré avec effet au 28 février 2018.

Par décision sur opposition du 16 mai 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a déclaré l'assuré apte au placement à compter du 1^{er} octobre 2018, soit à la date de l'ouverture de son délai-cadre d'indemnisation.

Les décomptes d'indemnité de chômage figurant au dossier mentionnent que le droit de l'assuré à l'indemnité est de 260 jours.

Par décision du 24 octobre 2019, la Caisse a informé l'assuré que son droit à l'indemnité de chômage s'était éteint le 14 octobre 2019. Elle a motivé sa décision notamment comme il suit :

«Art. 27 LACI Nombre maximum d'indemnités journalières

Dans les limites du délai-cadre d'indemnisation (art. 9, al. 2), le nombre maximum d'indemnités journalières est calculé selon l'âge de l'assuré et la période de cotisation (art. 9, al. 3).

² L'assuré a droit à :

a) 260 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de douze mois au total;

*b) 400 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 18 mois au total,**

c) 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 22 mois au moins et remplit au moins une des conditions suivantes:

1) être âgé de 55 ans ou plus,

2) toucher une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40%.

La caisse vous a ouvert un délai-cadre d'indemnisation dès le 1^{er} octobre 2018 sur la base d'une période soumise à cotisation de 17 mois, ce qui vous donne droit à 260 indemnités journalières au maximum.

Votre droit aux prestations de chômage, y compris l'éventuel supplément correspondant à l'allocation pour enfant ou à l'allocation de formation professionnelle, a pris fin le 11 octobre 2019, date à laquelle vous avez épuisé vos 260 indemnités journalières. »

L'assuré, représenté par Me Flore Primault, s'est opposé à la décision précitée, par courrier reçu par la Caisse le 21 novembre 2019, en faisant valoir qu'une période de cotisation plus longue que les 17 mois retenus devait lui être reconnue, ce qui lui ouvrirait le droit à plus de 260 indemnités journalières.

Le 20 décembre 2019, l'assuré, par l'intermédiaire de son avocate, a maintenu son opposition et a complété celle-ci en invoquant notamment ce qui suit (sic) :

« Le délai-cadre d'indemnisation a ainsi été fixé correctement du **1er octobre 2018 au 30 septembre 2020.**

Je rappelle à toutes fins utiles que le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt, selon l'art. 9 al. 3 LACI. Il est donc fixé dans le cas qui nous occupe **du 1er octobre 2016 au 30 septembre 2018.**

Du 1^{er} octobre 2016 au 28 février 2018, et à teneur de l'art. 13 al. 2 litt. c., les mois effectifs ont compté comme période de cotisation dès lors que mon client était bien partie à un rapport de travail.

Par contre, celui-ci pouvant faire valoir aussi bien une période de cotisation suffisante (au sens des 12 mois de l'art. 13 LACI) qu'un motif de libération, la question se pose de savoir comment les mois ultérieurs, soit du 1^{er} mars 2018 au 30 septembre 2018, ont été comptabilisés dans la mesure où mon client n'avait aucun moyen de s'opposer à la résiliation des rapports de travail, **décidée seule par son employeur.**

Le législateur a ainsi prévu un filet de sécurité via l'art. 14 LACI (libération des conditions relatives à la période de cotisation), lequel

ne semble pas pouvoir être appliqué à mon client parce qu'il remplit les conditions de l'art. 13 LACI. Cependant, c'est indépendamment de sa volonté, puisqu'il était alors accidenté, qu'il n'a pas pu cotiser des mois supplémentaires permettant de lui faire bénéficier des 560 indemnités journalières.

Or, ce n'est clairement pas ce qu'a voulu le législateur.

D'une façon ou d'une autre, les mois supplémentaires où la SUVA a presté devraient soit être comptabilisé en période de cotisation soit être comptabilisé en tant que « période de libération », ceci afin que mon client ne soit pas préjudicié dans ses droits. »

Par décision sur opposition du 9 janvier 2020, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique (ci-après : l'intimée), a rejeté l'opposition et confirmé la décision du 24 octobre 2019 fixant le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage à 260 jours. Elle a rappelé que, dans les limites du délai-cadre de cotisation, soit du 1^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2018, non contesté par l'opposant, l'assuré avait comptabilisé 17 mois de cotisation. Elle a également retenu que la période d'incapacité de travail hors cadre d'un contrat de travail, soit dans le cas présent du 1^{er} mars 2018 au 30 septembre 2018 (7 mois), était considérée comme un motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation. Considérant toutefois que le cumul de périodes de cotisation (art. 13 LACI) et de périodes de libération (art. 14 LACI) n'était pas autorisé, l'intimée a conclu qu'il n'était pas possible de tenir compte de la période de libération de 7 mois dans le calcul du droit au nombre d'indemnités journalières. Par conséquent, l'assuré ne justifiant que de 17 mois de cotisation durant le délai-cadre de cotisation, son droit à l'indemnité de chômage était de 260 jours, en application de l'art. 27 LACI.

B. Par acte de Me Primault du 10 février 2020, Q._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 9 janvier 2020 en concluant principalement à l'annulation de la décision entreprise et à ce qu'il soit prononcé que le droit maximal d'indemnités de chômage auquel il peut prétendre s'élève à 520 indemnités journalières, l'intimée étant invitée à reprendre le service de l'indemnité journalière dès et y compris le 19 octobre 2019 ; à titre subsidiaire, il a conclu à l'annulation de la décision entreprise et à ce qu'il soit prononcé qu'il a droit à 90 indemnités

de chômage depuis le 11 octobre 2019 ; à titre plus subsidiaire, il a conclu à l'annulation de la décision entreprise et au renvoi de la cause à l'intimée pour nouvelle décision à prendre dans le sens des considérants du jugement à rendre. Le recourant fait valoir que le système légal comporte une lacune qui doit être comblée dans le cas présent, afin que les assurés de 55 ans ou plus ne soient pas paupérisés, ce que le législateur a précisément voulu éviter en légiférant afin d'éviter les cas de rigueur. Il motive son point de vue comme il suit (sic) :

« [...] L'art. 27 al. 2 LACI dispose que l'assuré a droit à 260 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de douze mois au total (let. a); 400 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 18 mois au total (let. b); 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 22 mois au moins et remplit au moins une des conditions suivantes: être âgé de 55 ans ou [...] (let. c).

La *ratio legis* de l'art. 27 al. 2 let. c est ancrée dans la troisième révision de la LACI, le législateur ayant voulu protéger les chômeurs âgés dans la mesure où le risque qu'ils ne retrouvent pas de travail était considéré comme bien plus important que la moyenne (Message du Conseil fédéral relatif à la révision de la loi sur l'assurance chômage du 28 février 2001, FF 2001 2162, ci-après : Message 2001). En effet le législateur avait relevé à cette époque que si le risque des assurés de 55 ans et plus restait moyen face au principe même du chômage, il en était tout autre du risque que le chômage de la population concernée soit plus long (Message 2001, p. 2162). Par ailleurs, l'avant-projet prévoyait que la période de cotisation minimale permettant à un assuré de 55 ans de prétendre à un droit au chômage s'élevant à 520 indemnités devait être arrêtée à 18 mois (Message 2001, p 2162).

L'on relèvera que la volonté du législateur de protéger les assurés se situant dans la tranche d'âge en cause s'est répétée et renouvelée dans le cadre de la quatrième révision de la LACI, en créant une classe supplémentaire à 400 indemnités chômage pour celui ayant cotisé pendant 18 mois (Message du Conseil fédéral relatif à la révision de la loi sur l'assurance chômage du 3 septembre 2008, FF 2008 7047, ci-après : Message 2008). L'on remarquera qu'à l'époque, le droit prévoyait un régime de 520 indemnités chômage pour le chômeur de 55 ans et plus qui avait cotisé pendant 18 mois à l'intérieur du délai-cadre (Message 2008, p. 7047). La cotisation de 18 mois devait alors faire place à une classe supplémentaire prévoyant 400 indemnités pour 18 mois de

cotisation, repoussant la problématique des 520 indemnités à 22 mois de cotisation (Message 2008, p. 7047). Toutefois, c'est une période de cotisation de 24 mois qui a été retenue pour ouvrir le droit à 520 indemnités chômage (Rubin Boris, Commentaire LACI, art. 27 N 7).

Dans une troisième étape, une initiative parlementaire concernant précisément la durée de cotisation minimale des personnes âgées de 55 ans ou plus a été déposée par la COMMISSION DE L'ECONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL (ci-après la CER-N). En effet, l'application de la quatrième révision de la LACI, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2011, a entraîné un nombre important de cas de rigueur, puisque le moindre jour hors contrat dans le délai-cadre de cotisation entraînait une déchéance du droit de l'assuré de 55 ans à 520 indemnités chômage (Initiative parlementaire LACI, Délais-cadres et périodes de cotisation minimale pour personnes âgées de 55 ans ou plus, Rapport de la COMMISSION DE L'ECONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL du 30 août 2011, FF 2011 6696, ci-après : Initiative LACI). La CER-N avait commencé à rappeler que la durée de cotisation initialement prévue dans le cas des assurés de 55 ans ou plus devait s'élever à 18 mois (Initiative LACI, p. 6697). Elle souligne également que le fait, pour les assurés concernés, de ne pas atteindre la durée de cotisation de 24 mois était souvent de nature involontaire, leur faisant perdre le droit à 120 indemnités supplémentaires alors qu'ils cotisent de manière ininterrompue depuis des années ce qu'elle considérait comme particulièrement choquant (Initiative LACI, p. 6697). Les assurés subissaient donc une situation problématique « *indépendamment de leur volonté et malgré leur bonne foi* » (Initiative LACI, p. 6698). En effet, cette protection est justifiée par le fait que les assurés de 55 ans ou plus ont une « aptitude au placement qui doit être considérée comme plus difficile et qui doivent faire face à un risque de chômage de longue durée accrue (Initiative LACI, p. 6699).

[...]

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe

interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 131 II 562, c. 3.5).

b. Appliquant ce qui précède à l'espèce, l'on ne peut que remarquer que la situation juridique dans laquelle est plongé Monsieur Q. _____ est choquante et particulièrement injuste.

En premier lieu, l'on relèvera en effet que le recourant s'est retrouvé incapable de travailler pour cause d'accident. Étant toutefois partie à un contrat de travail passé avec J. _____ jusqu'au 28 février 2018, il a toutefois pu cotiser pendant 17 mois dans le délai-cadre. Cependant, son licenciement, qui a été décidé par son seul employeur, et ce, indépendamment de sa volonté et sans aucune faute de sa part, ne lui a pas permis de cotiser à l'assurance chômage au-delà des de ces 17 mois, aboutissant à un *manco* de cotisation de 5 mois pour satisfaire aux conditions de l'art. 27 al. 2 let. c LACI. Toutefois, Il y a lieu de rappeler que Monsieur Q. _____ était toujours considéré en incapacité de travail pour cause d'accident, et ce, jusqu'au 30 septembre 2018, date d'arrêt des prestations de la SUVA.

[...]

En résumé l'on constate que Monsieur Q. _____ se retrouve dans le contexte d'un assuré de plus de 55 ans, qui, en raison d'un accident, n'a pas pu cotiser la durée minimale de 22 mois car il était en incapacité de travail, et qu'au surplus il a été licencié, le tout indépendamment de sa volonté et sans sa faute, le tout dans le délai-cadre de cotisation. Le refus de la Caisse de reconnaître un droit de 520 indemnités chômage au recourant est ainsi particulièrement choquant et entre en collision avec la *ratio legis*.

L'on remarque ainsi que la problématique soulevée par la situation du recourant n'est en aucun cas couverte par les bases légales susmentionnées, même imparfaitement. Ce cas n'a pas été envisagé par le législateur, malgré sa volonté de protection d'une population déterminée. La situation juridique n'ayant pas été envisagée, l'on se retrouve donc dans le cas d'une lacune proprement dite, car la loi n'effleure pas cette problématique précise. Il revient donc à la Cour de céans de combler dite lacune. »

Pour le surplus, le recourant reprend l'argumentation déjà développée dans son opposition.

Par réponse du 19 février 2020, l'intimée a conclu au rejet du recours pour les motifs indiqués dans la décision sur opposition du 9 janvier 2020.

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) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 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). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

c) En l'espèce, le recours a été déposé auprès du tribunal compétent en temps utile. Il respecte au surplus les formes prescrites par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

2. Le litige a pour objet le nombre d'indemnités journalières de l'assurance-chômage auquel le recourant peut prétendre.

3. a) Selon l'art. 8 al. 1 let. e LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (art. 13 et 14 LACI).

b) En vertu de l'art. 9 LACI, des délais-cadres de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la loi (al. 1). Le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (al. 2). Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt (al. 3).

Le délai-cadre d'indemnisation délimite la période durant laquelle l'assuré peut recevoir des prestations, tandis que le délai-cadre de cotisation fixe le laps de temps durant lequel l'assuré doit avoir accompli la période de cotisation minimale (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Bâle/Zurich, 2014, n° 3 ad art. 9 LACI).

Selon la jurisprudence, le délai-cadre ne commence à courir que le jour où l'assuré s'annonce pour la première fois à l'office compétent en vue d'être placé (TFA C 34/90 du 12 septembre 1990 consid. 4b in : DTA 1990 n° 13 p. 78). En effet, dans le but de permettre un contrôle du chômage et de faciliter la prise en charge et le placement, l'inscription à l'office compétent est une condition du droit à l'indemnité de chômage. L'inexécution de cette obligation, prévue à l'art. 10 al. 3 LACI (cf. également art. 19 OACI), conduit au refus du droit à l'indemnité tant que le chômeur n'est pas formellement inscrit (TFA C 310/01 du 5 mars 2002 consid. 2b).

c) En l'occurrence, le recourant s'est formellement inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'ORP le 10 septembre 2018 et a requis le versement de l'indemnité de chômage dès le 1^{er} octobre 2018. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2020. Ce point n'est pas contesté.

4. a) Conformément à l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet (art. 9 al. 3 LACI) - c'est-à-dire dans les deux ans précédant le jour où toutes les conditions du droit à l'indemnité sont remplies -, a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation.

Compte également comme période de cotisation le temps durant lequel l'assuré: est partie à un rapport de travail, mais ne touche pas de salaire parce qu'il est malade (art. 3 LPGA) ou victime d'un accident (art. 4 LPGA) et, partant, ne paie pas de cotisations (art. 13 al. 2, let. c, LACI).

b) L'art. 14 al. 1 LACI prévoit que sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui, dans les limites du délai-cadre (art. 9 al. 3) et pendant plus de douze mois au total, n'étaient pas parties à un rapport de travail et, partant, n'ont pu remplir les conditions relatives à la période de cotisation, notamment en raison de maladie, accident ou maternité à la condition qu'elles aient été domiciliées en Suisse pendant la période correspondante (let. b).

L'art. 14 LACI est une disposition d'exception qui est subsidiaire à la règle principale de la durée minimale d'activité soumise à cotisation de l'art. 13 LACI et il ne s'applique pas lorsque cette durée est suffisante. En outre, un cumul ou une compensation entre les deux dispositions est exclu. Par conséquent, il n'est pas possible de compléter la période de cotisation manquante avec des périodes pendant lesquelles l'assuré est libéré des conditions relatives à la période de cotisation et

inversement (TF 8C_750/2010 du 11 mai 2010, consid. 7.2 ; Boris Rubin, op. cit., n. 5 ad art. 13 LACI, p. 120).

c) A teneur de l'art. 11 OACI, compte comme mois de cotisation, chaque mois civil, entier, durant lequel l'assuré est tenu de cotiser (al. 1). Les périodes de cotisations qui n'atteignent pas un mois civil entier sont additionnées. Trente jours sont réputés constituer un mois de cotisation (al. 2). Les périodes assimilées à des périodes de cotisation (art. 13 al. 2 LACI) et celles pour lesquelles l'assuré a touché une indemnité de vacances comptent de même (al. 3).

d) L'art. 27 al. 1 LACI prévoit que dans les limites du délai-cadre d'indemnisation (art. 9 al. 2), le nombre maximum d'indemnités journalières est calculé selon l'âge de l'assuré et la période de cotisation (art. 9 al. 3). Selon l'art. 27 al. 2 LACI, l'assuré a droit à :

- 260 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 12 mois au total (let. a) ;
- 400 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 18 mois au total (let. b) ;
- 520 indemnités journalières au plus s'il justifie d'une période de cotisation de 22 mois au moins et remplit au moins une des conditions suivantes : 1. être âgé de 55 ans ou plus ou 2. toucher une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 % (let. c).

e) In casu, le recourant peut se prévaloir de 17 mois civils entiers de cotisation entre le 1^{er} octobre 2016 au 28 février 2018. Il n'est pas possible de prendre en considération la période consécutive au terme de son contrat de travail, précisément puisqu'il n'était plus sous contrat de travail à ce moment-là (cf. art. 13 al. 1 LACI). La période d'incapacité de travail hors cadre d'un contrat de travail, soit en l'espèce, du 1^{er} mars 2018 au 30 septembre 2018 (7 mois), est certes considérée comme un motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 14 al. 1, let. b, LACI. Cela étant, selon les dispositions

légales en vigueur, force est de considérer que seuls 17 mois civils entiers de cotisation entre le 1^{er} octobre 2016 et le 28 février 2018 peuvent être pris en considération, ce qui donne droit au recourant à 260 jours d'indemnité de chômage. A priori, la décision entreprise paraît donc justifiée. Reste à examiner le grief soulevé par le recourant relatif à l'existence d'une lacune de la loi.

5. Le recourant considère en effet que le système légal tel qu'exposé aux considérants 3) et 4) précédents contient une lacune en ce sens que le législateur n'a pas pris en compte la problématique de sa situation, à savoir celle d'un demandeur d'emploi de plus de 55 ans n'ayant pu cotiser durant toute la période du délai-cadre de cotisation pour des motifs indépendants de sa volonté, soit dus à une incapacité de travail faisant suite à un accident puis au licenciement unilatéral décidé par son employeur. Il soutient que ce cas n'a pas été envisagé par le législateur, malgré sa volonté de protection d'une population déterminée, à savoir les chômeurs de plus de 55 ans, conformément à la ratio legis de l'art. 27 LACI. Cela étant, le recourant estime que, devant une lacune proprement dite, il revient à la Cour de céans de combler celle-ci et de lui allouer 520 indemnités journalières.

a) Le principe de la légalité, ancré à l'art. 5 al. 1 Cst. (Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), implique que toute compétence étatique doit reposer sur une base légale. Ces compétences doivent être exercées selon les modalités qui sont imposées par la loi. Le principe de la légalité englobe ainsi d'abord l'exigence d'une base légale pour l'octroi de prestations comme pour l'adoption de mesures qui grèvent les droits des particuliers (Pierre-Yves Gréber / Bettina Kahil-Wolff / Ghislaine Frésard-Fellay / Romolo Molo, Droit suisse de la sécurité sociale, Berne 2010, volume I, p. 25 et références citées). Selon l'art. 190 Cst., le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international.

b) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). 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 dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Si plusieurs interprétations sont admissibles, il convient de choisir celle qui est conforme à la Constitution. En effet, même s'il ne peut pas examiner la constitutionnalité des lois fédérales (art. 190 Cst.), le Tribunal fédéral part de l'idée que le législateur fédéral ne propose pas de solution incompatible avec la Constitution, à moins que le contraire ne résulte clairement de la lettre ou de l'esprit de la loi (ATF 130 II 65 consid. 4.2 p. 71; ATF 129 II 114 consid. 3.1 p. 118; ATF 129 III 55 consid. 3.1.1 p. 56/57 et les arrêts cités).

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (cf. ATF 129 III 656 consid. 4.1 p. 657 ss; ATF 128 I 34 consid. 3b p. 40 ss; ATF 125 III 425 consid. 3a p. 427; ATF 124 V 271 consid. 2a et les arrêts cités).

c) En l'espèce, on ne saurait considérer qu'il y a lacune de la loi comme le soutient le recourant. En effet, si on se réfère aux diverses procédures de modification de la LACI telles que l'intéressé les a lui-même

rappelées concernant les cas de rigueur (cf. en particulier Initiative LACI, FF 2011 pp. 6696 ss), force est de constater que le législateur a volontairement renoncé à faire bénéficier les chômeurs âgés de 55 ans ou plus d'une réglementation plus souple concernant la période minimale de cotisation. Le grief est donc mal fondé.

d) L'intimée, en sa qualité d'organe de l'assurance-chômage, est tenue d'appliquer la loi et ses dispositions d'exécution quelles que soient les incidences dans le cas d'espèce, et ceci en prenant en compte les faits effectivement survenus. La LACI ne prévoyant aucune exception permettant à l'autorité de s'écarter du texte légal, la situation personnelle du recourant ne permettait pas de renoncer à l'application des dispositions légales pertinentes en la matière.

6. a) En conclusion, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition du 9 janvier 2020 être confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 9 janvier 2020 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- Me Flore Primault, avocate à Lausanne (pour le recourant),
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :