

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 14 septembre 2021

---

Composition : Mme DESSAUX, juge unique  
Greffier : M. Favez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**R.** \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

**CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE**, à Lausanne, intimée.

---

**Art. 27 al. 1 OACI ; art. 27 LPGA et 19a OACI**

**E n f a i t :**

**A.** R.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a travaillé pour [...] du 11 septembre 2006 au 30 juin 2020, date de la résiliation des rapports de travail.

Le 18 juin 2020, l'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de la Riviera. Elle a sollicité le versement d'indemnités journalières à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020 auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée). Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

Le 25 juin 2020, l'assurée a bénéficié d'un entretien de conseil à l'ORP.

Dans le formulaire relatif aux indications de la personne assurée pour le mois de juillet 2020, complété le 29 juillet 2020, l'assurée a indiqué avoir pris des vacances du 28 au 31 juillet 2020.

Le 7 août 2020, l'assurée a bénéficié d'un nouvel entretien de conseil à l'ORP.

Dans le formulaire relatif aux indications de la personne assurée pour le mois d'août 2020, complété le 24 août 2020, l'assurée a indiqué qu'elle allait prendre des vacances du 25 au 29 août 2020.

Par décision du 8 décembre 2020, la Caisse a refusé d'indemniser l'assurée pour les périodes du 28 au 31 juillet 2020 et du 25 au 29 août 2020 au motif que cette dernière n'avait pas droit à des jours sans contrôle.

Le 14 septembre 2020, l'assurée a formé opposition à l'encontre de la décision susmentionnée. Elle a fait valoir que l'ORP ne l'avait pas informée de l'interdiction de prendre des jours sans contrôle

pendant les soixante premiers jours de chômage. L'intéressée a indiqué s'être rendue deux fois quatre jours à l'étranger pour voir ses enfants et sa mère, ce qui n'était pas possible auparavant en raison des restrictions liées à la pandémie. Elle a précisé qu'elle avait continué à chercher un emploi durant les deux séjours à l'étranger. Elle reproche également à l'ORP une information incomplète.

Par décision sur opposition du 15 janvier 2021, la Caisse a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 8 décembre 2020. Dans sa motivation, elle a considéré que l'assurée bénéficiait d'un délai-cadre d'indemnisation dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020 et qu'elle avait pris des vacances du 28 au 31 juillet 2020, puis du 25 au 29 août 2020. En prenant des vacances avant les soixante jours de contrôle prévu par l'ordonnance, l'assurée n'avait pas acquis de droit à prendre des jours sans contrôle. S'agissant du grief relatif à l'information incomplète, la Caisse a expliqué que l'information concernant les jours de contrôle figurait dans la brochure remise lors de l'inscription auprès de l'assurance-chômage. En outre, les vidéos d'information sur l'assurance-chômage informaient que toutes absences devaient être immédiatement annoncées à l'ORP. La Caisse a ainsi imputé à l'assurée le fait de ne pas avoir annoncé ses absences lors des entretiens de conseil à l'ORP les 25 juin et 7 août 2020 de sorte que son conseiller n'avait pas pu la rendre attentive aux conséquences de ses vacances.

**B.** Par acte du 11 février 2021, déposé au greffe par porteur le lendemain, R. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée. Elle a implicitement conclu à sa réforme, en ce sens que les indemnités journalières lui soient versées pour les périodes du 28 au 31 juillet 2020 et du 25 au 29 août 2020. En substance, elle invoque s'être rendue auprès de sa famille pour raisons personnelles et non pour des vacances et qu'elle avait continué ses recherches d'emplois durant les séjours litigieux.

Dans sa réponse du 5 mars 2021, la Caisse cantonale de chômage a conclu au rejet du recours, précisant qu'il fallait s'en tenir aux premières déclarations de la recourante.

La recourante a répliqué par acte du 25 mars 2021, déposé au greffe par porteur le lendemain. Elle se prévaut d'une information incomplète relative à ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage.

### **E n d r o i t :**

**1.**        **a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.**        Le litige porte sur le droit de la recourante aux indemnités de chômage pour les périodes du 28 au 31 juillet 2020 et du 25 au 29 août 2020.

**3. a)** L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences de contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). Aux termes de l'art. 17 al. 1, première phrase, LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger.

**b)** Selon l'art. 27 al. 1, première phrase, OACI, intitulé « Jours sans contrôle », après soixante jours de chômage contrôlé dans les limites du délai-cadre, l'assuré a droit chaque fois à cinq jours consécutifs non soumis au contrôle qu'il peut choisir librement. Durant les jours sans contrôle, l'assuré est délié de l'obligation d'être apte au placement, mais doit remplir les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité (art. 8 LACI).

L'assuré ne peut prendre des jours sans contrôle avant de les avoir acquis (Bulletin LACI IC, juillet 2018, chiffre B370 ; cf. également Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 81 ad art. 17 LACI). Il doit impérativement comptabiliser soixante jours de chômage contrôlés dans les limites du délai-cadre indemnisé avant d'avoir droit à cinq jours non soumis au contrôle (cf. TFA C 91/05 du 28 avril 2005 consid. 2.1 in fine ; cf. également Rubin, op. cit., n° 80 ad art. 17 LACI).

**4. a)** En l'occurrence, la recourante a bénéficié d'un délai-cadre d'indemnisation dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**b)** La recourante a pris des vacances du 28 au 31 juillet 2020 et du 25 au 29 août 2020. Elle n'avait dès lors pas effectué, à ces dates, les soixante jours de chômage contrôlé requis par l'art. 27 al. 1 OACI pour pouvoir prétendre à des jours sans contrôle. L'intéressée ne pouvait pas davantage prendre ces jours de vacances par anticipation (cf. considérant 3b *supra*).

**c)** La recourante ne saurait soutenir que les deux séjours se justifiaient par des « raisons personnelles » (acte de recours, ch. 1). Ce faisant, elle semble se prévaloir de l'art. 25 let. e OACI selon lequel l'ORP – sur demande de l'assuré – dispense ce dernier, pendant trois jours au plus, de l'obligation d'être apte au placement lorsqu'il est directement touché par un événement familial particulier (mariage, naissance, décès, soins à un enfant malade ou à un proche parent). L'intéressée admet en effet n'avoir pas réalisé que ses séjours contrevenaient à « l'art. 27 » (acte de recours, ch. 2), ce qui apparaît contradictoire. Or en présence de deux versions différentes et contradictoires d'un état de fait, la préférence doit être accordée en général à celle que la personne assurée a donnée alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques (règle dite des « premières déclarations »), les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a). Dans ces circonstances, les formulaires relatifs aux indications de la personne assurée pour les mois de juillet et d'août 2020 revêtent une valeur probante décisive du fait qu'ils ont été complétés avant la décision du 8 décembre 2020 qui a permis à l'intéressée de prendre conscience de son manquement.

Force est également de constater que la recourante n'a soumis à l'ORP aucune demande particulière au sens de l'art. 25 let. e OACI, ce qu'elle n'allègue du reste pas, de sorte que cette disposition est inapplicable en l'espèce.

**d)** Les arguments de la recourante selon lesquels il lui avait été impossible de rendre visite à sa famille plus tôt en raison de la pandémie ne sont pas pertinents dès lors que les mesures *ad hoc* adoptées par le Conseil fédéral dans le cadre de la pandémie ne prévoient aucune dérogation à l'art. 27 al. 1 OACI. Il en va de même du fait, certes louable, que l'intéressée ait poursuivi ses recherches durant ses jours de vacances.

**e)** En conséquence, l'intimée était légitimée à considérer que la recourante ne pouvait pas prétendre à des jours sans contrôle du 28 au

31 juillet 2020, puis du 25 au 29 août 2020. Partant, c'est à bon droit qu'elle a refusé d'indemniser l'intéressée pour cette période.

**5.** Reste à examiner si la recourante peut se prévaloir d'une information lacunaire ou incomplète des autorités de l'assurance chômage au sujet de son droit à des jours d'indemnisation sans contrôle.

**a) aa)** Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 II 361 consid. 7.1).

**bb)** Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration

créée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B\_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

**cc)** En vertu de l'art. 27 LPGa, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Chacun a le droit 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 (al. 2 in limine).

Ce devoir de conseil de l'assureur social comprend l'obligation de rendre la personne intéressée attentive au 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). Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (TF K 7/06 du 12 janvier 2007 consid. 3.3, in : SVR 2007 KV n° 14 p. 53 et réf. cit.). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 9C\_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1 et réf. cit.).

**dd)** L'erreur de droit, qui est admise de manière restrictive, est fondée sur l'idée que le justiciable doit s'efforcer de prendre connaissance de la loi et que son ignorance ne lui permet de s'exculper que dans des cas exceptionnels (ATF 129 IV 238 consid. 3.1). L'ignorance de la loi ne constitue donc en principe pas une raison suffisante et il appartient à celui qui se trouve face à une situation juridique qu'il ne maîtrise pas de prendre les renseignements nécessaires (ATF 128 IV 201 consid. 2).

**ee)** L'art. 19a al. 1 OACI - qui renvoie dans son titre à l'art. 27 LPGa - impose à cet égard aux autorités de l'assurance-chômage,

notamment au Service de l'emploi (cf. art. 76 al. 1 let. c et 85 LACI ; art. 5 LEmp [loi vaudoise sur l'emploi du 5 juillet 2005 ; RSV 822.11]), de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage.

**b) aa)** En l'espèce, l'assurée ne saurait bénéficier de la protection de la bonne foi.

**bb)** On peut relever tout d'abord, à l'instar de l'intimée, que la recourante a bénéficié de toutes les informations utiles par le biais des brochures explicatives remises à l'occasion de son inscription à l'assurance et de la séance collective d'informations (cf. notamment la brochure « Etre au chômage », [www.bundespublikationen.admin.ch%2Fshop\\_mimes\\_bbl%2F48%2F48DF3714B1101EE99B95DCA05903AE72.pdf](http://www.bundespublikationen.admin.ch%2Fshop_mimes_bbl%2F48%2F48DF3714B1101EE99B95DCA05903AE72.pdf)). La recourante n'affirme en effet pas le contraire.

**cc)** La recourante ne rend pas davantage vraisemblable que son conseiller ORP, voire l'intimée, ait pu reconnaître, avant le dépôt des formulaires relatifs aux indications de la personne assurée que l'intéressée compromettrait son droit aux prestations de l'assurance-chômage (ATF 133 V 249 consid. 7.3).

En effet et s'agissant des informations communiquées par le conseiller en personnel de l'ORP, aucune question particulière ne ressort des procès-verbaux des entretiens des 25 juin et 7 août 2020. Il n'en demeure pas moins qu'en cas de doute sur la disponibilité de jours sans contrôle, la recourante aurait dû s'enquérir de la situation directement auprès de l'intimée. Elle ne saurait ainsi se prévaloir d'une erreur de droit dans un domaine où l'information est largement disponible (séance d'information, Internet, brochures, etc.).

**dd)** Il convient aussi de rappeler que les questions afférentes à l'indemnisation sont de la stricte compétence de la Caisse, tandis qu'elles

sortent clairement du champ de compétences du conseiller de l'ORP, lequel ne pouvait vraisemblablement qu'exposer les principes généraux dictant le droit à des jours sans contrôle. La recourante ne démontre ainsi pas que l'autorité compétente, à savoir la CCH, lui ait livré le moindre renseignement à propos des jours sans contrôle.

Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que la recourante aurait obtenu un renseignement erroné de la part de toute autre autorité à ce sujet, ni qu'elle se serait fondée sur une prétendue omission de l'ORP pour programmer ses vacances.

**ee)** Dans ces circonstances, la recourante ne saurait se prévaloir du droit à la protection de sa bonne foi tel qu'il résulte des art. 9 Cst. et 27 LPGA.

**6. a)** Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne le prévoyant pas (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient 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 15 janvier 2021 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- R. \_\_\_\_\_ (recourante),
- Caisse cantonale de chômage (intimée),
- Secrétariat d'État à l'économie,

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).

Le greffier :