

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 janvier 2021

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Neyroud

Cause pendante entre :

T._____, à [...], recourante,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, DIVISION JURIDIQUE, à Lausanne,
intimée.

Art. 52 al. 1 LPGA ; art. 10 OPGA ; art. 27 OACI

E n f a i t :

A. T. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a travaillé comme femme de chambre à 80 % à l'Hôtel [...] à [...] à compter du 1^{er} septembre 2018. Par courrier du 30 juillet 2019, elle a résilié ses rapports de travail pour le 30 septembre 2019.

Le 19 septembre 2019, elle s'est inscrite en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de [...], mentionnant comme raison de sa résiliation « motifs personnels ». Elle a sollicité le versement d'indemnités de chômage à partir du 1^{er} octobre 2019. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date.

Par courrier du 19 septembre 2019, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) a imparti à l'assurée un délai de dix jours pour fournir des explications sur les raisons qui l'ont conduites à résilier son contrat de travail.

Dans un document manuscrit daté du 20 septembre 2019, l'assurée a fait état de l'absence de reconnaissance et de dialogue de la part de son employeur, ainsi que de l'imprévisibilité et de la durée excessive de ses horaires de travail. La situation l'avait épuisée.

Le 30 octobre 2019, l'assurée a rempli le formulaire « indications de la personne assurée » (IPA) du mois d'octobre 2019 et a mentionné qu'elle avait pris des vacances le 1^{er} octobre 2019.

Par décision du 7 novembre 2019, la Caisse a décidé de ne pas indemniser l'assurée le 1^{er} octobre 2019 au motif qu'elle ne pouvait prétendre à des jours sans contrôle à cette date.

Dans une seconde décision datée du même jour, la Caisse a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant trente-

et-un jours indemnisables dès le 1^{er} octobre 2019 au motif qu'elle portait la responsabilité de sa perte de travail.

Par acte du 30 novembre 2019, dont l'objet était « décision selon l'article 2 al. 1 et 2 OACI du 7 novembre 2019 par la Caisse Cantonale de chômage cch Agence de [...] - [...]», l'assurée a expliqué qu'elle avait annoncé ses vacances - prévues de longue date - à sa conseillère ORP. Cette dernière n'avait formulé aucun commentaire. La sanction était de ce fait injustifiée et, en tout état de cause, disproportionnée. L'assurée a en outre critiqué le mode de communication de la décision, qui avait été envoyée par pli simple. Au terme de son courrier, elle a invité l'autorité à « reconsidérer [sa] décision en retenant [s]es informations et en procédant au versement des indemnités de chômage du mois de novembre 2019 pour arriver à la conclusion que toutes les conditions et obligations ont été remplies ».

Le 9 décembre 2019, la Caisse a accusé réception de l'opposition « contre [sa] décision du 7 décembre 2019 relative à un jour sans contrôle ».

Par courrier du 13 décembre 2019, comportant le même objet que celui du 30 novembre 2019, l'assurée a complété son opposition, indiquant avoir respecté le délai de congé légal de deux mois lors de la résiliation de son contrat de travail.

Le 17 décembre 2019, la Caisse a, sans indication de voies de droit, communiqué à l'assurée les informations suivantes :

« Comme indiqué dans notre précédent courrier, votre opposition contre la décision du 7 novembre 2019 prise sur la base de l'art. 27 OACI (jours sans contrôle) sera examinée dans les prochaines semaines.

Par seconde décision du 7 novembre 2019, la caisse vous a infligé une suspension du droit à l'indemnité de chômage de 31 jours pour perte fautive d'emploi ; cette décision est désormais entrée en force. En l'occurrence, la caisse considère que vous avez effectivement respecté le délai de congé, mais vous reproche d'avoir quitté un emploi convenable auprès de l'Hôtel [...] sans

emploi de remplacement et de vous être retrouvée dès lors au chômage de votre propre faute ».

A teneur d'une décision sur opposition du 31 janvier 2020, la Caisse a rejeté l'opposition de l'assurée. Elle a constaté que cette dernière n'avait pas acquis un nombre de jour contrôlés suffisants pour lui ouvrir le droit à des jours d'indemnisation sans contrôle le 1^{er} octobre 2019, date à laquelle elle se trouvait en vacances. La Caisse a par ailleurs écarté tout vice de forme en lien avec la communication de la décision, la notification par pli recommandé n'étant pas exigée.

B. Par acte du 23 février 2020, T. _____ a recouru contre cette décision sur opposition devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal concluant à son annulation. En substance, elle a expliqué que les conditions de travail au sein de l'Hôtel [...] s'étaient dégradées et avaient porté atteinte à son état de santé, de sorte que sa démission ne relevait nullement d'un choix. En outre, elle a réitéré ses explications quant à ses vacances et à la connaissance qu'en avait sa conseillère ORP au moment de son inscription au chômage. La recourante a en particulier joint à son recours une convocation de l'ORP du 19 septembre 2019 pour un entretien le 2 octobre 2019.

Dans sa réponse du 26 mai 2020, la Caisse a conclu au rejet du recours, étant relevé que la décision de suspension du droit à l'indemnité de trente-et-un jours n'avait pas été valablement contestée par voie d'opposition et n'était donc pas l'objet du présent litige.

La recourante a réitéré ses critiques relatives à la non-indemnisation de son jour de vacances. Elle a par ailleurs soulevé des griefs d'ordre formel s'agissant de la notification des décisions du 7 novembre 2019 et de son droit d'être entendu.

Par courrier du 17 août 2020, la Caisse a renvoyé à ses précédentes écritures.

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 cantonale vaudoise 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. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1).

Une décision, qu'elle soit formelle (art. 49 al. 1 LPGA) ou qu'elle ait été rendue selon une procédure simplifiée (art. 51 al. 1 LPGA), implique un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et

l'administré. Elle se distingue à cet égard des simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements, qui, faute de caractère juridique contraignant, n'entrent pas dans la catégorie des décisions (ATF 130 V 288 consid. 2.3). Pour déterminer si l'on est ou non en présence d'une décision, il y a ainsi lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 ; 134 V 145 consid. 3.2). A cet égard, la décision qui présente un vice de forme (absence d'indication des voies de droit ou de motivation, par exemple) ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé (art. 49 al. 3 LPG). Cela étant, la jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence des vices dans la notification d'une décision ; la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme ; ainsi l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester. Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable (ATF 134 V 145 consid. 3.2 ; TF 9C_646/2017 du 9 mars 2018 consid. 4.2 et réf. cit.).

b) En l'occurrence, la décision sur opposition entreprise se rapporte exclusivement à la question du droit de la recourante à l'indemnité de chômage le 1^{er} octobre 2019. Elle ne tranche en revanche pas la question de la suspension de ce droit durant trente-et-un jours au motif que l'intéressée se serait retrouvée sans emploi de sa propre faute. Sur ce point, la Caisse intimée a seulement noté ce qui suit, dans la partie « en fait » de la décision :

- « J. Par courrier du 13 décembre 2019, l'assurée a « complété sa réclamation » en faisant valoir qu'elle avait bien respecté le délai de congé de deux mois en mettant un terme à son contrat de travail avec l'Hôtel [...] puisque sa démission a été communiquée par pli recommandé du 30 juillet 2019 pour le 30 septembre 2019.

- K. La présente autorité l'a rendue attentive au fait que la décision du 7 novembre 2019 relative à la suspension pour chômage fautif était entrée en force (courrier du 17 décembre 2019) ».

La Caisse a en effet considéré, dans son courrier du 17 décembre 2019, que la décision relative à la suspension pour chômage fautif était entrée en force. Ce constat ne saurait être assimilé à une simple déclaration de l'autorité, puisqu'il revient à considérer l'opposition de la recourante comme étant tardive et, par voie de conséquence, à la déclarer irrecevable. Le courrier précité de la Caisse touche ainsi de manière contraignante les droits et obligations de la recourante. Il s'ensuit qu'il devait prendre la forme d'une décision, contenant l'indication des voies de droit et que cette omission ne saurait porter un préjudice à la recourante. On ne peut dès lors pas lui reprocher d'avoir contesté tardivement la décision matérielle d'irrecevabilité de son opposition, étant précisé qu'elle a agi dès la notification de la décision sur opposition du 31 janvier 2020 contenant les indications des voies de droit. Dans cette mesure et nonobstant l'absence de décision formelle à ce sujet, le litige doit également porter sur la question de la recevabilité de l'opposition de la recourante à la décision du 7 novembre 2019 relative à la sanction pour chômage fautif, en sus de la question de son droit à l'indemnité de chômage le 1^{er} octobre 2019.

3. Dans un grief d'ordre formel, la recourante critique le mode de communication des décisions. A cet égard, il sied de relever, tel qu'expliqué par la Caisse intimée, que l'assureur est libre de choisir la voie par laquelle il entend communiquer sa décision, du moment que l'assuré est en mesure d'en prendre connaissance. L'assureur n'est en particulier pas tenu d'utiliser la voie du courrier recommandé ; un envoi sous pli simple suffit (ATF 142 III 599 consid. 2.4.1). Ainsi, la notification par pli

simple à laquelle a procédé la Caisse intimée pour les décisions du 7 novembre 2019 ne viole pas les droits procéduraux de la recourante, ce d'autant plus qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cela aurait entravé sa prise de connaissance.

4. a) Cela étant dit, il convient de statuer sur la question de la recevabilité de l'opposition de la recourante à la décision de sanction du 7 novembre 2019 pour chômage fautif.

Conformément à l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure.

L'opposition doit contenir des conclusions et être motivée (art. 10 al. 1 OPGA). L'opposition écrite doit être signée par l'opposant ou par son représentant légal (art. 10 al. 4, première phrase, OPGA). Si l'opposition ne satisfait pas aux exigences de l'al. 1 ou si elle n'est pas signée, l'assureur impartit un délai convenable pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut, l'opposition ne sera pas recevable (art. 10 al. 5 OPGA). Selon la jurisprudence, l'art. 10 al. 5 OPGA doit être compris comme ayant la même portée que l'art. 61 let. b 2^{ème} phrase LPGA et la jurisprudence rendue à propos de celui-ci s'applique à la procédure d'opposition (Valérie Défago Gaudin, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Loi sur la partie générale des assurances sociales, Commentaire romand, Bâle 2018, no 20 ad art. 52 LPGA). Un délai permettant à l'intéressé de rectifier son mémoire de recours doit être fixé non seulement si les conclusions ou les motifs manquent de clarté, mais, d'une manière générale, dans tous les cas où le recours ne répond pas aux exigences légales. Il s'agit là d'une prescription formelle, qui oblige le juge de première instance à fixer un délai pour corriger les imperfections du mémoire de recours, excepté dans les cas d'abus de droit manifeste (ATF 107 V 244 consid. 2 in fine ; TF I 25/06 du 27 mars 2007 consid. 4.2 et les références citées).

b) En l'occurrence, l'intimée a estimé que la recourante avait fait état de sa volonté de contester la décision de sanction du 7 novembre 2019 dans son courrier du 13 décembre 2019. Cela étant, la Caisse a - en se référant à l'entrée en force de la décision - considéré que l'opposition était tardive (cf. courrier du 17 décembre 2019). Il convient toutefois de se demander si la recourante n'avait pas déjà contesté la suspension de trente-et-un jours indemnissables dans sa correspondance du 30 novembre 2019. Certes, ce courrier se réfère dans son objet à l'art. 27 OACI, soit à la décision de refus d'indemniser le jour de vacances du 1^{er} octobre 2019 et la recourante, dans son argumentation, évoque principalement cette problématique de vacances non-indemnisées. On relève cependant que ses conclusions visaient le versement des indemnités du mois de novembre 2019 et non uniquement celles du 1^{er} octobre 2019. On notera également que la recourante a reçu deux décisions datée du 7 novembre 2019 relatives à des jours non-indemnisés durant le mois d'octobre 2019, ce qui pouvait entraîner une certaine confusion chez cette assurée non-assistée par un avocat. Un flou subsistait ainsi sur la portée de sa contestation du 30 novembre 2019 et il appartenait à l'intimée de faire la lumière à ce sujet avant de constater l'entrée en force de la décision de sanction du 7 novembre 2019. Il en résulte que la Caisse n'était pas fondée à déclarer tardive l'opposition de la recourante.

La décision matérielle du 17 décembre 2019 constatant l'entrée en force de la décision du 7 novembre 2019 relative à la sanction de trente-et-un jours indemnissables pour chômage fautif doit par conséquent être annulée et la cause doit être renvoyée à l'intimée afin qu'elle entre en matière sur l'opposition formée par la recourante contre la décision du 7 novembre 2019 précitée et, une fois l'instruction complétée, rende une décision sur opposition.

5. a) S'agissant de la question du droit à l'indemnité de chômage le 1^{er} octobre 2019, il convient de rappeler que 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.

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).

b) *In casu*, la recourante a été mise au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation dès le 1^{er} octobre 2019. A cette date, elle se trouvait en vacances alors qu'elle n'avait pas effectué les soixante jours de chômage contrôlé requis par l'art. 27 al. 1 OACI pour pouvoir prétendre à des jours sans contrôle. A cet égard, il sera précisé que la recourante ne pouvait pas prendre de jours de vacances par anticipation. Au demeurant, l'argument selon lequel les vacances litigieuses avaient été fixées de longue date n'est pas pertinent.

6. **a)** La recourante se prévaut encore du principe de la bonne foi, au motif qu'elle avait annoncé son absence du 1^{er} octobre 2019 à sa conseillère ORP, qui n'avait pas réagi.

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). 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 crée 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).

Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas

qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3).

b) Dans le cas d'espèce, la recourante allègue avoir informé sa conseillère ORP de ses vacances du 1^{er} octobre 2019 et que celle-ci n'avait pas émis de commentaires. On relève toutefois que l'entretien avec la conseillère ORP s'est tenu le 2 octobre 2019, soit postérieurement aux vacances litigieuses. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que la recourante aurait obtenu un renseignement erroné de la part de l'autorité à ce sujet, ni qu'elle se serait fondée sur une prétendue omission de l'ORP pour programmer ses vacances, en particulier pour maintenir son retour de vacances en date du 1^{er} octobre 2019. La recourante ne prétend au demeurant pas qu'elle y aurait renoncé si elle avait su qu'elle n'y avait pas droit. Dans ces circonstances, la recourante ne saurait se prévaloir d'un droit à la protection de sa bonne foi.

c) En conséquence, l'intimée était légitimée à considérer que la recourante ne pouvait prétendre à des jours sans contrôle le 1^{er} octobre 2019. Partant, c'est à bon droit qu'elle a refusé d'indemniser l'assurée pour cette période.

7. a) Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis, en tant qu'il porte sur la recevabilité de l'opposition à la décision de sanction pour chômage fautif du 7 novembre 2019. Le recours doit être rejeté et la décision sur opposition confirmée en tant qu'elle concerne le droit à l'indemnité de chômage le 1^{er} octobre 2019.

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, applicable conformément à l'art. 83 LPGA), ni

d'allouer de dépens, la recourante ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est partiellement admis.
- II. La décision matérielle rendue le 17 décembre 2019 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est annulée, la cause lui étant renvoyée afin qu'elle procède conformément aux considérants.
- III. La décision sur opposition rendue le 31 janvier 2020 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée en tant qu'elle porte sur le refus d'indemniser le 1^{er} octobre 2019.
- IV. 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 :

- T. _____ ;
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique ;
- Secrétariat d'Etat 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).

La greffière :