

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 15 novembre 2021

---

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique  
Greffière : Mme Tagliani

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

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

---

**Art. 8a Ordonnance COVID-19 assurance-chômage ; art. 8 al. 1 et  
9 Cst.**



## **E n f a i t :**

**A.** K.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], était employée en tant que journaliste auprès de C.\_\_\_\_\_ SA, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Elle exerçait cette activité à un taux d'occupation de 40 % depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2011. Son contrat de travail a été résilié par l'employeur le 17 mars 2017 pour le 31 juillet 2017, échéance qui a été repoussée à la fin du mois d'août en raison d'une période d'incapacité de travail.

L'assurée s'est inscrite comme demandeuse d'emploi à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : ORP), sollicitant des indemnités de l'assurance-chômage de la part de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) dès le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en faveur de l'assurée, du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 30 avril 2021. Le nombre maximal de ses indemnités journalières de chômage a été fixé par la Caisse à 640 jours.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 23 mai 2019 que l'assurée a posé des questions à sa conseillère ORP au sujet de la fin de ses indemnités journalières et d'une rente-pont cantonale.

Lors d'un entretien du 27 août 2019, la conseillère ORP de l'assurée a consigné que cette dernière avait bénéficié de 490 indemnités journalières, qu'elle s'était renseignée quant à une rente-pont et qu'elle devrait faire le nécessaire un mois avant la fin de ses indemnités de chômage ; toutefois l'assurée ne savait pas si elle aurait le droit de percevoir une prestation de rente-pont, car elle « devrait toucher un montant de son mari à son départ à la retraite ».

Selon le procès-verbal d'un entretien à l'ORP du 26 novembre 2019, l'assurée souhaitait bénéficier de ses jours sans contrôle avant la fin de ses indemnités de chômage.

Le 20 janvier 2020, l'assurée a fait savoir à sa conseillère ORP qu'elle n'aurait pas le droit de bénéficier d'une rente-pont au vu de sa situation familiale et financière, mais qu'elle attendait une confirmation.

Par courriel du 25 mars 2020 à sa conseillère ORP, l'assurée a demandé à cette dernière si l'annonce du même jour du Conseil fédéral, selon laquelle les personnes actuellement au chômage verraient leur droit aux allocations prolongé de 120 jours en raison de la crise sanitaire liée au SARS-CoV-2 (COVID-19), pouvait la concerner. Selon la note téléphonique établie le même jour par la conseillère ORP de l'assurée, elle clarifierait auprès la Caisse si ses droits étaient touchés par l'annonce en question, et il appartenait à l'assurée de continuer les formalités liées à sa demande de rente-pont et ses recherches d'emploi, sans transmettre ces dernières à l'ORP jusqu'à nouvel avis. En fonction du résultat de ces démarches, le dossier de l'assurée pourrait être fermé.

Il ressort du dossier que la conseillère ORP de l'assurée a transféré son courriel précité à une cheffe d'agence du Service de l'emploi (ci-après : SDE) le jour même, lui demandant si l'assurée pourrait recevoir 120 indemnités de chômage supplémentaires, car son délai-cadre était ouvert jusqu'au 30 avril 2021, tout en précisant qu'elle avait reçu 640 indemnités journalières de chômage. Dite cheffe d'agence a répondu quelques minutes plus tard que de plus amples renseignements étaient attendus de la part du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) et qu'elle n'était pas encore en mesure de répondre à cette interrogation.

Le 12 juin 2020, la conseillère ORP de l'assurée a repris contact par courriel avec la cheffe d'agence du SDE, lui demandant s'il était correct que l'assurée ne bénéficierait pas des indemnités supplémentaires, puisque sa dernière indemnité de chômage lui avait été versée en février 2020, ce que la cheffe d'agence a confirmé par retour de courriel.

Par entretien téléphonique du 12 juin 2020, la conseillère ORP de l'assurée l'a informée qu'elle n'entrait pas dans les critères pour recevoir les indemnités de chômage supplémentaires car la pandémie avait débuté à la mi-mars. Comme ces informations n'étaient pas disponibles lors de leur précédent entretien, la conseillère ORP avait préconisé de garder le dossier de l'assurée ouvert, et de faire le point avec la Caisse vu que le délai-cadre était toujours ouvert. L'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle avait débuté puis arrêté ses démarches pour demander une rente-pont. Toujours selon le procès-verbal de cet entretien, l'assurée s'est déclarée choquée de ne pas avoir droit aux indemnités supplémentaires puisqu'elle continuait à recevoir ses formulaires d'Information de la Personne Assurée (ci-après : IPA) et elle a demandé que son dossier reste ouvert.

Par courriel du 15 juin 2020 adressé entre autres à la Caisse et à sa conseillère ORP, l'assurée a exprimé son mécontentement et son incompréhension, en particulier quant au cercle des bénéficiaires des indemnités supplémentaires, et a fait valoir son droit aux dites indemnités. Elle était dans une situation financière compliquée et n'avait pas retrouvé d'emploi malgré ses efforts.

Le 17 juin 2020, la Caisse a rendu une décision d'extinction du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée au 26 février 2020, date à laquelle elle avait épuisé ses 640 indemnités journalières. La Caisse ne pouvait pas donner suite à la demande de l'assurée concernant les indemnités supplémentaires accordées dans le cadre de la pandémie.

Par courrier du 24 juin 2020, CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA, représentant alors l'assurée, a fait savoir à la Caisse que l'assurée devrait bénéficier des 120 indemnités journalières supplémentaires, car son délai-cadre était encore ouvert ; car elle n'avait jamais été informée de la fin de son droit aux indemnités de chômage, ce qui l'avait d'ailleurs empêchée de prétendre à une rente-pont ; car elle avait reçu les formulaires IPA sans interruption, qu'elle avait remplis et renvoyés, recevant des accusés de réception ; car son dossier était

toujours ouvert auprès de l'ORP ; et car sa conseillère ORP lui avait écrit un courriel le 17 mars 2020 pour lui indiquer qu'elle serait prochainement convoquée. L'assurée sollicitait la reddition d'une décision formelle si le droit qu'elle faisait valoir lui était refusé.

Dans un courrier du 30 juin 2020 adressé à la Caisse, la représentante de l'assurée a indiqué que la décision du 17 juin 2020 venait d'être portée à sa connaissance et que son pli du 24 juin devait être considéré comme une opposition à ladite décision. Elle a en outre réitéré ses arguments.

Par courriel du 3 juillet 2020, l'assurée a fait savoir à sa conseillère ORP qu'elle souhaitait que son dossier reste ouvert si possible, tant que sa situation d'assurée était « en suspens », ce à quoi son interlocutrice a consenti par retour de courriel du 10 juillet 2020, tout en précisant que cet état du dossier impliquait l'envoi des formulaires IPA chaque mois, ce qui ne donnait pas le droit au versement d'indemnités de chômage pour autant. La conseillère ORP ajoutait qu'elle avait indiqué à l'assurée de continuer à transmettre ces formulaires, car il subsistait alors un doute juridique et que le délai de transmission était de trois mois pour faire valoir un éventuel droit.

Par décision sur opposition du 21 octobre 2020, la Caisse, par sa Division juridique, a rejeté l'opposition formée par l'assurée, motif pris que cette dernière avait épuisé son droit aux indemnités de chômage le 26 février 2020, soit avant le 1<sup>er</sup> mars 2020, date pertinente pour faire partie des bénéficiaires des nouvelles dispositions entrées en vigueur en raison de la pandémie. L'assurée n'avait pas reçu de décompte d'indemnités après celui de février 2020 ni d'information qui lui aurait laissé entendre qu'elle pourrait bénéficier du supplément en question et elle n'avait pas demandé d'explication à la Caisse avant son courriel du 15 juin 2020, à la suite duquel la Caisse avait immédiatement rendu la décision de fin de droit.

**B.** Par acte du 23 novembre 2020, K.\_\_\_\_\_ a formé recours contre la décision sur opposition précitée, par-devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Elle a conclu à l'octroi de 120 indemnités journalières de chômage supplémentaires, en vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec la pandémie de COVID-19.

En substance, la recourante a fait valoir qu'elle était arrivée en fin de droit de l'assurance-chômage, qu'elle avait certes épuisé son droit aux indemnités de chômage le 26 février, mais que son délai-cadre était encore ouvert lors de l'avènement des règles sur les 120 indemnités supplémentaires édictées par le Conseil fédéral. Elle avait continué de recevoir, remplir et renvoyer les formulaires IPA, ce qui avait confirmé pour elle, et pour sa conseillère ORP, qu'elle aurait le droit aux indemnités litigieuses. Le rendez-vous fixé à la fin mars avec sa conseillère prouvait également qu'elle était toujours inscrite au chômage et qu'elle était une ayant-droit des indemnités supplémentaires allouées en raison du COVID-19. Sa conseillère ORP lui avait dit par oral qu'elle percevrait les indemnités en question, et en tant que journaliste, la recourante était bien informée. Il n'était pas écrit dans l'ordonnance du Conseil fédéral si les chômeurs concernés étaient ceux qui étaient toujours assurés ou ceux qui avaient épuisé le total de leurs indemnités journalières. La Caisse interprétait dite ordonnance de manière erronée. Comme la recourante n'avait jamais reçu de document lui signifiant la fin de sa période de chômage, elle n'avait pas pu compléter sa demande de rente-pont. La Caisse l'avait induite en erreur durant des mois. La recourante a notamment produit un extrait du rapport explicatif du SECO relatif à l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19), et un courriel envoyé par et à l'attention de sa conseillère ORP le 17 mars 2020, dont l'objet était intitulé « ORP entretien de conseil et de contrôle - absence de votre conseillère » et qui contenait le message suivant :

« Madame, Monsieur,  
Dans le contexte des mesures prises [sic] dans le cadre de la lutte contre la pandémie, nous vous informons que les entretiens prévus à l'ORP sont annulés jusqu'à nouvel avis.

Une nouvelle convocation vous parviendra en temps opportun.  
Vos recherches d'emploi doivent se poursuivre. Compte tenu de la fermeture de nos accès, nous vous invitons à transmettre, par courrier postal, dans le délai prescrit, vos preuves de recherches d'emploi.  
Avec nos meilleures salutations ».

Dans sa réponse du 9 décembre 2020, la Caisse a proposé le rejet du recours sans suite de frais et dépens, au motif que la recourante avait épuisé son droit aux indemnités de chômage avant le 1<sup>er</sup> mars 2020, de sorte qu'elle n'avait pas droit aux indemnités supplémentaires accordées aux chômeurs en raison de la pandémie. S'agissant de l'absence de décision de fin de droit, la Caisse a indiqué que les décomptes d'indemnités de la recourante étaient explicites et que les caisses de chômage avaient fait face à une surcharge importante de travail en raison de la pandémie, ce qui expliquait certainement le manque de réaction attendue par la recourante face à l'envoi de ses formulaires IPA après le mois de février 2020. Elle ne pouvait cependant en conclure de bonne foi qu'elle aurait droit aux indemnités en question, d'autant plus qu'aucun versement n'avait été opéré. Il apparaissait enfin peu vraisemblable que ce seul document manquant l'ait empêchée de faire valoir son droit à une rente-pont. La Caisse a en outre produit le dossier de l'assurée.

Par réplique du 4 janvier 2021, la recourante a maintenu sa position et ses arguments.

L'intimée a indiqué qu'elle n'avait pas d'autre détermination à apporter par courrier du 11 janvier 2021.

Par courrier du 24 février 2021 (date du timbre postal), la recourante a réitéré ses arguments et ajouté qu'elle avait une amie dans le canton de [...] qui avait reçu un avis l'informant de la fin de ses prestations de l'assurance-chômage, immédiatement après celle-ci, soit le 5 février pour une fin de prestations au 31 janvier. La recourante a notamment joint à son envoi une copie caviardée d'un courriel provenant

de l'ORP de [...] et contenant une confirmation d'annulation de dossier le 5 février 2021.

Le 10 mars 2021, la Caisse s'en est remise à la Cour de céans pour jugement.

Par avis du 8 avril 2021, la juge instructrice a requis la production du dossier ORP de la recourante auprès du SDE, qui s'est exécuté le 29 avril 2021. Les parties ont eu la possibilité de le consulter.

Par courrier du 30 mai 2021, la recourante a réduit ses conclusions car elle s'était aperçue qu'elle avait perçu sa rente de vieillesse anticipée à partir du mois de mai 2020. Elle concluait ainsi au versement des indemnités de chômage supplémentaires pour les mois de mars et avril 2020 seulement.

La recourante a adressé des déterminations spontanées à la Cour de céans le 1<sup>er</sup> juin 2021, ainsi qu'un décompte de la caisse de chômage de son amie [...], établi le 25 mai 2021 et qui mentionnait un droit maximum de 745 indemnités journalières. Elle considérait que la loi devait être appliquée de la même manière dans le canton de [...] et dans le canton de Vaud. Elle a en outre réitéré ses griefs.

### **En droit :**

**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 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]), 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 relève de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à refuser à l'assurée l'octroi d'indemnités journalières de chômage supplémentaires pour les mois de mars et avril 2020, compte tenu de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage (Ordonnance fédérale du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) ; RS 837.033).

**3. a)** Selon une jurisprudence constante, le juge apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue (ATF 131 V 242 consid. 2.1 ; 121 V 362 consid. 1b ; TF 9C\_719/2016 du 1<sup>er</sup> mai 2017 consid. 2). Les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits, étant précisé que le juge n'a pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieurs à la date déterminante de la décision litigieuse (ATF 136 V 24 consid. 4.3 ; TF 9C\_881/2018 du 6 mars 2019 consid. 4.1).

Il sied donc de prendre en compte les dispositions légales pertinentes jusqu'à la date de reddition de la décision attaquée, soit jusqu'au 21 octobre 2020.

**b)** Compte tenu de la situation sanitaire liée au virus SARS-CoV-2 (COVID-19), le Conseil fédéral a arrêté des mesures d'exception dès

le 28 février 2020 en se fondant sur l'art. 185 al. 3 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et sur l'art. 7 LEp (Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme ; RS 818.101 ; cf. également RO 2020 573, ainsi que Rémy Wyler et Jean-Philippe Dunand, Mesures d'exception et droit au salaire en Suisse durant la pandémie du Covid-19 : « Agir aussi vite que possible, mais aussi lentement que nécessaire », Droit social, vol. 9, 2020, pp. 702-707). Le 20 mars 2020, par publication urgente, le Conseil fédéral a édicté l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, dont il a fixé l'entrée en vigueur rétroactivement au 17 mars 2020. Cette première version de l'ordonnance concernait principalement l'indemnité et cas de réduction de l'horaire de travail.

Par décision du 25 mars 2020, l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage a été modifiée, avec effet au 26 mars 2020 (RO 2020 1075), et des dispositions supplémentaires ont été édictées, dont l'art. 8a, qui disposait que toute personne ayant droit à l'indemnité en vertu de la LACI bénéficiait au maximum de 120 indemnités journalières supplémentaires, que le nombre maximum d'indemnités journalières actuel n'en était pas affecté (al. 1) et qu'au besoin, le délai-cadre d'indemnisation pouvait être prolongé de deux ans (al. 2).

Les modifications subséquentes de l'Ordonnance en question, des 9 avril et 1<sup>er</sup> juin 2020 n'ont pas affecté le contenu de l'art. 8a (respectivement RO 2020 1201 et 2020 1777). Le 1<sup>er</sup> septembre 2020, l'art. 8a de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage a été modifié en ce sens que son premier alinéa a été abrogé, que son deuxième alinéa disposait désormais que le délai-cadre d'indemnisation des assurés qui avaient eu droit à 120 indemnités journalières au plus entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 août 2020 était prolongé de la durée pendant laquelle la personne assurée avait eu droit aux indemnités journalières supplémentaires, mais de six mois au maximum. Un troisième alinéa a en outre été introduit, concernant la prolongation du délai-cadre d'indemnisation au sens de l'alinéa 2. La modification de l'Ordonnance du 8 octobre 2020 n'a pas affecté l'art. 8a (RO 2020 3569).

L'article de l'Ordonnance dont il est question, prévoyant le régime d'exception accordant 120 indemnités journalières de chômage supplémentaires au maximum, a donc été en vigueur du 26 mars au 1<sup>er</sup> septembre 2020.

**c)** Le SECO a publié des documents explicatifs au sujet de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage et de ses modifications (la documentation établie par le SECO est disponible de manière générale sur la plate-forme internet <https://www.travail.swiss>).

Ces documents constituent des directives administratives, destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales par les organes d'exécution des assurances sociales. Ces directives établissent notamment des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce conformément au principe d'égalité de traitement. Les directives administratives sont destinées à l'administration, mais le juge ne s'en écarte pas sans motif pertinent (ATF 144 V 195 consid. 4.2 et les références citées).

Parmi ces documents, le rapport explicatif du SECO de mars 2020, que la recourante a par ailleurs produit en procédure, contient le passage suivant (p. 13) :

*« Art. 8a : augmentation du nombre d'indemnités journalières et prolongation du délai-cadre d'indemnisation pour les personnes assurées (décision du 25 mars 2020)*

En principe, une personne assurée peut bénéficier d'un certain nombre d'IC [réd. : indemnités de chômage] pendant une période de 2 ans (délai-cadre d'indemnisation). Le nombre d'indemnités auquel elle a droit se détermine en fonction de son âge et de la période de cotisation accomplie, de l'obligation d'entretien envers des enfants et de la perception d'une rente d'invalidité. Son droit peut être de 90, 200, 260, 400 ou 520 indemnités (art. 27 LACI). Lorsqu'elle a épuisé toutes les indemnités journalières auxquelles elle a droit et qu'il est impossible d'ouvrir un nouveau délai-cadre, elle arrive en fin de droit et ne peut plus toucher de prestations financières de l'AC.

La fermeture de nombreux commerces et entreprises à la suite à la déclaration de la situation extraordinaire a compliqué la situation des demandeurs d'emploi. Afin d'atténuer les répercussions

négatives des mesures sanitaires sur les bénéficiaires d'IC, et, notamment, d'éviter des arrivées en fin de droit durant la situation extraordinaire, jusqu'à 120 indemnités journalières supplémentaires ont été accordées à l'ensemble des ayants droit. Au besoin, le délai-cadre d'indemnisation peut être prolongé de 2 ans. Ces modifications entrent rétroactivement en vigueur à partir du 1er mars 2020 et s'appliquent à tous les assurés qui pouvaient prétendre à l'indemnité à cette date ou le peuvent depuis lors. »

Il ressort notamment ce qui suit du rapport explicatif d'août 2020 (p. 6) :

« Compte tenu de la situation extraordinaire, au maximum 120 indemnités journalières supplémentaires ont été attribuées aux ayants droit pendant la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 AC et le délai-cadre d'indemnisation a été prolongé en cas de besoin. Cette disposition permettait de garantir que personne n'arrive en fin de droits durant cette période et que les indemnités journalières puissent réellement être versées. L'objectif consistait à empêcher que les personnes dont les chances de retrouver un emploi étaient rendues très mauvaises par la situation extraordinaire soient défavorisées.

En raison de la durée limitée de l'ordonnance COVID-19 AC, le droit à 120 indemnités journalières supplémentaires au maximum prend fin au 1er septembre 2020. »

Le SECO a en outre publié une lettre d'information en avril 2020, dont l'on extrait ce qui suit :

« Pendant la période de validité de l'ordonnance *COVID-19 assurance-chômage*, tous les assurés reçoivent 120 indemnités supplémentaires au maximum. Peuvent en bénéficier les personnes qui avaient droit à l'indemnité en mars 2020. »

Le SECO a édicté des directives destinées aux autorités cantonales et aux caisses de chômage publiques et privées, dont la directive n°2020/04 du 3 avril 2020, qui a ensuite été actualisée plusieurs fois, toutefois dans une mesure qui n'est pas pertinente pour la présente cause, et dont il ressort notamment ce qui suit :

« En cette période de situation économique difficile, la chance de trouver un emploi est massivement réduite.

C'est pourquoi la présente mesure doit servir à éviter que, pendant la période de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage (RS 837.033), des chômeurs épuisent les indemnités journalières qui leur sont dues alors que la recherche d'emploi n'est pratiquement plus possible.

Tous les assurés qui, en date du 1er mars 2020, n'avaient pas encore épuisé leur droit aux indemnités journalières, reçoivent 120 indemnités journalières supplémentaires au maximum pendant toute la période de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage. Ils ne font pas valoir les indemnités journalières normales pendant cette période. La perception des 120 indemnités journalières supplémentaires au maximum prend fin avec l'abrogation de ladite ordonnance. L'ensemble des dispositions de la LACI s'appliquent aussi pendant la perception des indemnités journalières supplémentaires (p.ex. concernant les jours d'attente et de suspension).

Le délai-cadre d'indemnisation pour toutes les personnes qui ont droit aux indemnités à partir du 1er mars est prolongé à concurrence de la durée de validité de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage. Cette durée court à partir du 1er mars et ces règles sont valables jusqu'à l'abrogation de l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage.

Trois exemples illustrent cette procédure pour le cas hypothétique où l'ordonnance COVID-19 assurance-chômage serait abrogée le 30 avril (61 jours après le 1er mars):

- La personne A a un délai-cadre ouvert depuis le 1er novembre 2019 et a encore 300 indemnités journalières ouvertes en date du 1er mars 2020. Du 1er mars 2020 au 30 avril 2020, elle perçoit les indemnités journalières supplémentaires. Son droit au 1er mai compte encore 300 indemnités journalières. Son délai-cadre est prolongé de 61 jours.
- La personne B ouvre un nouveau délai-cadre d'indemnisation le 17 mars 2020. Du 17 mars au 30 avril 2020, la personne A ne perçoit que les indemnités journalières supplémentaires. La perception des indemnités journalières habituelles ne commence que le 1er mai 2020. Son délai-cadre est prolongé de 45 jours.
- La personne C a épuisé son droit ordinaire aux indemnités le 25 février 2020. Son délai-cadre dure toutefois encore jusqu'au 31 mars 2020. Elle ne peut percevoir d'indemnités journalières supplémentaires parce qu'elle n'avait déjà plus droit aux indemnités le 1er mars 2020. »

Le contenu de cette directive a été inclus provisoirement dans le Bulletin LACI du SECO (ch. B38a, voir notamment la directive 2020/13 du 27 août 2020).

**4.** En l'occurrence, la recourante ne conteste pas qu'elle avait droit à 640 indemnités de chômage au maximum (en vertu des art. 27 LACI et 41b al. 1 OACI), qu'elle les a dûment perçues et qu'elles étaient normalement épuisées le 26 février 2020. Elle prétend en revanche que

l'intimée a mal appliqué l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage, et qu'elle aurait dû bénéficier d'indemnités supplémentaires en vertu de l'art. 8a de cette ordonnance, jusqu'au mois de mai 2020.

Or contrairement à ce qu'allègue la recourante, le texte de l'art. 8a de l'Ordonnance précitée est clair et ne laisse pas de place à l'interprétation s'agissant du cercle des bénéficiaires des indemnités supplémentaires, qui sont ceux « ayant droit à l'indemnité en vertu de la LACI » et non ceux dont le délai-cadre d'indemnisation était ouvert. Sur le plan temporel, pour avoir droit à l'octroi de ces allocations supplémentaires, il fallait ne pas avoir épuisé son droit aux indemnités journalières de chômage avant le 1<sup>er</sup> mars 2020, comme cela ressort de l'art. 8a al. 2 de l'Ordonnance COVID-19 assurance-chômage (état dès le 1<sup>er</sup> septembre 2020 et applicable en l'espèce, cf. consid. 4a *supra*). Les directives du SECO, dont aucun motif pertinent ne justifie en l'espèce de s'écarter, et dont même la recourante se prévaut, ne font que confirmer ce qui précède. Elles permettent de mettre en évidence le but de ladite disposition, à savoir éviter que des assurés n'arrivent en fin de droit dans la période extraordinaire qui a marqué l'année 2020 et tenir compte de la difficulté à retrouver un emploi durant le semi-confinement du printemps 2020. Le droit de la recourante aux indemnités de chômage s'étant éteint le 26 février 2020, elle n'était donc pas concernée par les indemnités journalières supplémentaires. Son cas correspond d'ailleurs à celui de la personne C dans les trois exemples de la directive 2020/04 précitée, son droit au chômage ayant pris fin avant l'instauration de toute mesure d'urgence prise en lien avec la lutte contre la pandémie. La situation de la recourante était certes très proche du champ d'application temporel et personnel de la mesure concernée, cependant l'intimée était fondée dans sa position et avait en réalité l'obligation d'appliquer la norme concernée à la lettre, cette dernière ne laissant pas de place au pouvoir d'appréciation sur ce point.

**5.** La recourante fait grief à l'intimée de l'avoir induite en erreur quant à son droit aux indemnités journalières supplémentaires. Ce faisant,

elle invoque en substance le principe de la protection de la bonne foi de l'administré.

**a)** Ancré à l'art. 9 Cst. 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 faux renseignement ou une décision erronée 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 (1), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (2) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (3). 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 (4) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (5) (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées).

Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition relative à l'impossibilité de reconnaître immédiatement l'inexactitude du renseignement présentant une formulation différente, soit que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472

consid. 5 ; TF 8C\_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 64 et 65 ad art. 17 LACI). 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).

**b)** En l'espèce, la recourante fait valoir en substance que le défaut de décision confirmant la fin de son droit au chômage, immédiatement après celle-ci, revient à un défaut de renseignement, qui avait été préjudiciable à sa demande de prestation de rente-pont. De plus, elle estime que l'envoi des formulaires IPA à son attention, qu'elle remplissait et renvoyait, a fait naître chez elle une assurance légitime, tout comme les renseignements de sa conseillère ORP et le fait que son dossier était resté ouvert auprès de cet office.

Or la recourante ne pouvait pas ignorer que son droit à l'indemnité de chômage prendrait fin le 26 février 2020, eu égard aux décomptes de prestations qui lui sont parvenus chaque mois dès le début des versements et qui mentionnaient tous le nombre d'indemnités restantes. L'on déduit en outre des procès-verbaux d'entretiens à l'ORP que la question du nombre d'indemnités a été abordée à plusieurs reprises, notamment en lien avec les jours sans contrôle de la recourante et sa demande de rente-pont, à effectuer un mois avant dite échéance (cf. procès-verbaux des 23 mai, 27 août et 26 novembre 2019 notamment). La recourante n'a reçu ni nouveau décompte ni versement de prestations après l'épuisement de ses 640 indemnités, ce qui confirmait que son droit avait pris fin. Elle ne saurait, de bonne foi, partir de l'idée que le défaut de document confirmant la fin de ses prestations signifiait que ces dernières n'avaient pas pris fin, compte tenu de ce qui précède. Ce d'autant plus que sa conseillère lui avait expliqué, à plusieurs reprises, que son dossier était laissé ouvert le temps de clarifier sa situation auprès de la Caisse (cf. notes téléphoniques des 25 mars et 12 juin 2020, courriel du 10 juillet 2020). C'est d'ailleurs la recourante elle-

même qui a demandé que son dossier demeure actif le temps que la Caisse se prononce sur son cas, ce qui impliquait l'envoi des formulaires IPA de manière automatisée, comme le lui avait expliqué clairement sa conseillère ORP, ceci dans le but de préserver un éventuel droit aux indemnités supplémentaires, sans que ce dernier ne lui soit promis. La recourante ne saurait donc se prévaloir de bonne foi du statut de son dossier par la suite pour en tirer une protection. Qui plus est, la recourante ne s'est pas enquis des précisions du SECO et du SDE, que sa conseillère avait dit attendre. En effet, la recourante a demandé si elle serait concernée par la mesure annoncée par le Conseil fédéral le jour même de l'annonce de la mesure, en pleine situation de crise. Sa conseillère ORP lui a alors indiqué que de plus amples informations étaient nécessaires, ce qui était justifié au vu des circonstances qui prévalaient à ce moment-là, particulièrement s'agissant de la surcharge de travail et de l'attente des directives du SECO, et ne s'apparentait aucunement à un renseignement ferme. La recourante a ainsi été dûment informée que sa situation devait être clarifiée ; toutefois on relève avec l'intimée qu'elle n'a pas repris contact avec sa conseillère ORP ou l'intimée pour s'enquérir de son cas, puisque c'est sa conseillère ORP qui l'a contactée à nouveau le 12 juin 2020. Il appert en sus que la recourante était en mesure de trouver les renseignements pertinents, puisqu'elle a produit en procédure judiciaire un extrait du rapport explicatif du SECO, portant sur l'ordonnance pertinente.

Quant au préjudice que la recourante estime avoir subi en lien avec sa demande de rente-pont, force est de constater avec l'intimée que rien au dossier n'indique que la raison pour laquelle dite demande n'aurait pas abouti était l'absence de confirmation écrite de la fin de son droit au chômage. Au contraire, elle a vraisemblablement déclaré à sa conseillère ORP que sa situation financière l'empêchait de bénéficier de cette prestation, puis qu'elle avait en réalité renoncé à poursuivre les démarches idoines (cf. procès-verbaux des 27 août 2019 et 20 janvier 2020, note téléphonique du 12 juin 2020).

S'agissant du courriel de la conseillère ORP du 17 mars 2020, il est évident que son contenu n'a pu faire naître aucune assurance chez la recourante. Il provenait et était adressé à la conseillère ORP, ce qui laisse penser qu'il a été généré automatiquement. De plus, le message qu'il contenait était pour le moins générique, puisqu'il s'adressait à « Madame, Monsieur » et avait pour objet l'absence de la conseillère. Il est donc très vraisemblable qu'il s'agissait d'un courriel qui a été envoyé à plusieurs assurés, et non pas en particulier à la recourante, encore moins en lien avec sa situation personnelle. Au demeurant, ce courriel a été envoyé avant l'annonce du Conseil fédéral du 25 mars 2020, de sorte que la recourante ne peut manifestement pas prétendre de bonne foi qu'il lui a fait croire qu'elle aurait droit aux indemnités extraordinaires, dont elle ne pouvait alors connaître l'existence.

Ainsi, la recourante n'apporte pas d'éléments suffisants, au stade de la vraisemblance prépondérante (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.2 et 5.3), pour retenir qu'elle aurait reçu de faux renseignements, qu'elle aurait souffert d'un défaut de renseignement, ou que le comportement de l'intimée était propre à créer, en toute bonne foi, l'assurance d'un droit. Les réquisits jurisprudentiels de la protection de la bonne foi font ainsi défaut en l'espèce et le grief de la recourante tombe à faux.

**6.** Par ailleurs, la recourante ne saurait se prévaloir de la situation de son amie de [...] sous l'angle de l'égalité de traitement, car leurs situations ne sont pas semblables.

**a)** Selon la jurisprudence, une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait

importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 141 I 153 consid. 5.1; 140 I 77 consid. 5.1; 137 V 334 consid. 6.2.1; 134 I 23 consid. 9.1).

**b)** En l'espèce, les documents produits par la recourante permettent de constater que le délai-cadre de son amie courait du 1<sup>er</sup> août 2018 au 1<sup>er</sup> juillet 2021 et qu'elle avait touché 638 indemnités journalières de chômage au 25 mai 2021, ce qui implique qu'elle n'avait pas épuisé son droit aux indemnités journalières au 1<sup>er</sup> mars 2020, au contraire de la recourante. Il se justifie donc que leurs situations soient traitées différemment, ce qui ne viole aucunement le principe d'égalité de traitement.

**7. a)** En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition contestée 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, applicable conformément à l'art. 82a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante, qui a au demeurant procédé sans mandataire qualifié, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

**Par ces motifs,  
la juge unique  
p r o n o n c e :**

**I.** Le recours est rejeté.

**II.** La décision sur opposition rendue le 21 octobre 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 juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme K. \_\_\_\_\_,
- 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 :