

## VD\_GERICHTE ZQ13.026176 vom 29. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_gerichte\\_ZQ13.026176](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ13.026176)

FR: VD\_GERICHTE ZQ13.026176 du 29 août 2014

IT: VD\_GERICHTE ZQ13.026176 del 29 agosto 2014

### Erwägungen

#### E. 23

avril 2012 au 22 avril 2014.

- 3 - Le 23 mai 2012, de 10h00 à 10h30, l'assuré s'est entretenu avec son conseiller ORP, J. \_\_\_\_\_. A cette occasion, ce dernier a établi un procès-verbal d'entretien, contresigné par l'intéressé, indiquant ce qui suit : "Monsieur Q. \_\_\_\_\_ nous dit que pour des raisons personnelles il désire clore son dossier à la date de ce jour." Toujours le 23 mai 2012, à 12h14, l'assuré a envoyé à J. \_\_\_\_\_ un courriel dont l'objet était le suivant : « Confirmation of right to indemnités ». On en extrait ce qui suit : "Dear Mr J. \_\_\_\_\_, It was good to meet you again this morning and thanks for your help. If it is possible, I would like to have a copy of the document that indicated that I have the right to 500 indemnités even if I delay registration until January 2013. Thanks in advance if you could send this to me either by mail or electronically to this e-mail address." Plus tard le même jour, J. \_\_\_\_\_ a répondu ce qui suit à l'assuré : "Dear Mr Q. \_\_\_\_\_, Please find the copy of your file[.] Normal[ly] you should have all these indications on the pay slip that you received at the end of the month from the unemployment office. (daily salary and duration of your right)[.] If you need more details, please check your situation with the unemployment office (caisse de chômage)." Au bas de ce courriel figurait un décompte portant les coordonnées d'une collaboratrice de l'agence H. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, et dont il résultait que, dans le délai-cadre courant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014, l'assuré pouvait encore prétendre à 499 indemnités journalières sur les 520 jours d'indemnisation auxquels il avait droit. Par communication du 23 mai 2012 également, l'ORP a confirmé à l'assuré l'annulation de son inscription en tant que demandeur

- 4 - d'emploi, avec effet au même jour, pour le motif suivant : « renonce à un placement ». En date du 23 septembre 2012, l'assuré a adressé le courrier suivant à la cheffe de la Caisse : "J'ai fait l'inscription avec mon ORP à [...] le 23 avril 2012 suite à la fermeture de mon poste de travail et j'ai commenc[é] le d[é]lai- cadre avec l[a] caisse de chômage le même jour parce que j'ai pensé que c'est obligatoire. J'ai aussi fait des recherches avec le bureau des impôts et j'ai trouvé que le montant des impôts serait très él[e]v[é] avec le ch[ô]mage et mon indemnité de départ. J'ai posé la question à mon conseiller ORP et aussi [à la] caisse de chômage à [...] si je pourrais arr[ê]ter les indemnités journali[ères] et recommencer le premier janvier 2013 sans perd[re] aucune indemnité de m[es] 520 jours et avec une prolongation du d[é]lai- cadre. Les deux bureaux m'ont renseigné que je pourrais arr[ê]ter sans perd[re] aucune indemnité mon[é]taire. J'ai donc décidé d[']annuler mon inscription avec [l']ORP le 23 mai 2012. Maintenant, je suis très déçu de trouver qu'on ne peut pas prolong[er] le d[é]lai- cadre et même si je garde le droit à 518 indemnités journali[ères], je ne pourrai pas recevoir la totalité avant la fin de ce d[é]lai- cadre. Je sens que cette situation m'a été mal expliqu[e]. Si j'ai[vais] compris les implications de cette annulation, je

n'aurais jamais pris cette décision tr[è]s importante et perdu environ CHF 30,000 apparemment non-récupérable[s]." Le lendemain, soit le 24 septembre 2012, l'assuré s'est réinscrit à l'assurance-chômage, sollicitant le versement d'indemnités journalières dès cette date. Aux termes du décompte de prestations pour le mois de septembre 2012, daté du 25 septembre 2012, il était indiqué que l'assuré bénéficiait d'un délai-cadre d'indemnisation courant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014 et qu'il pouvait encore prétendre à un solde de droit aux indemnités de 513 jours sur 520, 7 indemnités ayant déjà été perçues. Au pied de ce document figurait la mention suivante : « Si vous n'êtes pas d'accord avec le présent décompte, vous pouvez demander par écrit, dans les 90 jours, qu'une décision soit rendue. A défaut, le présent décompte entrera en force ».

- 5 - A teneur d'un courriel du 5 octobre 2012, la cheffe de la Caisse s'est déterminée de la manière suivante sur la correspondance de l'intéressé du 23 septembre précédent : "A la lecture de vos lignes et renseignements pris auprès de notre agence H. \_\_\_\_\_ à [...], je suis en mesure de vous confirmer ce qui suit. Lorsque des prestations financières ont été versées, le délai-cadre d'indemnisation ne peut plus être reporté. Par ailleurs, un délai[-]cadre ne peut être prolongé afin de permettre à l'assuré de toucher un solde d'indemnités journalière[s], sauf si, après avoir touché des indemnités de chômage, l'assuré interrompt l'indemnisation en raison de l'éducation d'un enfant ou pour exercer une activité indépendante. Les règles énumérées ci-dessus sont immuables et la caisse de chômage n'a aucune marge de manœuvre pour y déroger. En l'état actuel des choses, je ne peux que regretter le malentendu entre nos services et vous-mêm[e]. Ceci dit, dans le cadre du suivi ORP, tout est mis en œuvre afin que les assurés retrouvent rapidement une solution professionnelle." Par acte de son conseil du 18 décembre 2012, l'assuré a contesté le décompte de prestations du 25 septembre 2012. Il a expliqué qu'ayant obtenu une indemnité de départ de son ancien employeur, il avait décidé de différer son droit aux indemnités de chômage pour des motifs fiscaux, décision qu'il avait prise suite à l'entretien du 23 mai 2012 avec son conseiller ORP. En effet, il lui avait été affirmé au cours de cet entretien que le report de son inscription au 1er janvier 2013 n'aurait aucune incidence sur son droit au chômage. Il a rappelé avoir demandé, par courriel du 23 mai 2012, à ce qu'il lui soit confirmé que le report de son inscription au 1er janvier 2013 n'affecterait pas son droit à 500 indemnités, respectivement que le délai-cadre serait prolongé ; or, rien dans la réponse qu'il avait obtenue ne laissait présager que tel ne serait pas le cas. Il a ajouté qu'il s'était également informé oralement auprès de la Caisse, laquelle avait confirmé les explications données par son conseiller ORP. Il a dès lors allégué avoir reçu l'assurance de la part de l'ORP et de la Caisse – soit les autorités compétentes en matière d'indemnités de chômage et auxquelles il pouvait légitimement faire confiance – de ce que le report de son inscription au chômage au 1er

- 6 - janvier 2013 n'aurait pas d'incidence sur son droit à l'indemnité, respectivement que le délai-cadre d'indemnisation serait prolongé en conséquence. Du reste, il a observé qu'il n'aurait jamais reporté son inscription au 1er janvier 2013 s'il lui avait été indiqué que, le cas échéant, le montant total des indemnités auxquelles il avait droit ne lui seraient pas versé en raison de l'échéance du délai-cadre. Partant, il a fait valoir qu'il avait reporté son inscription au 1er janvier 2013 exclusivement en raison des assurances reçues de l'ORP et de la Caisse. Au surplus, il a relevé que la situation actuelle lui serait préjudiciable dans l'hypothèse d'un chômage de longue durée, puisque la Caisse mettrait fin à l'indemnisation à l'échéance du délai-cadre idoine sans qu'il n'ait perçu le nombre maximum d'indemnités

auquel il pouvait pourtant prétendre. Il a par conséquent estimé être en droit d'exiger que l'autorité respecte les promesses données et ne se contredise pas. Par décision sur opposition du 14 mai 2013, la Caisse, par sa Division juridique, a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé le décompte de prestations du 25 septembre 2012. Elle a noté, à titre préalable, que la brochure « Etre au chômage » remise à tout nouveau chômeur prévoyait sous chiffre 7 que : « La LACI fixe le nombre maximum d'indemnités journalières pouvant être touché pendant 2 ans (délai-cadre d'indemnisation). Le jour de référence marquant le début de ce délai- cadre d'indemnisation est le premier jour pour lequel vous remplissez toutes les conditions du droit à l'indemnité [...] ». Cela dit, la Caisse a estimé les conditions permettant de conclure à une violation du principe de la bonne foi n'étaient pas réalisées en l'espèce, puisque même à admettre que l'assuré ait été mal renseigné, ce dernier n'était toutefois pas parvenu à établir ou à rendre vraisemblable les faits allégués. A cet égard, elle a notamment observé que l'assuré invoquait essentiellement des informations données oralement mais qu'en l'état du dossier, rien n'établissait l'existence d'un faux renseignement fourni par l'autorité et dont l'intéressé aurait pu se prévaloir. Dans ces conditions, la Caisse a retenu que l'assuré ne pouvait exciper d'une violation du principe de la bonne foi.

- 7 - B. Agissant par l'entremise de son conseil, Q. \_\_\_\_\_ a recouru le 17 juin 2013 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation et à la mise au bénéfice de 500 indemnités journalières indépendamment de la durée de son délai-cadre, celui-ci étant prolongé d'une durée égale à celle de la suspension de son inscription à l'assurance-chômage entre le 23 mai et le 24 [recte : 23] septembre 2012. Sur le fond, le recourant se prévaut essentiellement d'une violation du principe de la bonne foi, reprenant en substance les arguments développés dans sa contestation du 18 décembre 2012. Sur le plan de l'instruction, il requiert, entre autres, sa propre audition ainsi que celle de J. \_\_\_\_\_ et de G. \_\_\_\_\_. Il produit en outre un onglet de pièces se rapportant aux phases antérieures de la procédure. Appelée à se prononcer sur le recours, l'intimée en a proposé le rejet par réponse du 16 juin 2013 [sic], réceptionnée par la Cour de céans le 19 août 2013. Répliquant le 10 septembre 2013, le recourant a maintenu sa position. Sur réquisition du juge instructeur, l'ORP a produit son dossier ainsi que la brochure « Etre au chômage », par envoi du 3 décembre 2013. C. En date du 18 février 2014 s'est tenue une audience d'instruction au cours de laquelle le recourant, assisté de Me Renato Cajas en remplacement de Me Isabelle Jaques, ainsi que l'intimée, par sa juriste P. \_\_\_\_\_, ont été entendus dans leurs explications. A cette occasion, le recourant a en particulier déclaré que, le 23 mai 2012, il était passé à la Caisse de chômage au sujet de la problématique évoquée dans son courriel du même jour à son conseiller ORP, qu'il y avait rencontré G. \_\_\_\_\_ à laquelle il avait demandé si le délai-cadre allait continuer ou pas et s'il allait perdre de l'argent en clôturant son dossier au 23 mai 2012, et qu'à la réponse de la prénommée, il avait compris qu'il ne perdrait pas d'argent.

- 8 - En outre, J. \_\_\_\_\_, entendu en tant que témoin, a déclaré ce qui suit : "Sur interpellation de Me Renato Cajas, j'indique que le 23 mai 2012, j'ai eu un entretien avec le recourant, celui-ci m'a demandé de clore son dossier pour des raisons personnelles. Auparavant j'avais eu un entretien de bilan le 28 février 2012, puis un entretien du 10 avril 2012 a été reporté par l'assuré. Quand une personne demande de clore son dossier pour des raisons personnelles, on ne demande pas de précisions. On lui rappelle que le délai-cadre

reste actif et on donne les modalités de procédure pour une éventuelle réinscription. Il n'existe pas de directive écrite mais nous sommes tenus de donner des explications en cas d'ouverture ou de fermeture d'un dossier. L'assuré m'a envoyé un e-mail le 23 mai 2012; il m'avait posé des questions concernant la fiche d'indemnisation de la Caisse de chômage. Ce sont des questions auxquelles je ne réponds pas d'habitude car on ne donne en principe pas d'informations sur le calcul du droit au paiement. Je lui ai demandé de s'adresser à la Caisse. Si un assuré me demande de clore son dossier, je regarde si le délai-cadre est ouvert avec un droit ou pas aux indemnités et je l'informe, si un droit est ouvert, que le délai-cadre est toujours en vigueur si la personne désire se réinscrire au chômage. L'assuré m'a indiqué oralement "je veux fermer mon dossier". Je lui ai alors indiqué que le délai-cadre court toujours. Ce n'est pas moi qui délivre les décisions ou les décomptes sur le nombre d'indemnités restantes. C'est pour cette raison que j'ai demandé à l'assuré de se référer directement à la Caisse de chômage. Je n'ai pas contesté le second paragraphe du courriel de l'assuré du 23 mai 2012 car il ne relève pas de mes attributions de donner des informations sur le droit aux indemnités, le nombre d'indemnités ou le montant des indemnités. Je n'ai pas le droit de répondre à ces questions. Sur interpellation de Mme P.\_\_\_\_\_, j'indique que l'assuré a participé à la séance d'information et que des explications sur l'ouverture du délai-cadre et sur le nombre d'indemnités comprises dans le délai-cadre [ont été données]. Je n'ai jamais parlé à l'assuré d'une prolongation du délai-cadre. Durant l'entretien du 23 mai 2012, l'assuré ne s'est pas inquiété de son droit à l'indemnité. Le décompte de la Caisse a été envoyé en copie par courriel du 23 mai 2012 [à] M. Q.\_\_\_\_\_. Je n'ai pas attiré l'attention de M. Q.\_\_\_\_\_ à la suite de son courriel sur le fait qu'une fois le délai- cadre ouvert celui-ci ne pouvait être reporté, car je n'ai pas le droit donner des informations qui relèvent de la compétence de la Caisse de chômage. Finalement je précise que j'ai reçu ce décompte de la Caisse de chômage de la part de Mme G.\_\_\_\_\_. C'était exceptionnel car apparemment la Caisse de chômage avait une question en suspens avec l'assuré." G.\_\_\_\_\_ ayant été dispensée de comparaître à l'audience du 18 février 2014 sur la base d'un certificat médical du 17 février 2014, une nouvelle audience d'instruction a été appointée au 4 avril 2014 en vue d'entendre la prénommée. Celle-ci ayant produit un nouveau certificat

- 9 - médical du 26 mars 2014 afin d'être dispensée de comparaître, cette seconde audience a finalement été annulée. E n d r o i t : 1. a) 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 aux contestations relevant de la LACI (cf. art. 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 (cf. art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton de domicile de l'assuré (cf. art. 100 al. 3 LACI et 119 al. 1 let. g OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02] par renvoi de l'art. 128 al. 1 OACI), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (cf. art. 60 al. 1 LPGA). Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable en la forme. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond. 2. a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la

décision attaquée dans son ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (cf. ATF 125 V 413 consid. 2c et 110 V 48 consid. 4a ; cf. RCC 1985 p. 53).

- 10 - b) En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'assuré a été lésé dans son droit à l'indemnisation du fait d'un éventuel manquement imputable à l'administration ou à la Caisse. 3. Préalablement, il convient de relever que les décomptes de prestations versées – tel, en l'occurrence, celui du 25 septembre 2012 – sont établis selon la procédure simplifiée prévue à l'art. 51 al. 1 LPGA, qui permet l'octroi de prestations sans qu'une décision formelle avec motivation et voies de droit ne soit rendue (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 18 ad art. 100 LACI p. 646). Les actes pris en application de cette procédure simplifiée ne peuvent pas faire l'objet d'une opposition, aucune décision n'ayant été rendue. Pour signifier son désaccord, la personne concernée peut toutefois exiger qu'une décision formelle soit prononcée en application de l'art. 51 al. 2 LPGA (cf. Rubin, op. cit., n° 65 ad art. 1 LACI p. 53). En l'espèce, le recourant a implicitement fait usage de cette faculté en faisant savoir à la Caisse, le 18 décembre 2012, qu'il contestait le décompte de prestations du mois de septembre 2012. Saisie de cette contestation, l'intimée l'a écartée en statuant directement par le biais de la décision sur opposition du 14 mai 2013. C'est donc en l'absence de décision formelle et a fortiori d'opposition que la Caisse a rendu la décision sur opposition querellée. Il est vrai que lors des travaux d'élaboration de la LPGA, il avait été initialement envisagé de délimiter le champ d'application de la procédure d'opposition par rapport à celui de la procédure simplifiée afin d'éviter une double "procédure d'opposition" qui ne ferait que ralentir la procédure inutilement (cf. Avis approfondi du Conseil fédéral du 17 août 1994, in FF 1994 V 897, p. 928 s.). Cette distinction a cependant été écartée, la procédure d'opposition convenant particulièrement bien pour liquider de petites inexactitudes et les "cas bagatelles" sans avoir à tenir un procès (cf. Rapport de la Commission du Conseil national de la sécurité sociale et de la santé du 26 mars 1999, FF 1999 4168 p. 4260, cette conception ayant ensuite été tacitement avalisée par le Conseil National [BO 1999 N 1247] puis par le Conseil d'Etat [BO 2000 E 183]). En

- 11 - définitive, depuis l'entrée en vigueur de la LPGA au 1er janvier 2003, la procédure d'opposition – qui veut que les décisions puissent 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 (cf. art. 52 al. 1 LGPA) – s'étend à l'ensemble des branches des assurances sociales (sous réserve de la prévoyance professionnelle et, depuis le 1er juillet 2006, de l'assurance-invalidité [cf. TF I 25/06 du 27 mars 2007 consid. 4.1]) et constitue une condition formelle de validité de la procédure de recours de droit administratif subséquente (cf. en matière d'assurance-chômage : TF C 64/06 du 26 avril 2007 consid. 4.2 et TFA C 251/05 du 4 septembre 2006 consid. 1.1, avec les références citées). Tant les directives du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO ; cf. directive « Application de la LPGA et de l'OPGA à l'assurance-chômage », p. 32) que la doctrine (cf. Ueli Kieser, ATSG Kommentar, 2e éd., Zurich/Bâle/Genève 2009, n° 13 ad art. 51 LPGA p. 645 ; cf. également Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2e éd., Bâle/Genève/Munich 2007, n° 885 p. 2449 avec les références citées à la note de bas de page n° 1873) prévoient du reste que l'assuré concerné par les prestations, créances et injonctions traitées selon une

procédure simplifiée peut exiger qu'une décision soit rendue afin qu'il puisse le cas échéant y faire opposition. A l'aune de ce qui précède, il apparaît que l'intimée se devait d'adopter une procédure conforme aux exigences des art. 51 et 52 LPGA et ne pouvait l'abréger en sautant les étapes de la décision formelle et de l'opposition pour statuer directement par le biais d'une décision sur opposition suite à l'écriture de l'assuré du 18 décembre 2012 contestant le décompte de prestations du mois de septembre 2012. Il n'y a toutefois pas lieu de se pencher sur les conséquences d'un tel manquement dans le cas particulier, dès lors que le recours doit de toute manière être admis pour d'autres motifs (cf. consid. 4b infra). 4. Il est constant que le recourant, qui s'est initialement vu ouvrir un délai-cadre d'indemnisation allant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014

- 12 - avec un droit maximum à 520 indemnités journalières, a sollicité la clôture de son dossier de demandeur d'emploi au 23 mai 2012, en vue d'un report de son inscription au chômage – et, implicitement, de son délai-cadre d'indemnisation – à une date ultérieure (1er janvier 2013). Lors de sa réinscription à l'assurance-chômage le 24 septembre 2012, l'assuré est toutefois demeuré au bénéfice d'un délai-cadre inchangé, ce qu'il conteste au motif que le nombre maximum d'indemnités auquel il peut prétendre excède désormais la période d'indemnisation restante courant du 24 septembre 2012 au 22 avril 2014. a) Il convient tout d'abord de prendre position sur le principe d'un report du délai-cadre d'indemnisation. aa) Aux termes de l'art. 9 al. 1 LACI, des délais-cadres de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la loi. Le délai-cadre d'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (cf. art. 9 al. 2 LACI). Le nombre maximal d'indemnités journalières ne peut être versé que durant le délai-cadre d'indemnisation (cf. art. 27 al. 1 LACI). Le début du délai-cadre applicable à la période d'indemnisation reste fixé une fois pour toutes, sauf s'il s'avère par la suite, sous l'angle de la reconsidération ou de la révision procédurale, que les indemnités de chômage ont été indûment allouées et versées parce qu'une ou plusieurs conditions du droit n'étaient pas remplies (cf. ATF 127 V 475 consid. 2 ; cf. également Nussbaumer, op. cit., n° 125 p. 2217 s.). Ainsi, une fois fixé, un délai-cadre d'indemnisation ne peut en principe être annulé ou déplacé dans le temps. Une annulation est toutefois possible lorsque l'assuré retire sa demande d'indemnisation avant que la caisse ne verse les prestations (cf. Rubin, op. cit., n° 7 ad art. 9 LACI p. 83). Dans le même sens, il résulte des directives du SECO qu'une fois ouvert, le délai-cadre ne peut plus être reporté. Si l'assuré remplit toutes les conditions pour l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation,

- 13 - celui-ci n'est pas reporté quand bien même l'assuré exercerait son droit à l'indemnité lors d'une période de contrôle ultérieure. S'il est établi par la suite que l'assuré ne remplissait pas toutes les conditions ouvrant le droit à l'indemnité dès le début de son chômage, les délais-cadres doivent être annulés ou, le cas échéant, reportés. Tant que la caisse n'a pas encore versé de prestations ni prononcé de décision de suspension, l'assuré peut retirer sa demande d'indemnité. La demande de retrait doit être présentée par écrit. Par contre, si la caisse n'a pas versé de prestations parce que l'assuré n'a pas exercé son droit à l'indemnité à temps (cf. art. 20 al. 3 LACI), l'assuré ne peut alors plus retirer sa demande d'indemnité et le délai-cadre ne peut pas être reporté (cf. ch. B44 et B45 du Bulletin LACI IC, octobre 2012, ayant remplacé les ch. B44 et B45 de l'ancienne Circulaire relative à l'indemnité de chômage [Circulaire IC], de janvier 2007). bb) En l'occurrence, il n'est pas contesté qu'entre la date d'ouverture de son délai-cadre d'indemnisation le 23 avril 2012 et

la date de clôture de son dossier le 23 mai 2012, le recourant a perçu des indemnités de chômage. Le nombre de ces indemnités demeure en revanche incertain, les informations fournies avec le courriel de J. \_\_\_\_\_ du 23 mai 2012 faisant état d'un solde de 499 indemnités journalières tandis que le décompte de prestations du 25 septembre 2012 mentionne un solde de 513 indemnités journalières. Ce nonobstant, il reste que des indemnités ont été perçues suite à l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation le 23 avril 2012 et que cette seule circonstance suffisait pour exclure le report du début du délai-cadre. Sur le principe, le délai-cadre ouvert du 23 avril 2012 au 22 avril 2014 était donc toujours valable lorsque l'assuré s'est réinscrit à l'assurance-chômage le 24 septembre 2012. b) Le recourant excipe toutefois du principe de la bonne foi. 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

- 14 - 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 (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). 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 (cf. 6B\_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée). bb) L'art. 27 LPGA – disposition étroitement liée au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 Cst.) – prévoit que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, 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). Tandis que l'al. 1 de cette disposition pose une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées – obligation de renseigner qui sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. –, l'al. 2 prévoit un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents. Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements

- 15 - portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit savoir pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (cf. ATF 131 V 472 consid. 4 ; cf. TF 9C\_865/2010 du 8 juin 2011 consid.

5.2). Dans le domaine spécifique de l'assurance-chômage, les principes découlant de l'art. 27 LPGA sont concrétisés à l'art. 19a OACI. Cette disposition prévoit à son alinéa 1 que les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage. Selon l'art. 19a al. 2 OACI, les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (cf. art. 81 LACI). Enfin, conformément à l'art. 19a al. 3 OACI, les autorités cantonales et les offices régionaux de placement (ORP) renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (cf. art. 85 et 85b LACI). Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (cf. ATF 131 V 472 consid. 5). cc) D'après 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 (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu

- 16 - 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 (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante ; 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 (cf. ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; cf. TF 8C\_66/2009 du 7 septembre 2009 consid. 8.4 non publié in ATF 135 V 339). dd) Dans le cas particulier, le recourant affirme que, lors de son entretien de conseil du 23 mai 2012 avec J.\_\_\_\_\_, ce dernier lui aurait indiqué que le report de son inscription au 1er janvier 2013 n'aurait aucune incidence sur son droit au chômage. Il soutient en outre que, suite à son courriel du même jour aux termes duquel il a demandé au prénommé de lui transmettre le document attestant que le report de son inscription au 1er janvier 2013 n'affecterait pas son droit à 500 indemnités journalières, rien dans la réponse fournie par J.\_\_\_\_\_ ne laissait présumer que tel ne serait pas le cas. Enfin, il allègue s'être entretenu sur le sujet avec G.\_\_\_\_\_, dont les explications l'auraient incité à conclure qu'il ne perdrait pas d'argent en clôturant son dossier au 23 mai 2012. Cela étant, l'assuré fait valoir que sans les garanties fournies par l'ORP et par la Caisse, il n'aurait jamais clôturé son dossier de chômage en vue d'une réinscription ultérieure, au risque d'arriver à l'échéance de son délai-cadre d'indemnisation sans avoir épuisé son droit à l'indemnité. Il estime ainsi avoir reçu des assurances erronées de la part de l'autorité et considère que celle-ci doit dès lors tenir les promesses données. L'intimée, pour sa part, se réfère préalablement au chiffre 7 de la brochure « Etre au chômage », qui comprend des indications quant au nombre d'indemnités journalières et à la computation du délai-cadre

- 17 - d'indemnisation – indications dont il y a d'emblée lieu de relever qu'elles ne touchent pas à la problématique spécifique d'un report du délai-cadre et que l'on voit donc mal en quoi elles pourraient être pertinentes dans le cas particulier, étant précisé que le même raisonnement s'applique également s'agissant de la participation de l'assuré à une séance d'information au cours de laquelle il aurait reçu des informations sur l'ouverture du délai-cadre et le nombre d'indemnités pouvant être versé dans ce délai (cf. procès-verbal d'audition de J. \_\_\_\_\_ du 18 février 2014). Pour le reste, la Caisse considère que l'assuré invoque essentiellement des informations fournies oralement, sans parvenir à établir ou au moins à rendre vraisemblable l'existence d'un faux renseignement fourni par l'autorité susceptible d'être pris en considération sous l'angle de la protection de la bonne foi. dd/a) Selon le procès-verbal consécutif à l'entretien du 23 mai 2012 entre J. \_\_\_\_\_ et l'assuré, ce dernier a décidé de fermer son dossier pour des raisons personnelles. Le même jour, l'intéressé a adressé un courriel à son conseiller ORP, lui demandant une copie du document dont il ressortait qu'il aurait droit à 500 indemnités même en cas de report de son inscription au mois de janvier 2013. Toujours le 23 mai 2012, J. \_\_\_\_\_ a répondu que toutes ces indications se trouvaient sur le décompte de prestations envoyé à la fin du mois par la Caisse, s'agissant notamment du montant de l'indemnité (« daily salary ») et de la durée du droit à l'indemnisation (« duration of your right »), et a invité l'intéressé à s'adresser à la Caisse pour des informations supplémentaires ; il a en outre joint à son courriel un décompte portant les coordonnées de G. \_\_\_\_\_ et faisant état d'un solde de 499 indemnités dans le délai-cadre courant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014. A l'occasion de son témoignage à l'audience du 18 février 2014, J. \_\_\_\_\_ a par ailleurs déclaré que lorsque l'assuré avait affirmé vouloir fermer son dossier au cours de l'entretien du 23 mai 2012, il lui avait indiqué que le délai-cadre d'indemnisation courait toujours, respectivement ne lui avait jamais parlé d'une prolongation du délai-cadre.

- 18 - De ce qui précède, il ressort que le recourant s'est manifestement entretenu avec son conseiller ORP au sujet de la clôture de son dossier de chômage. En revanche, les éléments en mains de la Cour de céans ne permettent pas d'établir si, dans ce contexte, J. \_\_\_\_\_ a ou non fourni des garanties à l'assuré quant à la conservation de son droit aux prestations en cas de report du délai-cadre d'indemnisation. On relèvera à ce propos que le procès-verbal d'entretien du 23 mai 2012 est rédigé de manière lapidaire, sans aucune précision sur les « raisons personnelles » invoquées pour clore le dossier ni sur d'éventuels aspects du droit aux prestations de l'assurance-chômage qui auraient pu être abordés au cours de l'entretien. Il faut par ailleurs constater que, dans son courriel du 23 mai 2012, l'assuré a certes évoqué la question du maintien de son droit à l'indemnité en cas de report de l'inscription au chômage au 1er janvier 2013, mais que J. \_\_\_\_\_ s'est abstenu d'y répondre de manière affirmative ou négative lorsqu'il a écrit à l'intéressé le même jour. Au final, l'examen du dossier ne révèle aucun indice concret permettant de départager les dires du recourant, selon lesquels son conseiller ORP lui aurait garanti le maintien de l'intégralité de son droit aux indemnités de chômage en cas de report du délai-cadre d'indemnisation au 1er janvier 2013, de ceux de J. \_\_\_\_\_, selon lesquels ce dernier aurait attiré l'attention de l'assuré sur le fait que le délai-cadre d'indemnisation continuerait de courir nonobstant le report de l'inscription au chômage. En d'autres termes, on ne peut trancher en l'état entre les versions des faits opposées dont se prévalent respectivement le recourant et son conseiller ORP. Le recourant soutient s'être également entretenu avec une collaboratrice de l'agence H. \_\_\_\_\_, G. \_\_\_\_\_, laquelle lui aurait à son tour fourni des assurances quant à la conservation de l'ensemble de ses indemnités de chômage en cas de report du délai-cadre

d'indemnisation au 1er janvier 2013. A l'examen du dossier, on constate que, dans son courriel du 5 octobre 2012 faisant suite à la lettre de l'assuré du 23 septembre 2012, la cheffe de la Caisse s'est certes référée à un malentendu entre l'intéressé et les services de l'agence H.\_\_\_\_\_. A cela s'ajoute qu'interpellé à l'audience du 18 février 2014 au sujet du

- 19 - décompte annexé à son courriel du 23 mai 2012, J.\_\_\_\_\_ a déclaré qu'il avait reçu ce décompte de la part de G.\_\_\_\_\_ et que cette démarche était exceptionnelle car apparemment la Caisse avait une question en suspens avec le recourant. Du reste, lors de cette même audience, l'intimée n'a nullement démenti qu'un entretien entre l'assuré et G.\_\_\_\_\_ ait effectivement eu lieu. De ces éléments, on peut déduire qu'une prise de contact est de toute évidence intervenue entre l'assuré et la Caisse, singulièrement l'agence H.\_\_\_\_\_, en la personne de G.\_\_\_\_\_. Pour autant, on ne dispose en l'état d'aucun indice concret quant à la teneur des explications qui auraient été fournies au recourant dans ce contexte. Il n'est dès lors pas possible de vérifier les dires de celui-ci. La Cour n'a en particulier pas été en mesure de confronter la version des faits de l'intéressé à celle de G.\_\_\_\_\_, dont les citations à comparaître aux audiences d'instruction des 18 février et 4 avril 2014 n'ont pas abouti. Il apparaît par conséquent que, sous l'angle de la protection de la bonne foi au sens strict (cf. consid. 4b/aa supra), les circonstances du cas particulier demeurent confuses quant au point de savoir si l'ORP ou la Caisse ont ou non fourni au recourant des assurances quant à son droit à l'indemnisation en cas de report du délai-cadre au 1er janvier 2013. dd/b) Peu importe néanmoins puisqu'il s'avère que le droit de l'assuré à être conseillé (cf. consid. 4b/bb supra) n'a pas été respecté dans le cas particulier. A cet égard, il faut rappeler que le 23 mai 2012, le recourant a adressé à son conseiller ORP un courriel l'invitant à lui faire parvenir le document attestant qu'en cas de report de son inscription au chômage au 1er janvier 2013, il conserverait son droit à 500 indemnités journalières. Pour toute réponse, J.\_\_\_\_\_ s'est contenté d'indiquer que les informations requises figuraient dans le décompte de prestations reçu de la Caisse à la fin du mois, tout en renvoyant l'assuré à cette dernière pour des détails supplémentaires. Or, ce faisant, le conseiller ORP du recourant n'a pas satisfait au devoir de conseils découlant de l'art. 27 al. 2 LPGA.

- 20 - Il résulte en effet du courriel du recourant du 23 mai 2012 que celui-ci pensait à tort que son droit à l'indemnisation serait prolongé en cas de report de son inscription au chômage au 1er janvier 2013. A l'audience du 18 février 2014, J.\_\_\_\_\_ a expliqué ne pas avoir contesté la teneur de ce courriel dans la mesure où il ne relevait pas de ses attributions de donner des informations sur le droit aux indemnités, le nombre d'indemnités ou le montant des indemnités. A ce propos, on soulignera que la reconnaissance d'un devoir de conseils au sens de l'art.

## **E. 27**

al. 2 LPGA dépend du point de savoir si l'assureur social disposait, selon la situation concrète telle qu'elle se présentait à lui, d'indices suffisants qui lui imposaient au regard du principe de la bonne foi de renseigner l'intéressé (cf. TF 9C\_97/2009 du 14 octobre 2009 consid. 3.3). Dans ce contexte, le devoir de conseil prévu à l'art. 27 al. 2 LPGA ne s'étend en principe qu'au domaine de compétence de l'assureur interpellé (cf. TFA C 44/05 du 19 mai 2006 consid. 3.2 ; cf. également art. 19a OACI en relation avec les art. 81, 85 et 85b LACI). Chaque organe "incompétent" doit ainsi renvoyer la personne intéressée vers celui qui est habilité à traiter le cas (cf. Rubin, op. cit., n° 53 ad art. 17 LACI p. 211). En ce qui

concerne plus spécifiquement les conseillers en personnels de l'ORP, il est cependant admis que ceux-ci ont un devoir étendu de conseiller les chômeurs et qu'il peut leur arriver de donner des renseignements alors qu'ils ne sont légalement pas compétents pour le faire ; le cas échéant, ils devront néanmoins renseigner clairement (cf. Rubin, op. cit., n° 52 ad art. 17 LACI p. 211, avec les références citées). En l'espèce, aux termes de son courriel du 23 mai 2012, le recourant a interpellé son conseiller ORP sur des points précis, singulièrement sur la question de savoir si son droit à l'indemnisation resterait intact en cas de report de son inscription au 1er janvier 2013. Cela étant, J. \_\_\_\_\_ ne pouvait se contenter d'apporter à l'assuré une réponse aussi évasive que celle contenue dans son courriel responsif du 23 mai 2012, éludant toute référence au fait qu'il n'était pas compétent pour les problèmes touchant au droit à l'indemnisation et indiquant laconiquement que les indications requises figuraient dans le décompte de

- 21 - prestations reçu de la Caisse à la fin du mois, celle-ci étant à disposition pour plus de détails. Si le conseiller ORP du recourant entendait décliner sa compétence, ainsi qu'il l'a prétendu lors de l'audience du 18 février 2014, il lui incombait d'expliquer clairement à son interlocuteur qu'il ne lui appartenait pas de répondre aux questions touchant le droit à l'indemnisation mais que cette attribution revenait à la Caisse de chômage, à laquelle il devait dès lors renvoyer l'intéressé pour ce point précis. En revanche, du moment que la problématique soulevée par le recourant était abordée dans sa réponse, le conseiller ORP avait l'obligation de donner à l'assuré une information claire et non équivoque (cf. TF 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 6.2), mettant en exergue les conséquences d'un report de l'inscription au chômage sur le droit à l'indemnisation. Force est de constater qu'en l'occurrence, J. \_\_\_\_\_ n'a suivi aucune de ces alternatives mais a fourni des indications sibyllines au recourant, sans apporter de réponse claire aux interrogations de celui-ci. Au demeurant, on ajoutera que le simple fait pour ledit conseiller d'avoir joint à sa réponse du 23 mai 2012 un décompte transmis par G. \_\_\_\_\_, avec l'indication d'un solde de 499 indemnités dans un délai-cadre d'indemnisation allant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014, n'était de loin pas suffisant pour répondre aux questions précises posées par l'assuré, cela d'autant moins que J. \_\_\_\_\_ se référait dans son courriel non pas au décompte joint en annexe mais à celui fourni à la fin du mois par la Caisse. Il y a lieu de retenir dans ces conditions qu'en s'abstenant de renseigner intelligiblement l'assuré, le conseiller ORP a failli à son devoir de conseils découlant de l'art. 27 al. 2 LPGA. Pour le reste, il convient de relever que l'autorité – soit en l'occurrence le conseiller ORP du recourant – est intervenue dans une situation concrète, à l'égard d'une personne bien déterminée, à savoir l'assuré. L'autorité a en outre agi ou est censée avoir agi dans les limites de ses compétences, étant rappelé que la situation des conseillers ORP est à cet égard particulière (cf. Rubin, op. cit., n° 52 ad art. 17 LACI p. 211 ; cf. TF 8C\_320/2010 précité consid. 6.2). A défaut de connaître les informations qui ont concrètement été données au recourant par son conseiller ORP ou la caisse intimée (cf. consid. 4b/dd/a supra), il y a en

- 22 - outre lieu d'admettre que l'assuré n'a pas pu se rendre compte du contenu du renseignement omis. Sur ce point, on soulignera que les problématiques touchant aux délais-cadres de l'assurance-chômage peuvent être relativement complexes et, partant, excéder le degré de connaissance raisonnablement exigible des assurés. En ce qui concerne plus particulièrement la nature fixe du délai-cadre d'indemnisation – et, partant, la problématique d'un éventuel report –, celle-ci ne ressort pas expressément dans la loi mais

découle de la jurisprudence, reprise par la doctrine et les directives du SECO. Il s'ensuit que cette question n'est pas aisément vérifiable pour un non-juriste. Par ailleurs, s'il apparaît certes que le recourant a vraisemblablement reçu des informations quant au calcul du délai-cadre d'indemnisation et au nombre d'indemnités pouvant être perçues, que se soit à la lecture de la brochure « Etre au chômage » ou lors de la séance d'information évoquée par J. \_\_\_\_\_ à l'audience du 18 février 2014, rien n'indique que la question d'un report du délai-cadre d'indemnisation ait été abordée. Cela dit, si le recourant, dont on peut admettre qu'il se trouvait dans l'erreur, avait été renseigné de manière précise par son conseiller ORP le 23 mai 2012, il aurait de toute évidence été en mesure soit d'intervenir dans les meilleurs délais auprès de la Caisse en vue d'obtenir les renseignements nécessaires puis d'agir en conséquence, soit de signaler immédiatement à J. \_\_\_\_\_ qu'il renonçait à reporter son inscription au chômage au 1er janvier 2013. Dans tous les cas, son droit à l'indemnisation pour la période du 23 mai au 23 septembre 2012 aurait pu être sauvegardé. Or, en l'absence de renseignements clairs, le recourant n'a appris qu'ultérieurement que, du moment que des prestations avaient été versées, le délai-cadre d'indemnisation ne pouvait plus être reporté, raison pour laquelle il s'est adressé à la Caisse le 23 septembre 2012. Le manque de renseignements de la part de l'autorité a donc conduit le recourant à prendre des dispositions préjudiciables à ses intérêts, dès lors que, dûment conseillé, il n'aurait manifestement pas renoncé au droit à l'indemnité pour la période du 23 mai au 23 septembre 2012, respectivement n'aurait pas pris le risque de voir son droit à l'indemnité de chômage excéder son délai-cadre d'indemnisation suite à l'annulation de son dossier au 23 mai 2012 et à sa réinscription au 24

- 23 - septembre 2012. Enfin, il est constant que la réglementation topique n'a subi aucune modification depuis la période concernée. Il suit de là que les conditions permettant de se prévaloir d'un droit à la protection de la bonne foi en relation avec une violation du devoir de conseils de l'assureur social (cf. consid. 4b/cc supra) sont réalisées en l'espèce. dd/c) Il résulte de ce qui précède qu'en raison du manque d'information imputable à l'autorité, le recourant est en droit de se voir accorder un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Plus précisément, le délai-cadre d'indemnisation de deux ans ouvert le 23 avril 2012 doit être prolongé d'une période correspondant à celle pour laquelle l'intéressé n'a plus été inscrit à l'assurance-chômage entre le 23 mai et le 23 septembre 2012. 5. a) En conclusion, le recours doit être admis et la décision sur opposition du 14 mai 2013 réformée en ce sens que le délai-cadre d'indemnisation du recourant, courant du 23 avril 2012 au 22 avril 2014, doit être prolongé pour une durée correspondante à la période écoulée entre le 23 mai et le 23 septembre 2012. b) La procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires. Le recourant, qui obtient gain de cause avec le concours d'un mandataire professionnel, a droit à une indemnité de dépens, dont le montant doit être déterminé sans égard à la valeur litigieuse, d'après l'importance et la complexité du litige (cf. art. 61 let. g LPGA ; cf. également art. 7 TFJAS [Tarif du 2 décembre 2008 des frais judiciaires et des dépens en matière de droit des assurances sociales ; RSV 173.36.5.2]). En l'espèce, il y a lieu d'arrêter le montant des dépens à 2'000 fr. à la charge de l'intimée, qui succombe (cf. art. 55 al. 2 LPA-VD).

- 24 -