

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 mars 2026

Composition : Mme LIVET, juge unique

Greffière : Mme Matthey

Cause pendante entre :

B. _____, à Q*** (France), recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
R***, intimée.

Art. 38, 39 al. 1 et 52 al. 1 LPG.

En fait :

A. B. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en ***, de nationalité française, alors domicilié à S*** (VD), s'est inscrit le 25 décembre 2024 comme demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement d'U*** (ci-après : l'ORP) et a sollicité le versement de l'indemnité de chômage à compter du 30 décembre 2024.

Il ressort notamment du procès-verbal de l'entretien de conseil du 15 mai 2025 que l'assuré envisageait de retourner vivre en France, compte tenu du fait qu'il ne parvenait pas à retrouver un emploi en Suisse, ce dont il tiendrait sa conseillère en placement informée.

Par courrier électronique du 20 mai 2025, l'assuré a confirmé à sa conseillère en placement son départ de Suisse le mardi 27 mai suivant. Le jour-même, celle-ci en a accusé réception.

Le 20 mai 2025, l'ORP a annulé une précédente assignation à un cours collectif en raison du départ définitif pour l'étranger de l'assuré et a confirmé l'annulation de l'inscription de ce dernier auprès de son office avec effet au 26 mai 2025.

Le 23 mai 2025, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a envoyé à l'assuré un courrier à l'adresse qu'il avait indiquée lors de son inscription à l'ORP, à S***, lui indiquant que l'ORP l'avait informée qu'il n'avait pas répondu à une assignation à un emploi en tant que chef de partie à 100 % auprès du restaurant C. _____, à R***. Elle a relevé que ces faits pouvaient constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. Afin de pouvoir se déterminer en toute connaissance de cause et respecter son droit d'être entendu, la DGEM a invité l'intéressé à lui exposer son point de vue par écrit dans un délai de dix jours dès réception de ladite lettre.

Par décision du 27 mai 2025, adressée à S***, la DGEM a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant neuf jours à compter du 30 décembre 2024, au motif que celui-ci n'avait pas effectué de recherches d'emploi avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Le 5 juin 2025, le courrier adressé à l'assuré en courrier B le 23 mai précédent est venu en retour à la DGEM avec la mention « le destinataire est introuvable à l'adresse indiquée ». La DGEM a transmis le courrier précité à l'assuré par courrier électronique du 11 juin 2025.

Par décision du 2 juillet 2025, la DGEM a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant trente et un jours à compter du 19 mars 2025 pour refus d'emploi convenable. Ce courrier, adressé en courrier B à S***, est venu en retour à la DGEM le 10 juillet 2025, avec la mention que le destinataire était introuvable à l'adresse indiquée. La décision précitée a, par la suite, été transmise à l'assuré par courrier électronique du 14 juillet 2025.

Par courrier électronique du 16 juillet 2025, l'assuré a formé opposition à l'encontre des décisions de sanction de l'ORP de neuf et trente et un jours (soit les décisions des 27 mai et 2 juillet 2025).

Dans un courrier du 18 juillet 2025 envoyé à l'assuré à son adresse postale à Q***, la DGEM a requis de l'assuré qu'il signe l'acte d'opposition précité et qu'il justifie les raisons pour lesquelles il avait dépassé le délai impératif pour former opposition à l'encontre de « la décision incriminée » (soit celle du 27 mai 2025).

Par courrier du 2 août 2025, l'assuré a renouvelé son opposition aux décisions susmentionnées, en joignant l'acte d'opposition du 16 juillet 2025 dûment signé, et a en particulier indiqué n'être en aucun cas responsable du retard de réception du courrier de la DGEM, ayant valablement informé sa conseillère en placement de son départ définitif de Suisse le 29 mai 2025 (sic).

Par décision sur opposition du 14 août 2025, la DGEM, par son Pôle juridique, a déclaré l'opposition de l'assuré irrecevable. Elle a constaté que la décision litigieuse avait été rendue le 27 mai 2025 et adressé à l'opposant en courrier B, de sorte qu'elle lui était parvenue au plus tard le 4 juin 2025 et que le délai d'opposition ouvert à son encontre était arrivé à échéance le 4 juillet 2025. En formant opposition le 16 juillet 2025, l'assuré était donc intervenu tardivement. De plus, la DGEM a estimé que l'intéressé n'avait apporté aucun élément permettant de lui accorder une restitution de délai au sens de l'art. 41 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1).

Par courrier électronique du 22 août 2025 à la DGEM, l'assuré a contesté la décision sur opposition susmentionnée. Il a expliqué n'avoir jamais reçu le courrier du mois de mai 2025, ayant quitté le territoire suisse le 26 mai 2025. Il a estimé qu'il était inadmissible de considérer qu'il avait agi tardivement alors que le courrier en question ne lui était jamais parvenu, que ce soit à son adresse suisse ou à son adresse française.

Dans un courrier du 26 août 2025, la DGEM a requis de l'assuré qu'il motive son opposition et qu'il signe son acte d'opposition (sic).

Par courrier du 29 août 2025, l'assuré a répété n'avoir jamais reçu le courrier du 27 mai 2025 de la DGEM, ayant quitté définitivement la Suisse le 26 mai 2025. Il a expliqué avoir contacté son ancien propriétaire, qui n'avait pas reçu ce courrier, ainsi que la Poste d'U*** à deux reprises, qui lui avait affirmé que cette lettre était perdue.

Le 3 septembre 2025, la DGEM a signifié à l'assuré que son courrier du 29 août 2025 n'était pas de nature à lui permettre de reconsidérer sa décision, de sorte qu'elle n'était pas en mesure de lui donner une suite favorable. Elle lui a toutefois indiqué transmettre son envoi à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, ce qu'elle a fait par courrier du même jour.

B. Dans l'intervalle, par acte daté du 22 août 2025, remis le lendemain à La Poste française et reçu le 1^{er} septembre 2025 au greffe de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, B._____ a interjeté un recours à l'encontre de la décision sur opposition du 14 août 2025, concluant implicitement à son annulation. Il a répété avoir quitté le territoire suisse le 26 mai 2025 et n'avoir jamais reçu le courrier de la DGEM du 27 mai 2025, encore à ce jour. Le recourant a également manifesté son désaccord concernant la sanction infligée par l'ORP s'élevant à la somme de 3'682 fr. en lien avec le retard dans la réponse apportée au courrier de la DGEM (sic). Ainsi, il a déclaré refuser de payer la somme de trente et un jours de retard (sic), qui était imputable à l'intimée.

Par réponse du 28 septembre 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision litigieuse, précisant que le recourant faisait valoir pour la première fois dans son acte de recours le fait qu'il n'avait jamais reçu le courrier du 27 mai 2025, ne l'ayant pas mentionné dans son courrier du 2 août 2025 censé justifier les raisons pour lesquelles il avait agi tardivement.

Par réplique du 23 mai 2025, le recourant a confirmé sa position.

Par duplique du 3 décembre 2025, l'intimée a maintenu sa position.

En droit :

1. a) La LPGA 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 ; art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 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). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'espèce, la contestation porte sur la recevabilité de l'opposition formée par le recourant le 16 juillet 2025 à l'encontre de la décision de l'intimée du 27 mai 2025.

Il n'incombe dès lors pas à la Cour de céans de se prononcer sur les autres griefs soulevés par le recourant, notamment concernant le fond du litige, à savoir le prononcé d'une suspension de neuf jours du droit à l'indemnité de chômage au motif qu'il n'avait pas effectué de recherches d'emploi avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage, ni concernant le prononcé d'une suspension de trente et un jours du droit à l'indemnité de chômage liée à un refus d'emploi convenable ordonné dans la décision du 2 juillet 2025, ou encore concernant la restitution d'un montant de 3'682 fr.

requis par la Caisse de chômage, dans la mesure où la décision en cause a pour seul objet la recevabilité de l'opposition précitée.

3. a) 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'ordonnement de la procédure.

Selon l'art. 38 LPGA, si le délai, compté par jours ou par mois, doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication (al. 1). Lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit ; le droit cantonal déterminant est celui du canton où la partie ou son mandataire a son domicile ou son siège (al. 3). Aux termes de l'al. 4, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement (let. a), du 15 juillet au 15 août inclusivement (let. b) et du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (let. c).

L'acte d'opposition doit être remis au plus tard le dernier jour du délai à l'assureur ou, à son adresse, à la Poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 39 al. 1 LPGA). Le délai légal de l'art. 52 al. 1 LPGA ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGA).

b) Consistant à faire parvenir une information dans la sphère de compétence du destinataire, l'existence d'une notification ne peut être retenue que s'il est établi qu'une invitation à retirer un pli recommandé a bien été déposée dans la boîte aux lettres du destinataire. Le fardeau de la preuve de la notification et de la date de celle-ci incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; 129 I 8 consid. 2.2 et les références citées). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurances sociales (ATF

121 V 5 consid. 3b). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve (ou de vraisemblance prépondérante) en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; 129 I 8 consid. 2.2 ; 124 V 400 consid. 2a et les références citées).

c) Selon un principe général du droit administratif déduit de l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; RS 101) protégeant la bonne foi du citoyen dans ses relations avec l'Etat, l'absence de notification ou la notification irrégulière d'une décision ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 ; TF 1D_16/2016 du 14 novembre 2016 consid. 3.1 ; 1C_15/2016 du 1^{er} septembre 2016 consid. 2.2 ; 1C_316/2010 du 7 décembre 2010). En l'absence de notification ou en présence d'une notification irrégulière, la décision concernée n'est pas nulle, mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires, sous réserve du respect des règles de la bonne foi (TF 1C_174/2016 du 24 août 2016 consid. 2.3). Ainsi, un recours tardif sera néanmoins jugé recevable, à condition qu'il soit interjeté dans un délai raisonnable dès la connaissance de la décision. En effet, une partie qui connaît ou doit connaître l'existence d'un prononcé la concernant mais qui n'entreprend aucune démarche pour en obtenir la communication agit de manière contraire à la bonne foi. Elle doit faire preuve de diligence et est tenue de se renseigner sur l'existence et le contenu de la décision dès qu'elle peut en soupçonner le prononcé à défaut de quoi elle risque de se voir opposer l'irrecevabilité de son recours pour cause de tardiveté (ATF 139 IV 228 consid. 1.3 ; 129 II 193 consid. 1 ; 119 IV 330 consid. 1c ; TF 2C_309/2018 du 10 septembre 2018 consid. 4.1).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

5. En l'occurrence, le recourant conteste avoir reçu la décision rendue le 27 mai 2025 par l'intimée lui suspendant le droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours à compter du 30 décembre 2024. Il fait valoir qu'en l'absence de notification valable, son opposition formulée le 16 juillet 2025 ne peut pas être tardive.

a) Dans le cas d'espèce, la décision rendue le 27 mai 2025 par l'intimée n'a pas été adressée sous pli recommandé au recourant, mais par courrier B, comme l'a indiqué l'intimée dans sa décision sur opposition du 14 août 2025, de sorte que la preuve stricte de la notification ne peut être apportée. Dans ces circonstances, il convient d'examiner la situation sous l'angle du degré de preuve de la vraisemblance prépondérante applicable en matière d'assurances sociales (cf. consid. 3b et 4 *supra*).

À cet égard, il sied de relever que le recourant a quitté la Suisse pour s'établir en France le 27 mai 2025, ce dont il a informé sa conseillère en placement par courrier électronique du 20 mai 2025, qui en a accusé bonne réception le jour-même. Cela a, du reste, mené à l'annulation de son inscription auprès de l'ORP avec effet au 26 mai 2025 (cf. courrier du 20 mai 2025 de l'ORP à l'assuré). L'intimée avait donc connaissance, dès le 20 mai 2025, du départ définitif du recourant pour la France au 27 mai 2025. Elle a pourtant adressé le courrier du 23 mai 2025 ainsi que les décisions des 27 mai et 2 juillet 2025 au recourant en courrier B à l'adresse indiquée lors de son inscription au chômage, à S***. Les courriers des 23 mai 2025 et 2 juillet 2025 étant revenus à l'expéditeur avec la mention que le destinataire était introuvable à l'adresse indiquée, il apparaît hautement vraisemblable que l'envoi du 27 mai 2025, intervenu entre ces deux courriers, n'ait pas davantage été valablement notifié au recourant.

Par ailleurs, l'argument de l'intimée selon lequel le recourant aurait invoqué pour la première fois, dans son acte de recours, l'absence de réception de la décision litigieuse n'est pas déterminant. En effet, il ressort du dossier que le recourant éprouve manifestement des difficultés à distinguer les différentes procédures ouvertes à son encontre par l'intimée et la caisse de chômage, vraisemblablement en raison du nombre de courriers lui ayant été adressés dans ce contexte. Dans ses correspondances tant avec l'intimée qu'avec la Cour de céans, il se réfère en effet indistinctement à plusieurs procédures, à savoir celle relative à la suspension de neuf jours du droit à l'indemnité de chômage pour absence de recherches d'emploi avant la période de chômage, celle relative à la suspension de trente et un jours du droit à l'indemnité de chômage pour refus d'un emploi convenable, ainsi qu'à une décision de restitution rendue par la caisse de chômage. Dans ces circonstances, on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir invoqué expressément plus tôt l'absence de notification de la décision du 27 mai 2025, qui se comprend toutefois implicitement de ses arguments.

b) Au vu des éléments qui précèdent, il s'impose de constater que l'autorité intimée n'a pas apporté la preuve de la date de la notification de son courrier du 27 mai 2025 au recourant. Dans la mesure où il existe effectivement un doute à ce sujet, il convient dès lors de se fonder sur les déclarations de ce dernier, dont il résulte que le courrier en cause ne lui est jamais parvenu. Partant, c'est à tort que l'intimée a considéré que l'opposition formée le 16 juillet 2025 par l'assuré était tardive.

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition litigieuse annulée, la cause étant renvoyée à l'intimée pour qu'elle entre en matière sur l'opposition, qu'elle examine le fond du litige, en respectant le droit d'être entendu du recourant, et qu'elle rende une nouvelle décision sur opposition.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 14 août 2025 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée, la cause lui étant renvoyée pour qu'elle entre en matière sur l'opposition du 16 juillet 2025 de B._____, qu'elle examine le fond du litige et qu'elle rende une nouvelle décision sur opposition.

- 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 :

- B._____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :