

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 13 octobre 2020

---

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique  
Greffière : Mme Chapuisat

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

**CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, DIVISION JURIDIQUE**, à [...],  
intimée.

---

**Art. 52 et 53 LPGA ; art. 12 OPGA**

**E n f a i t :**

**A.** R.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a travaillé pour O.\_\_\_\_\_ en qualité de juriste pour le Service [...] du 1<sup>er</sup> novembre 2006 au 28 février 2019. Le contrat a pris fin par convention de départ, dans le cadre de laquelle une indemnité de [...] fr. a été convenue.

Le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de L.\_\_\_\_\_ en qualité de demandeuse d'emploi au taux de 50 % à compter de cette date.

La Caisse cantonale de chômage, Agence de L.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'Agence), a ouvert un délai-cadre d'indemnisation du 1<sup>er</sup> avril 2019 au 31 mars 2021 en faveur de l'assurée.

Par décision du 18 juin 2019, l'Agence a suspendu de quarante-quatre jours indemnisables le droit aux indemnités de l'assurée, au motif qu'elle était sans travail par sa propre faute. Elle a retenu que l'intéressée, ayant renoncé à l'entier de son délai de congé par convention, avait créé un dommage à l'assurance-chômage. Dite décision retenait en outre ce qui suit :

« Vous avez travaillé auprès de O.\_\_\_\_\_ et avez signé une convention en date du 21 janvier 2019, mettant fin aux rapports de travail le 28 février 2019, alors que l'échéance de votre délai de congé aurait dû être le 31 juillet 2019. Vous revendiquez les prestations de l'assurance-chômage dès le 1<sup>er</sup> avril 2019. Par la convention que vous avez signée, vous avez accepté expressément une fin des rapports de travail qui ne respecte pas le délai de congé. En l'occurrence, s'agissant d'une résiliation anticipée des rapports de travail, vous êtes sanctionnée au titre d'une perte fautive, dans la mesure où vous avez renoncé à la continuation des rapports de travail. Dès lors, la caisse retient une faute grave et fixe la suspension du droit à l'indemnité à 44 jours indemnisables. »

L'assurée s'est opposée à cette décision par courrier du 18 juillet 2019 en concluant à son annulation. Elle a en substance soutenu que la perte de son emploi n'était pas fautive. Elle a précisé que dans sa situation, la décision d'accepter de signer la convention de départ et de renoncer à la

continuation des rapports de travail avait été motivée par des raisons de santé, dûment attestées par un certificat médical et constituait la seule option possible pour préserver sa santé. En outre, son délai de congé était de trois mois et non de six mois.

Par décision datée du 13 novembre 2019, mais communiquée le 21 novembre 2019, l'Agence a annulé et remplacé la décision de suspension du 18 juin 2019 et reporté le début du droit au chômage de l'assurée au 1<sup>er</sup> juillet 2019. Elle a considéré que l'assurée avait signé une convention de départ avec effet au 28 février 2019, alors que l'échéance légale de son contrat de travail aurait dû être au 30 juin 2019. Cette convention prévoyait une indemnité de départ de 40'000 fr., dans laquelle « était compris un montant équivalent au délai de congé ». L'Agence a par conséquent déterminé le début du délai-cadre d'indemnisation au 1<sup>er</sup> juillet 2019, soit à l'échéance du délai de congé contractuel.

Par décision du 21 novembre 2019, l'agence a demandé à l'assurée la restitution de la somme de 2'757 fr. 95 versée à tort.

L'assurée a formé opposition aux décisions des 13 et 21 novembre 2019. Elle a premièrement fait valoir que l'Agence ne pouvait revoir sa décision en sa défaveur, alors qu'une opposition était pendante, et sans que l'opportunité de se déterminer, voire de retirer son opposition, ne lui soit donnée. En outre, l'Agence ne pouvait annuler sa précédente décision et rendre une nouvelle décision qui lui était plus défavorable, du moment qu'une opposition était pendante, ceci eu égard à l'effet dévolutif de l'opposition. A ces titres, les décisions contestées devaient être annulées. Sous un autre angle, l'assurée a indiqué que son incapacité de travail était liée au poste qu'elle occupait en qualité de juriste auprès du Service [...] de O. \_\_\_\_\_; il convenait par conséquent de ne pas tenir compte du report pour cause de maladie, de considérer que les rapports de travail avaient pris fin le 30 avril 2019 et que le délai-cadre d'indemnisation avait débuté le 1<sup>er</sup> mai 2019 et non le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Dès lors, la restitution de la somme de 2'757 fr. 95 n'est pas due. En outre, l'assurée a requis que sa première opposition soit traitée conformément aux règles du droit, respectivement

que la décision de l'Agence du 13 novembre 2019 soit réformée, en ce sens que le délai cadre d'indemnisation avait débuté le 1<sup>er</sup> mai 2019, subsidiairement qu'elle soit annulée.

Par décision sur opposition du 29 novembre 2019, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique (ci-après : la Caisse ou l'intimée) a considéré que la décision contestée du 18 juin 2019 avait été annulée et que l'opposition n'avait plus d'objet ; en conséquence, elle a rayé la cause du rôle, tout en rappelant dans un courrier annexe du même jour, qu'étant donné qu'une nouvelle décision avait été émise, l'assurée pouvait s'y opposer.

**B.** Par acte du 27 décembre 2019, R.\_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition du 29 novembre 2019 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à ce qu'elle « soit réformée, en ce sens que son opposition est admise, respectivement soit annulée, la cause étant renvoyée à l'autorité de première instance pour nouvelle décision». Elle fait valoir que l'Agence ne pouvait annuler et rendre une nouvelle décision du moment qu'elle avait fait opposition et que la procédure d'opposition était pendante. La Caisse n'aurait pas dû rayer la cause du rôle mais au contraire constater que l'Agence ne pouvait statuer comme elle l'a fait. La recourante soutient également que l'Agence a annulé sa décision pour rendre une décision qui lui est plus défavorable en violation de l'art. 83 al. 1 LPA-VD et sans lui avoir laissé l'opportunité de se déterminer, le cas échéant de retirer son opposition comme le prévoit l'art. 89 al. 3 LPA-VD. Elle relève également avoir fait opposition à la décision du 21 novembre 2019 et que si son opposition, toujours pendante, devait être admise, la présente procédure de recours n'aurait plus lieu d'être ; elle en sollicite dès lors la suspension.

Par réponse du 4 février 2020, la Caisse s'en remet à justice. Elle a rappelé que s'agissant de la *reformatio in pejus*, la suspension de la procédure ne serait pas judiciaire. En effet, dans l'hypothèse où l'opposition du 27 décembre 2019 devait être rejetée, il y aurait un risque, par la suite, que la décision sur opposition à venir soit annulée par le

tribunal pour violation de l'art. 12 al. 2 OPGA. Elle fait valoir, par ailleurs, que la *reformatio in pejus* ne pouvait intervenir que dans le cadre de l'objet du litige, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. En effet, la première décision se basait sur l'art. 30 al. 1 let. a LACI pour suspendre l'assurée, alors que la décision du 13 novembre 2019 se fonde sur les art. 8 al. 1 let. b et 11 al. 3 LACI pour reporter le délai-cadre.

En réplique, la recourante a maintenu sa requête de suspension.

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

**1. a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

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

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

**2.** Le litige porte en l'occurrence sur le respect des règles de procédure par l'Agence et la Caisse.

**3. a)** Selon l'art. 52 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure (al. 1). Les décisions sur opposition doivent être rendues dans un délai approprié. Elles sont motivées et indiquent les voies de recours (al. 2). La procédure d'opposition est gratuite. En règle générale, il ne peut être alloué de dépens (al. 3).

A teneur de l'art. 53 LPGA, les décisions et les décisions sur opposition formellement passées, en force sont soumises à révision si l'assuré ou l'assureur découvre subséquemment des faits nouveaux importants ou trouve des nouveaux moyens de preuve qui ne pouvaient être produits auparavant (al. 1). L'assureur peut revenir sur les décisions ou les décisions sur opposition formellement passées en force lorsqu'elles sont manifestement erronées et que leur rectification revêt une importance notable (al. 2). Jusqu'à l'envoi de son préavis à l'autorité de recours, l'assureur peut reconsidérer une décision ou une décision sur opposition contre laquelle un recours a été formé (al. 3).

L'opposition n'a pas d'effet dévolutif puisque l'autorité qui a statué en premier lieu n'est pas dessaisie (ATF 133 V 50 consid. 4.2.2, 132 V 368, consid. 6.1 ; voir également Valérie DÉFAGO GAUDIN *in* Dupont/Moser Szeless (édit.), Commentaire romand de la Loi sur la partie générale des assurances sociales, nn. 2 et 15 *ad* art. 52 LPGA).

**b)** Selon l'art. 12 al. 1 OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11), l'assureur n'est pas lié par les conclusions de l'opposant. Il peut modifier la décision à l'avantage ou au détriment de l'opposant.

L'assureur peut donc procéder à une *reformatio in pejus* lorsqu'il statue sur opposition. Selon la jurisprudence, la *reformatio in pejus* telle que prévue dans la phase de l'opposition n'a pas à être soumise aux conditions restrictives valant pour la *reformatio in pejus* devant le juge (art. 61 let. d LPGA), puisque la procédure d'opposition est soumise à des formalités moins strictes que le recours et que l'opposition n'a pas d'effet dévolutif (ATF 142 V 337 consid. 3.2 ; DÉFAGO GAUDIN, nn. 30, 31 et 32 *ad* art. 52 LPGA).

La *reformatio in pejus* ne peut intervenir que dans le cadre de l'objet du litige, lequel est déterminé par la décision initiale et les conclusions formées par l'opposant. Il est important que l'assuré, dans ses conclusions, désigne avec précision l'aspect de la décision qu'il entend contester. Lorsque l'opposition concerne une rente, celle-ci est considérée comme un tout de sorte que la contestation d'un aspect de celle-ci, comme le taux d'invalidité, peut amener l'assureur à en revoir d'autres aspects, comme le jour où elle prend effet ou le salaire déterminant (DÉFAGO GAUDIN, n. 31 *ad* art. 52 LPGA).

Si l'assureur envisage de modifier la décision au détriment de l'opposant, il donne à ce dernier l'occasion de retirer son opposition (art. 12 al. 2 OPGA). Selon la jurisprudence, cette disposition fonde un double devoir d'information ; l'assureur doit non seulement avertir l'opposant du risque de se retrouver dans une position plus défavorable (*reformatio in pejus*), mais également de la possibilité de retirer son opposition. En cas de retrait de l'opposition, il reste à l'assureur la possibilité de modifier la décision initiale aux conditions de l'art. 53 LPGA (ATF 131 V 414 consid. 1 et 2).

**4. a)** En l'occurrence, il apparaît que lors de l'opposition de la recourante du 18 juillet 2019 à l'encontre de la décision rendue le 18 juin 2019, l'Agence s'est rendu compte qu'elle avait, par erreur, sanctionné l'assurée, alors qu'elle aurait dû reporter l'ouverture du droit de l'assurée aux indemnités de chômage.

A l'instar de la recourante, on constate que la procédure suivie par l'intimée n'était pas heureuse. En effet, pour bien faire, la Caisse intimée aurait dû admettre l'opposition du 18 juillet 2019 de la recourante et annuler la décision de suspension rendue le 18 juin 2019. Dans un second temps, l'Agence aurait rendu une nouvelle décision, portant sur le report du délai-cadre d'indemnisation, susceptible d'opposition. L'Agence ne pouvait à la fois annuler la décision du 18 juin 2019 portant sur la suspension et à la fois la remplacer par la décision du 13 novembre 2019 portant sur le report du délai-cadre non pas en raison de l'effet dévolutif de l'opposition – qu'elle n'a pas (cf. consid. 3a *supra*) – mais parce que les deux décisions concernaient un objet totalement différent, ce que la décision sur opposition litigieuse aurait dû constater, au lieu de purement et simplement rayer la cause du rôle en ce qui concerne la décision du 18 juin 2019.

**b)** La recourante conclut à la constatation que la caisse n'aurait pas dû rayer la cause du rôle, mais au contraire constater que l'Agence ne pouvait statuer comme elle l'a fait. Elle conclut également à ce qu'il soit constaté que l'Agence a annulé sa décision pour rendre une décision qui lui est plus défavorable – en violation de l'art. 83 LPA-VD – et sans lui avoir laissé l'opportunité de se déterminer, cas échéant de retirer son opposition comme le prévoit l'art. 89 al. 3 LPA-VD.

Selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (ATF 135 I 119 consid. 4 ; TF 2C\_490/2014 du 26 novembre 2014 consid. 1.2).

Dès lors, les conclusions prises de la recourante doivent être déclarées irrecevables, au vu de leur caractère constatatoire.

**c)** Cela étant, à l'instar de la recourante, on constate que l'Agence n'a pas donné l'occasion à celle-ci de retirer son opposition conformément à l'art. 12 al. 2 OPGA. Cependant, pour qu'il y ait violation

de cet article, il faut encore que l'assureur envisage de modifier la décision au détriment de l'opposant. Or, il n'est pas évident qu'il s'agisse en l'espèce d'une *reformatio in pejus* dans la mesure où, comme rappelé précédemment, les deux décisions portaient sur des objets différents et que la décision du 13 novembre 2019 ne pouvait dès lors remplacer celle du 18 juin 2019. On relèvera au surplus que le report du délai-cadre d'indemnisation ne diminue pas le nombre d'indemnités de chômage, contrairement à la suspension à titre de sanction du droit aux indemnités. La recourante n'expose au demeurant pas les raisons pour lesquelles la décision de report du délai-cadre d'indemnisation lui serait plus défavorable que celle de la suspension.

Vu la solution donnée au litige, on peut toutefois laisser la question ouverte de savoir si l'on se trouve réellement dans une *reformatio in pejus*.

**d)** En effet, l'éventuelle violation des règles procédurales par les autorités administratives n'a finalement pas porté préjudice à la recourante, dans la mesure où, contrairement à ce qu'elle semble soutenir, la décision sur opposition litigieuse n'a pas réformé la décision du 18 juin 2019 dans le sens de la décision du 13 novembre 2019, soit dans le sens du report du délai-cadre d'indemnisation. Elle n'a pas non plus empêché la recourante de se déterminer sur la nouvelle décision. En effet, la décision sur opposition litigieuse ne porte que sur le constat de l'annulation de la décision du 18 juin 2019. La recourante a eu l'occasion de former opposition – et partant de se déterminer – sur la décision du 13 novembre 2019. Cette procédure est en cours.

Il n'y a, partant, pas de violation des droits de procédure de la recourante.

**e)** De plus, on relèvera que si la recourante avait pu retirer son opposition du 18 juillet 2019 contre la décision du 18 juin 2019, la décision de suspension de quarante-quatre jours indemnissables serait entrée en force. L'Agence aurait quand même rendu une nouvelle décision reportant

le délai-cadre d'indemnisation, en reconsidérant la décision du 18 juin 2019 comme manifestement mal fondée, conformément à l'art. 53 al. 2 LPGA. La recourante se serait sans doute opposée à cette nouvelle décision, comme elle l'a déjà fait le 27 décembre 2019.

Dès lors, et par économie de procédure, il convient de rejeter le recours.

**f)** Cela se justifie d'autant plus que, dans le cadre de son recours, la recourante conclut à l'admission de son opposition qui tendait à l'annulation de la décision du 18 juin 2019 la sanctionnant. Or cette décision a été annulée. Il n'y a plus de suspension de quarante-quatre jours indemnissables. On peut dès lors se poser la question de savoir si le recours de l'assurée a encore un objet, si ce n'est de faire uniquement constater la violation de l'art. 12 al. 2 OPGA. Or des conclusions purement constatatoires ne sont pas recevables (cf. consid. 4b *supra*). Cette interprétation est par ailleurs confirmée par la demande de suspension de la présente procédure motivée par la recourante par le fait qu'en cas d'admission de son opposition dans la procédure pendante devant l'autorité intimée, la présente procédure n'aurait plus d'objet.

En d'autres termes, la recourante ne peut obtenir, en invoquant uniquement une violation de l'art. 12 al. 2 OPGA, à la fois l'annulation de la décision de suspension de quarante-quatre jours indemnissables et celle reportant le délai-cadre d'indemnisation.

**5. a)** En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
- II. La décision sur opposition rendue le 29 novembre 2019 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 :

- R. \_\_\_\_\_,
- 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 :