C O U R D E S A S S U R A N C E S S O C I A L E S

Arrêt du 27 mai 2016

Composition : M. MÉTRAL, juge unique

Greffière : Mme Berseth Béboux

*****

Cause pendante entre :

H._____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI - INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne, intimé.

Art. 38 al. 3 et 4, 39 al. 2, 41 et 52 al. 1 LPGA

E n f a i t :

A. Par décision du 30 septembre 2015, l'Office régional de placement de R._____ (ci-après : l'ORP ou l'office) a suspendu le droit à l'indemnité de chômage d'H._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) pendant 31 jours à compter du 3 juillet 2015, au motif qu'il avait refusé un emploi convenable qui lui avait été assigné.

Le 11 janvier 2016, donnant suite à cette sanction, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse) a exigé la restitution d'un montant de 3'802 fr. 40, correspondant aux indemnités journalières versées à l'assuré pendant la période de suspension.

Le 8 février 2016, l'assuré a contesté l'obligation de restituer au motif qu'il n'avait pas l'expérience requise par l'entreprise auprès de laquelle il aurait dû postuler sur injonction de l'ORP. Par ailleurs, il avait à l'époque de bonnes chances d'être engagé auprès d'une autre entreprise, opportunité qui s'était par la suite concrétisée dès le 1er septembre 2015.

L'Instance juridique chômage du Service de l'emploi de l'Etat de Vaud (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé) a considéré que l'assuré contestait en réalité la décision de suspension du droit à l'indemnité rendue par l'ORP le 30 septembre 2015, plutôt que la décision de restitution rendue par la caisse le 11 janvier 2016. Par lettre du 19 février 2016, il a constaté que l'opposition paraissait tardive et a invité l'assuré à donner les raisons de ce retard et à produire ses moyens de preuve.

Le 29 février 2016, l'assuré a contesté tout retard et allégué que le délai d'opposition avait été respecté. Il a exposé ce qui suit :

> « […]
>
> Suite à votre courrier concernant mon non-respect du délai, je tiens à préciser que le délai a bel et bien été respecté.
>
> Le long délai d'envoi est dû au fait que je ne m'occupe pas personnellement de mes courriers, ce sont mes parents qui s'en

> chargent. J'ai pour habitude de leur donner l'argent pour payer mes factures.
>
> Je n'ai donc pas pu prêter attention à votre lettre. Ce n'est seulement qu'à la fin du mois courant que mes parents m'ont averti qu'il y avait une facture supplémentaire, et c'est à ce moment que j'ai personnellement prêté attention au courrier. Je tiens également à dire que j'ai essayé de prendre contact au numéro joint en bas de la lettre précédente, mais le contact était injoignable.
>
> […] »

Par décision sur opposition du 7 mars 2016, le Service de l'emploi a déclaré irrecevable l'opposition à la décision de suspension du droit aux prestations rendue le 30 septembre 2015 par l'ORP de R._____, en raison de sa tardiveté.

B. Par acte du 29 mars 2016, H._____ a interjeté un recours de droit administratif contre cette décision, concluant, en substance, à son annulation. Il expose qu'il trouve inadmissible que l'on rejette son opposition « *pour la seule et unique raison qu' [il n'a] pas rendu [son] opposition dans les temps alors qu'il y aurait pu avoir bien d'autres motifs plus graves que celui-ci* ». Il invoque pour le surplus que le montant exigé en restitution par la caisse représente pour lui une somme considérable qu'il ne peut pas rembourser.

Le 3 mai 2016, l'intimé a produit son dossier et s'est déterminé en concluant au rejet du recours.

Par réplique du 25 mai 2016, le recourant a, en substance, maintenu ses conclusions en précisant, d'une part, qu'il souhaitait payer par mensualités le montant exigé en restitution, dans l'hypothèse où son recours serait rejeté, et d'autre part, que l'intimé n'avait pas apporté la preuve de la tardiveté de son opposition.

E n d r o i t :

1. **a)** La procédure devant le tribunal cantonal des assurances institué par chaque canton en application de l'art. 57 LPGA (loi fédérale

sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 ; RS 830.1) est réglée par le droit cantonal, sous réserve de l'art. 1 al. 3 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; RS 172.021), des exigences minimales fixées par l'art. 61 LPGA et, en assurance-chômage, des règles particulières de compétence prévues par l'art. 128 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage ; RS 837.02), en relation avec l'art. 100 al. 3 LACI.

Dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la LPA-VD (loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36). Cette loi attribue à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal la compétence pour statuer sur les recours interjetés conformément aux art. 56 ss LPGA (cf. art. 93 al. 1 let. a LPA-VD).

b) Le recours a été déposé dans les trente jours dès la notification de la décision litigieuse (art. 60 al. 1 LPGA) et respecte les autres conditions de recevabilité. La Cour des assurances sociales est par ailleurs compétente, à raison du lieu, dès lors que la décision litigieuse a été rendue par le Service de l'emploi de l'Etat de Vaud (cf. art. 128 al. 2 OACI). Il convient donc d'entrer en matière.

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 (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c).

b) Le litige porte sur la recevabilité de l'opposition du recourant à la décision de suspension du droit aux prestations rendue le 30 septembre 2015 par l'ORP de R._____, et non sur la restitution des

prestations comme telle. La Caisse cantonale de chômage a en effet considéré que les griefs soulevés par le recourant, dans son opposition du 8 février 2016 à l'encontre de la décision de restitution du 11 janvier 2016, portaient en réalité sur les raisons pour lesquelles il avait fait l'objet d'une mesure de suspension du droit aux prestations. Elle a donc transmis l'opposition au Service de l'emploi pour qu'il traite ces griefs.

3. **a)** Aux termes de l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure. Les écrits doivent 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). Lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à un assureur incompétent, le délai est réputé observé (art. 39 al. 2 LPGA). Selon l'art. 40 al. 1 LPGA, le délai légal ne peut pas être prolongé. 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 (art. 38 al. 3 LPGA). Selon l'art. 38 al. 4 LPGA, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :

a. du 7e jour avant Pâques au 7e jour après Pâques inclusivement ;
b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

Si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis (art. 41 LPGA).

b) L'intimé a considéré que la décision du 30 septembre 2015, envoyée sous pli simple par courrier B de la Poste suisse, était réputée avoir été notifiée au plus tard le 7 octobre suivant, soit quelques jours après le délai usuel de trois jours à l'issue duquel un courrier B parvient à

son destinataire. Partant, le délai d'opposition de 30 jours était largement échu lorsque le recourant a fait opposition, en février 2016.

c) La présomption de notification d'une décision quelques jours après son envoi sous pli simple est contraire au principe selon lequel le fardeau de la preuve de la notification et de la date de celle-ci incombe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 136 V 295 consid. 5.9). Selon ce principe, l'autorité supporte les conséquences de l'absence de preuve 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. La preuve de la notification peut résulter d'un accusé de réception d'un envoi sous lettre-signature ou d'autres indices, par exemple d'un échange de correspondance ultérieur ou du comportement du destinataire (cf. TF 6B_935/2015 du 20 avril 2016, consid. 4, avec les références).

d) Compte tenu de ce qui précède, il convient d'inviter l'intimé à modifier sa pratique relative à la présomption de notification d'une décision envoyée sous pli simple, quelques jours après sa notification. En cas de doute, il lui appartient d'inviter l'assuré à se déterminer sur le caractère éventuellement tardif de l'opposition – ce qu'il a du reste fait dans le cas d'espèce –, puis d'examiner l'ensemble des circonstances en vue d'établir la date de notification, lorsque l'assuré la conteste.

e) Cela étant précisé, il existe suffisamment d'indices, en l'espèce, pour constater que la décision du 30 septembre 2015 a été notifiée au recourant largement plus de 30 jours avant l'opposition du 8 février 2016. En effet, le recourant n'a pas contesté, dans son recours du 29 mars 2016, le caractère tardif de son opposition. Il n'a nié ni la réception de la décision du 30 septembre 2015, ni la date de sa notification, fixée au 7 octobre 2015 au plus tard par l'intimée. Il s'est limité à exposer se trouver dans une situation financière difficile et estimer inadmissible le rejet de son opposition pour la seule et unique raison qu'elle était tardive. Ce n'est que dans sa réplique du 25 mai 2016 qu'il semble remettre en cause la date de réception de la décision, se limitant

toutefois à indiquer n'avoir pas la preuve du retard de son opposition. Par ailleurs, si, dans sa détermination du 29 février 2016 au Service de l'emploi, le recourant a exposé qu'il estimait que le délai d'opposition avait été respecté, il se référait alors au délai d'opposition contre la décision de restitution de prestations rendue le 11 janvier 2016 par la Caisse cantonale de chômage *(« ce n'est seulement qu'à la fin du mois courant que mes parents m'ont averti qu'il y avait une facture supplémentaire et c'est à ce moment que j'ai personnellement prêté attention au courrier* »). Il ressort en revanche de cette détermination que le recourant ne prête qu'une attention très relative aux courriers de l'intimé ou de la caisse, dont il laisse la gestion à ses parents (« *le long délai d'envoi est dû au fait que je ne m'occupe pas personnellement de mes courriers, ce sont mes parents qui s'en chargent* »). En l'absence d'allégations sérieuses du recourant relatives au fait que la décision du 30 septembre 2015 lui serait parvenue après le 7 janvier 2016, soit plus de trois mois après la date de la décision – ce qui serait tout de même exceptionnel –, et au vu des circonstances mentionnées ci-avant, on doit admettre que la décision en question a effectivement été notifiée avant cette date et que, partant, l'opposition est tardive.

4. **a)** Le recourant estime que la tardiveté de son opposition ne constitue pas une informalité suffisamment grave pour justifier un refus d'entrer en matière. L'art. 52 LPGA précise toutefois clairement que les décisions peuvent faire l'objet d'une opposition dans un délai de 30 jours, les délais légaux ne pouvant au demeurant être prolongés (cf. art. 40 al. 1 LPGA). On doit en déduire, *a contrario*, qu'elles ne peuvent plus faire l'objet d'une telle opposition après l'échéance de ce délai, sous réserve d'un motif de restitution du délai, inexistant en l'espèce. D'une manière générale, le respect des délais légaux est une règle essentielle de procédure dont le non-respect entraîne l'irrecevabilité du moyen de droit choisi, sans que l'autorité n'ait à fixer un délai supplémentaire pour réparer le vice (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess 2014, p. 54 nº 68 ad. art. 1).

b) Le recourant souhaite, enfin, pouvoir acquitter en douze mensualités le montant exigé en restitution par la caisse. Comme déjà exposé (cf. consid. 2b supra), la question de la restitution des prestations versées ne fait pas l'objet de la présente procédure, qui porte exclusivement sur la suspension du droit aux indemnités. La restitution des prestations en constitue toutefois une suite logique, sous réserve de circonstances particulières. Dans ces conditions, il appartiendra au recourant de s'adresser directement à la caisse pour demander des délais de paiement, des modalités de règlement par acomptes, ou éventuellement une remise de l'obligation de restituer en raison de sa situation financière (cf. art. 25 al. 1, 2ème phrase, LPGA).

5. Vu ce qui précède, le recours est rejeté. La cause relève de la compétence d'un juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD). 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 le recourant – qui a au demeurant agi sans l'aide d'un mandataire professionnel – n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 7 mars 2016 par le Service de l’emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

III. Il n’est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique : La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- H._____, à [...],
- Service de l’emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d’Etat à l’économie, à Berne,

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 :