

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 mai 2010

Présidence de M. ABRECHT, juge unique
Greffier : Mme Vuagniaux

Cause pendante entre :

Y. _____, à Lausanne, recourant,

et

Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

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

E n f a i t :

A. a) Y. _____ (ci-après : l'assuré) a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 3 juin 2008, un délai-cadre d'indemnisation lui étant ouvert à partir de cette date pour une durée de deux ans. Son chômage est suivi par l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP).

b) Par courrier du 24 août 2009, l'ORP a informé l'assuré que ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2009 étaient insuffisantes et lui a octroyé un délai de dix jours pour exposer son point de vue par écrit.

L'assuré n'a pas répondu dans le délai imparti.

c) Par décision du 2 octobre 2009, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de 10 jours dans son droit aux indemnités de chômage, à compter du 1^{er} août 2009, au motif que ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2009 étaient insuffisantes.

d) Par courrier du 26 novembre 2009, l'assuré s'est opposé à cette décision. Il a expliqué qu'il faisait tout ce qu'il pouvait pour répondre aux exigences de l'ORP, mais que c'était cet office qui ne voulait pas coopérer avec lui, notamment en refusant de lui attribuer un autre conseiller en placement.

e) Par courrier du 3 décembre 2009, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, autorité d'opposition (ci-après : IJC), a accusé réception de l'acte d'opposition de l'assuré et a invité ce dernier à se déterminer sur le dépassement du délai impératif fixé par la loi pour faire opposition. Il a informé l'assuré que sans nouvelles de sa part dans un délai de dix jours dès réception de ce courrier, son opposition serait déclarée irrecevable. L'assuré n'a pas répondu dans le délai imparti.

f) Par décision sur opposition du 18 janvier 2010, l'IJC a déclaré l'opposition irrecevable pour cause de tardiveté en exposant que selon une jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif du canton de Vaud, lorsqu'une partie admet avoir reçu une décision, on peut présumer que celle-ci lui est parvenue dans un laps de temps normal (PS.99/0027); l'autorité est alors dispensée de rapporter la preuve de la notification de la décision et la date de celle-ci pour autant que des circonstances particulières ne conduisent pas à renverser cette présomption; ce délai usuel a été porté par le Tribunal administratif à deux ou trois jours (PS.96/0347). L'arrêt précité précise que pour déclarer un recours tardif sur la base de la présomption susmentionnée, il faut que la computation d'un délai d'acheminement normal de trois jours puisse être entreprise en fonction d'un point de départ certain; or l'expérience montre que, notamment en matière d'assurance-chômage, il arrive que l'administration ne confie des documents à la poste que le lendemain, voire le surlendemain du jour où elle les a établis et datés; dès lors, au délai d'acheminement postal est susceptible de s'ajouter un délai correspondant au retard que l'administration peut apporter à la remise de sa décision à la poste.

Faisant application des différentes règles exposées ci-dessus, l'IJC a retenu que le délai pour faire opposition à l'encontre de la décision de l'ORP datée du 2 octobre 2009 avait commencé à courir le 10 octobre 2009 et qu'il était arrivé à échéance le lundi 9 novembre suivant. Force était donc de constater qu'en postant son opposition le 26 novembre 2009 seulement, l'assuré avait agi en dehors du délai imparti. Par ailleurs, celui-ci n'ayant pas répondu au courrier de l'IJC lui demandant d'expliquer le retard de son opposition, une restitution de délai ne pouvait pas lui être accordée. Par conséquent, l'opposition était irrecevable en raison de sa tardiveté.

B. **a)** L'assuré a recouru contre cette décision sur opposition par acte du 4 février 2010. Il a exposé que depuis fin 2008, l'ORP l'avait « accusé » de recherches d'emploi insuffisantes, « automatiquement et chaque mois consécutif ». Ensuite d'une réunion qui avait eu lieu en mai

2009 avec l'IJC au sujet desdites recherches d'emploi insuffisantes, il n'y avait pas eu de sanctions et son dossier avait été clôturé. Les problèmes avec l'ORP ayant néanmoins persisté, il avait contesté plusieurs autres décisions toujours concernant ses recherches d'emploi, « aussi avec référence pour les futures décisions », de sorte qu'il fallait considérer qu'il avait fait opposition « en avance sur la décision du 2 octobre 2009 », car il s'agissait d'une série de faits identiques qui s'étaient déroulés de la même façon durant le délai-cadre d'indemnisation de deux ans. L'assuré a dès lors demandé le « rejet » de la décision litigieuse et de toute autre décision concernant ses recherches d'emploi, rendez-vous manqués auprès de l'ORP inclus.

b) Par lettre du 15 février 2010, le juge instructeur a invité le recourant à compléter son recours en indiquant les motifs de ce recours, à savoir en quoi la décision attaquée procéderait d'une violation du droit ou d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que les conclusions de ce recours.

c) Dans un complément de recours daté du 3 mars 2010, le recourant a indiqué que depuis fin 2008, il s'opposait aux intentions et décisions de l'ORP de le suspendre. Lorsqu'il avait été convoqué à l'IJC en mai 2009, la personne qui l'avait reçu l'avait encouragé à interpellier le chef d'office de l'ORP afin de savoir pourquoi il ne pouvait pas être suivi par un autre conseiller en placement; mais il n'avait pas obtenu de réponse à cette question, alors qu'un changement de conseiller aurait mis fin à tous les problèmes. S'agissant de la décision sur opposition attaquée, le recourant a fait valoir qu'il s'agissait d'une série de faits de caractère identique et qu'il s'était défendu à cet égard à plusieurs reprises déjà avant la décision du 2 octobre 2009, de sorte qu'il n'avait pas à s'opposer à chaque nouveau fait. Il soutient par conséquent qu'il a répondu dans le délai imparti, « alors il n'y a rien à expliquer au sujet du retard conséquent constaté ». Il a conclu à l'annulation de la décision sur opposition du 18 janvier 2010.

d) Dans sa réponse du 28 avril 2010, l'IJC a noté que le recourant ne faisait valoir aucun argument concernant la tardiveté de son opposition ayant causé son irrecevabilité, ni ne s'expliquait sur le fait de ne pas avoir répondu au courrier du 3 décembre 2009 lui demandant de justifier son retard. Par conséquent, l'IJC proposait le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée.

e) Le 3 mai 2010, le juge instructeur a informé les parties que la cause était gardée à juger et qu'un arrêt serait rendu dès que l'état du rôle le permettrait.

E n d r o i t :

1. **a)** Le recours, interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision sur opposition attaquée, est recevable au regard des art. 56 à 60 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1), laquelle loi est applicable en vertu de l'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).

b) La loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Est litigieuse la question de savoir si l'autorité intimée était fondée à déclarer irrecevable, pour cause de tardiveté, l'opposition interjetée le 26 novembre 2009 par le recourant contre la décision de l'ORP du 2 octobre 2009.

a) L'art. 52 al. 1 LPGA dispose que 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. Ce délai légal ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGA). Conformément à l'art. 38 LPGA, le délai commence à courir le lendemain de la communication (al. 1); lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié du canton où la partie ou son représentant a son domicile ou son siège, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit (al. 3). 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).

b) Selon la jurisprudence, lorsqu'une partie admet avoir reçu une décision, on peut présumer que celle-ci lui est parvenue dans un laps de temps normal; l'autorité est alors dispensée d'apporter la preuve qui lui incombe, pour autant que les circonstances particulières ne conduisent pas à renverser cette présomption (ATF 85 II 187 consid. 1, JdT 1960 I 78). En ce qui concerne le délai d'acheminement postal, le Tribunal fédéral déclarait en 1960 que ce délai usuel était d'un ou deux jours (ATF 85 II 187 consid. 1 précité), alors que le Tribunal administratif du canton de Vaud l'a porté à deux ou trois jours dans un arrêt rendu en 1997 (cf. TA PS.96/0347 du 15 avril 1997). Une telle période de deux à trois jours était celle que garantissait, pour un envoi en courrier dit « B », l'art. 24 de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1967 relative à la loi sur les Services des Postes (RO 1990 II 1450), abrogée et remplacée au 1^{er} janvier 1998 par l'ordonnance du 29 octobre 1997 sur la poste (RO 1997 II 2461), elle-même abrogée et remplacée au 1^{er} janvier 2004 par l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur la poste (OPO, RS 783.01). Selon l'art. 11 LPO (loi fédérale du 30 avril 1997 sur la poste, RS 783.0, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998), la Poste définit les conditions générales d'utilisation de ses services. C'est ainsi que cet établissement autonome de droit public (art. 2 LOP [loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste, RS 783.1, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998]) a édicté des conditions générales intitulées « Prestations du service postal », dont l'art. 1 al. 2 prévoit que

l'éventail des produits et l'offre de prestations de la Poste sont décrits dans les brochures les plus récentes publiées par celle-ci. Selon la brochure intitulée « Lettres Suisse » valable dès avril 2010 (p. 4), comme selon les brochures antérieures, « les envois par courrier B sont distribués au plus tard le 3^e jour ouvrable suivant le dépôt. Il n'y a pas de distribution le samedi ».

c) Pour déclarer un acte de recours ou d'opposition tardif sur la base de la présomption susmentionnée, encore faut-il que la computation d'un délai d'acheminement normal de trois jours puisse être effectuée en fonction d'un point de départ certain. Or, l'expérience montre que, notamment en matière d'assurance-chômage, il arrive que l'administration ne confie des documents à la Poste que quelques jours après les avoir établis et datés. Que le cours ordinaire des opérations de l'administration implique d'envoyer une décision le jour même ne permet ainsi pas de tenir pour prouvé que la date portée sur une décision correspond à celle de son envoi (ATF 103 V 63 consid. 2b). On voit donc qu'au délai d'acheminement postal est susceptible de s'ajouter un délai correspondant au retard que l'administration peut apporter à la remise de sa décision à la poste. La durée de ce retard ne joue aucun rôle lorsque deux ans se sont écoulés entre la communication d'un prononcé à un plaideur et l'action qu'il lui incombe d'entreprendre (ATF 85 II 187 précité), ni lorsqu'à l'échéance d'un délai de notification postale de trois jours et d'un délai de recours ou d'opposition de trente jours, l'intéressé n'agit que plus d'un mois, voire plus de quinze jours plus tard (cf. TA PS.93/0052 du 6 avril 1994 et PS.96/0347 du 15 avril 1997).

d) En l'espèce, conformément à l'art. 49 al. 3 LPGA, selon lequel les décisions doivent indiquer les voies de droit, la décision du vendredi 2 octobre 2009 indiquait qu'elle pouvait être attaquée par voie d'opposition et précisait que « l'opposition doit être adressée à l'autorité d'opposition ci-dessous dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la décision litigieuse ». Si l'on admet que cette décision a été confiée à la Poste le mardi 6 octobre 2009 et qu'elle est parvenue au recourant, compte tenu d'un délai d'acheminement de 3 jours, le vendredi

9 octobre 2009, le délai légal de 30 jours pour faire opposition (art. 52 al. 1 LPGA) a commencé à courir le samedi 10 octobre 2009 (art. 38 al. 1 LPGA) pour arriver à échéance le lundi 9 novembre 2009 (art. 39 al. 1 LPGA). Le courrier du 26 novembre 2009 est donc à l'évidence tardif.

Le recourant, qui argumente avant tout sur le fond, ne conteste au demeurant pas le caractère tardif de son opposition formée le 26 novembre 2009. Il soutient en revanche qu'en ayant introduit de multiples oppositions contre des décisions antérieures à celle du 2 octobre 2009, et cela « aussi avec référence pour les futures décisions », il aurait fait opposition en avance sur la décision du 2 octobre 2009 (cf. lettres B.a et B.c supra). Cette argumentation ne saurait toutefois être suivie. En effet, une opposition anticipée n'est pas possible au regard de la LPGA, dès lors que c'est la communication de la décision qui fait courir – dès le lendemain – le délai d'opposition de trente jours (art. 38 al. 1 et 52 al. 1 LPGA). Ainsi, quand bien même le recourant entendait soutenir, sur le fond, qu'il y avait lieu de prononcer une unique décision de suspension pour l'ensemble des manquements qui lui étaient reprochés, il n'en devait pas moins former opposition dans les trente jours contre la décision du 2 octobre 2009, sous peine de voir cette décision entrer en force.

3. Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté et que la décision attaquée – qui échappe à la critique en tant qu'elle déclare irrecevable l'opposition formée le 26 novembre 2009 par le recourant contre la décision de l'ORP du 2 octobre 2009 – doit être confirmée. Par conséquent, il ne peut être entré en matière sur l'argumentation du recourant relative au caractère bien ou mal fondé de la décision de suspension prononcée le 2 octobre 2009, qui est entrée en force.

S'agissant des frais et dépens (art. 91 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 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, le recourant n'obtenant pas gain de cause et n'ayant d'ailleurs

pas procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 18 janvier 2010 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 :

- Y. _____
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

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 :