

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 18 avril 2013

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffier : Mme Matile

Cause pendante entre :

H. _____, à Yverdon-les-Bains, recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée.

Art. 29 al. 3, 61 let. a LPGA

E n f a i t :

A. H. _____ (ci-après : l'assuré) a été au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation auprès de la Caisse cantonale de chômage du canton de Vaud (ci-après : la Caisse ou l'intimée) du 28 avril 2012 au 27 avril 2014. Entre-temps, le 15 octobre 2012, l'assuré est sorti du chômage en retrouvant une place de travail auprès d'une assurance.

B. Par décision du 31 octobre 2012, le Service de l'emploi, Office régional de placement d'Yverdon-les-Bains (ci-après: ORP), auprès duquel l'assuré était inscrit, a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 11 septembre 2012. L'ORP lui a reproché d'avoir refusé de participer à une mesure MMT [mesure de marché du travail], qu'il lui avait proposé, de Programme d'Emploi Temporaire (PET) par la Société coopérative T. _____ auprès de [...] à Yverdon-les-Bains comme ouvrier d'atelier serrurerie dès le 10 septembre 2012. Par son comportement, l'assuré aurait diminué notablement la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances à faire valoir auprès d'employeurs potentiels.

La date à laquelle la décision précitée a été notifiée à l'assuré n'est pas connue.

C. Toujours est-il que la Caisse, par son Agence du Nord vaudois, a rendu le 2 novembre 2012 également une décision par laquelle elle demande à l'assuré la restitution d'un montant de 1'989 fr. 30 qui lui aurait été versé à tort. Elle se réfère à cet égard à la décision de l'ORP du 31 octobre 2012 "relative à une suspension [...] pour refus d'une mesure (MMT)".

D. Par courrier du 6 novembre 2012 adressé à l'"Autorité d'opposition, Première Instance Division juridique - Caisse cantonale de chômage, Rue Caroline 9bis, 1014 Lausanne", l'assuré a écrit ce qui suit :

"Madame, Monsieur,

Par la présente, je viens vous répondre au courrier du 02.11.2012.

Vue avec mon conseiller est avec son accord j'ai refusé de participer à la mesure du programme d'emploi temporaire (PET) par la Société coopérative T. _____ auprès de [...] à Yverdon-les-Bains comme ouvrier d'atelier serrurerie dès le 10.9.2012 car j'avais comme intendance à débuté une activité indépendante.

De suite je n'ai pas débuté d'activité indépendante car j'ai reçu une réponse favorable pour intégrer l'équipe Q. _____."

E. Par décision sur opposition du 18 janvier 2013, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, a rejeté l'opposition de l'assuré et maintenu la décision de restitution du 2 novembre 2012. Elle a fait valoir que l'ORP avait jugé que l'assuré avait refusé de suivre une mesure de programme d'emploi temporaire dès le 10 septembre 2012. Cette décision n'ayant pas été contestée, elle serait valablement entrée en force 30 jours après sa notification. La Caisse serait liée par les décisions de l'autorité cantonale compétente en la matière et se devait de tirer les conséquences, notamment financières, de la décision rendue par cette instance.

F. Par courrier du 28 janvier 2013 adressé à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, l'assuré a écrit ce qui suit :

"Par la présente, je viens vous répondre au courrier du 18.01.2013.

Je ne comprend pas le pourquoi de devoir vous remettre le montant de 1989.30 CHF car c'est mon conseiller qui ma dit de refusé.

Mon conseiller ma juste dit pour me présenté l'entretien avec les personnes du programme d'emploi temporaire et de leur expliqué le pourquoi de vouloir refusé les cours.

Il ne m'a pas informé des éventuelle pénalisations.

Je n'ai pas les moyens de vous versés le montant de 1989.30 CHF d'une seule fois ! [...]"

Invitée à se déterminer et à déposer son dossier complet au tribunal, la Caisse a répondu le 6 mars 2013 qu'elle confirmait sa position sur la restitution du montant demandé telle qu'exprimée dans sa décision sur opposition. En cas de rejet du recours, un échelonnement du paiement sur plusieurs mois serait possible.

Le tribunal a renoncé à un deuxième échange d'écritures.

Il a transmis pour information la réponse de la Caisse du 6 mars 2013 à l'assuré.

E n d r o i t :

1. a) Le courrier de l'assuré du 28 janvier 2013 doit être traité comme un recours contre la décision sur opposition de la Caisse du 18 janvier 2013. Certes, l'assuré n'a pas utilisé le terme de recours, mais il est évident qu'il compte recourir contre la décision de la Caisse, en s'adressant au tribunal de céans selon les indications des voies de droit que cette décision contient et en joignant cette dernière à son courrier.

b) Le recours ne contient pas de conclusions explicites. Il ressort toutefois de la motivation du recours de manière suffisamment claire que l'assuré n'est pas d'accord avec l'obligation que la Caisse veut lui imposer, à savoir de devoir restituer le montant de 1'989 fr. 30 et, s'il doit payer ce montant, il voudrait pouvoir le faire en versements échelonnés. L'assuré sollicite donc, en premier lieu, l'annulation de la décision sur opposition et ainsi de l'obligation de restitution. Dans un second temps, il conclut à la possibilité de pouvoir effectuer des versements échelonnés. Vu qu'une procédure dans le droit des assurances sociales doit être simple (art. 61 let. a LPGA [Loi fédérale du 6 octobre

2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1]), il faut ainsi admettre que le recours contient des conclusions suffisantes.

c) Le recours répond pour le reste aux autres exigences de forme et a été déposé dans le délai légal de 30 jours auprès du tribunal compétent; le recourant a aussi qualité pour recourir (cf. art. 56, 57, 59, 60 et 61 let. b LPGA, applicable selon 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]; art. 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 OACI [Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02]).

d) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., le Tribunal statue dans la composition d'un juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

2. Se fondant sur les art. 95 LACI et 25 LPGA, la Caisse demande à H._____ la restitution d'un montant de près de 2'000 fr. suite à la suspension de son droit aux indemnités chômage pour seize jours prononcée contre lui.

La Caisse fait valoir que l'assuré n'aurait pas contesté la décision de suspension de l'ORP, raison pour laquelle celle-ci serait entrée en force 30 jours après sa notification. La Caisse serait liée par cette décision de l'ORP.

En l'espèce, il doit donc être examiné, si la Caisse pouvait, du moins à ce stade, opposer à l'assuré la décision de l'ORP et notamment le fait que cette dernière serait entrée en force.

3. **a)** Selon le courrier adressé le 6 novembre 2012 aux instances d'opposition de la Caisse, l'assuré conteste le grief retenu à son encontre, selon lequel il aurait refusé de participer à la mesure de PET. Cependant, la Caisse n'était pas compétente pour se prononcer sur ce point. L'assuré

aurait dû faire valoir cette objection en s'opposant à la décision de suspension rendue le 31 octobre 2012 par l'ORP. L'assuré ne se réfère toutefois pas explicitement à cette décision dans son courrier du 6 novembre 2012 et dit uniquement "répondre" au courrier de la Caisse du 2 novembre 2012 par lequel cette dernière demandait la restitution en raison de la suspension prononcée par l'ORP.

L'assuré aurait donc dû s'adresser également à l'ORP, respectivement au Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, comme l'indiquait la décision de l'ORP du 31 octobre 2012.

Se pose toutefois la question de savoir si la Caisse aurait dû transmettre le courrier du 6 novembre 2012 au Service de l'emploi ou, du moins, informer l'assuré qu'il devait aussi écrire dans le délai légal d'opposition à l'autorité concernée.

b) La LPGA contient différentes dispositions qui servent notamment à faciliter la procédure pour les assurés et à éviter un formalisme excessif (au sujet de cette dernière notion : ATF 120 V 413 consid. 4b). La loi retient en outre à l'art. 61 let. a LPGA le principe de simplicité pour la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances. Ce principe n'est certes pas mentionné dans la loi pour les procédures administratives préalables; mais il y vaut d'autant plus. Il s'agit en effet d'un principe général de la procédure administrative dans le droit des assurances sociales (ATF 110 V 54 consid. 4b; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2^{ème} éd. 2009, n. 24 ad art. 61 LPGA).

Selon l'art. 29 al. 3 LPGA, si une demande ne respecte pas les exigences de forme ou si elle est remise à un organe incompétent, la date à laquelle elle a été remise à la poste ou déposée auprès de cet organe est déterminante quant à l'observation des délais et aux effets juridiques de la demande. Aux termes de l'art. 30 LPGA, tous les organes de mise en œuvre des assurances sociales ont l'obligation d'accepter les demandes, requêtes ou autres documents qui leur parviennent par erreur. Ils enregistrent la date de réception et les transmettent à l'organe

compétent. Cela vaut aussi pour le tribunal qui décline sa compétence et qui doit ainsi transmettre sans délai le recours au tribunal compétent (art. 58 al. 3 LPGA). Lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à un assureur ou à un tribunal incompétent, le délai est réputé observé (art. 39 al. 2, 60 al. 2 LPGA). Comme il ressort en plus du principe de la simplicité, le contentieux en matière d'assurances sociales se caractérise par l'absence de formalisme; les assurés ne sont en principe pas contraints d'avoir recours à des représentants qualifiés pour défendre leurs droits (Boris Rubin, Assurance-chômage, 2^{ème} éd. 2006, p. 948 ch. 12.7.1). En vertu de l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs sont, dans les limites de leur domaine de compétence, même tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Le but de cette disposition est de rendre le système complexe des assurances sociales plus abordable pour les assurés (Rubin, op. cit., p. 940 ch. 12.4.4.1). L'autorité doit ainsi, en principe, attirer l'attention d'un assuré qui commet ou s'apprête à commettre un vice de procédure (cf. Rubin, op. cit., p. 946 ch. 12.5.3).

c) En l'occurrence, l'assuré a reçu presque simultanément, peut-être même le même jour, la décision de l'ORP du 31 octobre 2012, d'une part, celle de la Caisse du 2 novembre 2012, d'autre part (les dates précises de réception des décisions ne sont pas connues et ne ressortent pas du dossier transmis par la Caisse). Selon l'organisation de l'assurance-chômage, on pourrait aussi imaginer que la décision de suspension et celle de restitution soient rendues dans une seule et même décision, par une seule autorité. L'organisation actuelle veut que cela ne soit pas le cas, ce qui mène à deux décisions distinctes. Cependant, cela ne rend la procédure pas plus facile pour les assurés. Les deux entités administratives, l'ORP et le Service d'emploi, d'une part, et la Caisse de chômage, d'autre part, sont très proches; elles gèrent le même domaine des assurances sociales (le chômage) et rendent des décisions qui lient souvent l'autre entité, comme dans le cas d'espèce pour la décision de suspension.

Dans cette mesure, il faut admettre que la Caisse aurait dû transmettre l'opposition du 6 novembre 2012 aussi au Service de l'emploi

dès lors qu'il en ressortait clairement que l'assuré, qui n'était pas représenté par un mandataire professionnel, s'opposait également au prononcé de la suspension en soi. Le délai de 30 jours (art. 52 al. 1 LPGA) pour s'opposer à la décision de suspension n'était d'ailleurs clairement pas encore échu lorsque l'assuré a adressé son courrier le 6 novembre 2012 à la Caisse. Il serait contraire à la bonne foi et à ce qui a été présenté ci-dessus au considérant 3b, que la Caisse puisse donc renoncer à une telle transmission pour ensuite invoquer au détriment de l'assuré l'entrée en force de la décision de suspension de l'ORP.

Il sera au demeurant relevé que si l'assuré s'était adressé directement à un tribunal ou à un organe de mise en œuvre des assurances sociales autre que de l'assurance-chômage, son écriture aurait (probablement) été transmise aux autorités compétentes. Cela doit donc valoir d'autant plus pour les différentes autorités à l'intérieur de l'assurance-chômage. Ce n'est pas parce que la Caisse est partiellement compétente pour traiter l'opposition du 6 novembre 2012, qu'elle n'est plus soumise à l'obligation de transmission selon les principes présentés ci-dessus. Certes, l'assuré ne faisait explicitement état, dans son courrier du 6 novembre 2012, que de la décision de la Caisse du 2 novembre 2012. Il ressort toutefois de manière suffisamment claire de cette correspondance que l'assuré, sur le fond, s'opposait aussi, voire même en premier lieu, à la décision de suspension du 31 octobre 2012 qui était à la base de la décision de restitution. Toute l'argumentation contenue dans son courrier du 6 novembre 2012 est en effet dirigée contre la suspension, sans qu'aucun grief ne concerne la décision de restitution. Même si la Caisse ignorait dans un premier temps, si l'assuré avait aussi envoyé une opposition au Service de l'emploi, elle en a pris connaissance par la suite, puisqu'elle a précisé dans la décision sur opposition du 18 janvier 2013 que l'assuré n'avait pas contesté la décision de suspension. Dans ces circonstances, au plus tard lorsqu'elle a appris que l'assuré n'avait pas envoyé d'opposition au Service de l'emploi, l'intimée aurait dû transmettre, selon l'art. 30 LPGA, le courrier du 6 novembre 2012 également au Service de l'emploi; le délai d'opposition serait alors toujours réputé observé, même s'il était arrivé à échéance au moment de

la transmission (cf. art. 39 al. 2 LPGA). Vu la situation particulière, la Caisse aurait à tout le moins dû rendre l'assuré attentif à la problématique des différentes décisions (de suspension et de restitution rendues presque en même temps qui devaient toutes les deux être attaquées si l'assuré comptait contester la suspension) et s'informer sur le point de savoir si celui-ci entendait aussi attaquer la décision de suspension.

La manière de procéder de l'intimée, qui a renoncé à une transmission de l'opposition du 6 novembre 2012 au Service de l'emploi ou du moins à demander des précisions à l'assuré, relève donc d'un formalisme excessif dans la mesure où elle invoque ensuite l'entrée en force de la décision de suspension.

4. Dans ces circonstances, le recours doit être admis. La décision sur opposition de la Caisse du 18 janvier 2013 doit ainsi être annulée, la cause étant renvoyée à cette dernière pour nouvelle décision aussitôt que les autorités compétentes auront statué par une décision entrée en force sur la contestation de la suspension prononcée le 31 octobre 2012. Dans cette mesure, le tribunal de céans transmet une copie de son arrêt et du courrier de l'assuré du 6 novembre 2012 au Service de l'emploi, Instance juridique chômage, afin que celui-ci statue sur l'opposition formulée contre la décision de suspension.

5. La procédure étant gratuite, aucun frais judiciaires ne sont prélevés. Le recourant n'étant pas représenté par un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu d'accorder des dépens (art. 61 let. a et g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition de la Caisse cantonale de chômage du 18 janvier 2013 est annulée et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
- III. Copie du présent arrêt et de la lettre de M. H. _____ du 6 novembre 2012 sont transmises au Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, selon l'art. 30 LPGa.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens et aucuns frais judiciaires ne sont prélevés.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. H. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- 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 :