

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 juillet 2013

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffier : M. d'Eggis

Cause pendante entre :

R. _____, à Lausanne, recourant,

et

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

Art. 56 al. 2 LPGA; 24 al. 2 LPA-VD

E n f a i t :

A. R. _____ (ci-après : l'assuré), né en 1969, a résilié son contrat individuel de travail par courrier du 20 avril 2012. Il s'est inscrit le 2 juillet 2012 auprès de l'assurance-chômage. Un deuxième délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date avec un droit à 400 indemnités journalières de chômage au maximum.

Lors de l'entretien du 12 juillet 2012 avec son conseiller à l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP), l'assuré a été averti qu'une sanction serait prise contre lui pour n'avoir pas fait de recherches d'emploi avant de demander les prestations de l'assurance-chômage (cf. procès-verbal de l'ORP du 13 juillet 2012).

Le 7 novembre 2012, l'ORP a rendu une décision suspendant le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant 3 jours à compter du 1er novembre 2012. L'ORP reprochait à l'assuré l'insuffisance de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2012.

Le 22 novembre 2012, l'ORP a rendu une seconde décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage de huit jours à compter du 2 juillet 2012 au motif que l'assuré n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

L'assuré a interjeté une opposition non datée que le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé), a reçue le 27 novembre 2012.

Par décision sur opposition du 20 février 2013, l'intimé a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP du 7 novembre 2012. Les voies de recours à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois étaient indiquées.

B. Dans un courrier non daté et envoyé au Service de l'emploi, que celui-ci a reçu le 15 mars 2013, l'assuré a désigné comme objet une «opposition sur la décision du 20.02.2013». Il a déclaré souhaiter «éclaircir certains points» par son «opposition». Selon lui, il aurait été suspendu dans son droit à l'indemnité pour une durée de 11 jours et non pas de 3 jours comme l'aurait mentionné le Service de l'emploi dans sa décision du 20 février 2013. Il a ajouté qu'il ne trouvait «pas juste de [lui] prendre 11 jours». Les arguments de l'assuré seront repris en détail ci-dessous dans la mesure utile.

L'assuré a joint à son courrier divers documents :

- un décompte du 23 novembre 2012 de la Caisse de chômage JeunComm pour le mois de novembre 2012, selon lequel 11 jours de suspension lui avait été imputés pour ce mois, ce qui réduisait les indemnités journalières de 22 à 11,
- une proposition d'emploi du Service de l'emploi du 12 octobre 2012 pour le salon Gastronomica,
- un courrier de l'entreprise [...] SA du 30 octobre 2012,
- un courrier de l'entreprise [...] SA du 7 janvier 2013.

Le Service de l'emploi a transmis le 19 mars 2013 l'acte du 15 mars 2013 à la Cour des assurances sociales comme objet de sa compétence. Cette Cour a demandé à l'assuré de lui faire parvenir la décision contre laquelle il entendait recourir.

Par courrier du 3 avril 2013, l'assuré a remis à la Cour des assurances sociales les trois documents suivants :

- décision de l'ORP du 7 novembre 2012 suspendant l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 3 jours à compter du 1er novembre 2012,
- décision de l'ORP du 22 novembre 2012 suspendant l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 8 jours à compter du 2 juillet 2012,

- décision sur opposition du Service de l'emploi du 20 février 2013 confirmant une décision de l'Office régional de placement (ORP) de Lausanne du 7 novembre 2012.

Dans une lettre d'accompagnement du 3 avril 2013, l'assuré a expliqué qu'il s'agissait de copies «des décisions» contre lesquelles il faisait «recours». Il a ajouté que, dans le délai légal, il avait aussi fait opposition contre la décision du 22 novembre 2012, mais qu'il n'avait «rien reçu» de la part de l'intimé.

C. Par courrier du 10 avril 2013, la Cour des assurances sociales a demandé au Service de l'emploi si la décision du 22 novembre 2012 avait fait l'objet d'une opposition de l'assuré. Par écrit du 16 avril 2013, l'intimé a répondu par la négative.

Le 17 mai 2013, l'intimé a versé une copie de son dossier auprès de la Cour des assurances sociales et a conclu au rejet du recours. Il a retenu que le recours de l'assuré ne contenait aucune motivation supplémentaire par rapport à celle présentée dans la procédure d'opposition, raison pour laquelle il renvoyait aux considérants de sa décision du 20 février 2013. Au sujet de la décision de l'ORP du 22 novembre 2013, l'intimé a répété qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une opposition de la part de l'assuré.

D. Invité par courrier du 22 mai 2013 à se déterminer sur la réponse de l'intimé, l'assuré n'a pas réagi dans le délai imparti, ni par la suite.

E n d r o i t :

1. **a)** Le Juge unique de la Cour des assurances sociales a décidé de séparer le litige traité dans la décision sur opposition du 20 février 2013 du litige au sujet de la décision de l'ORP du 22 novembre 2012, contre laquelle l'assuré prétend avoir formé une opposition qui n'aurait pas encore été traitée. Il s'agit en effet de deux affaires distinctes, qui

concernent deux états de fait différents et deux stades de la procédure distincts. La décision sur opposition et la décision du 7 novembre 2012 traitent d'une suspension du droit aux indemnités de chômage pour une durée de 3 jours au motif que les recherches d'emploi que l'assuré auraient remis pour le mois d'octobre 2012 seraient insuffisantes. Quant à la décision du 22 novembre 2012, elle concerne une suspension du droit aux indemnités pour une durée de 8 jours au motif que l'assuré n'aurait effectué aucune recherche d'emploi pour la période précédant le 2 juillet 2012, alors qu'il avait résilié lui-même son contrat de travail par courrier du 20 avril 2012. La décision sur opposition précitée ne concerne donc pas la décision de l'ORP du 22 novembre 2012; elle ne la mentionne du reste pas. Le recours contre la décision sur opposition sera traité en tant que cause ACH 42/13 - 103/2013; cette cause concerne la seule décision de l'ORP du 7 novembre 2012, puisque cette dernière a fait l'objet de la décision sur opposition. Le recours au sujet de la décision de l'ORP du 22 novembre 2012 sera traité ci-après en tant que cause disjointe ACH 108/13 - 104/2013.

b) Est litigieuse la suspension du droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage pour huit jours, voire tout au plus pour onze jours, si bien que la valeur litigieuse ne dépasse manifestement pas 30'000 francs. Le juge unique de la Cour des assurances sociales est donc compétent pour statuer (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008; RSV 173.36]).

2. Les dispositions de la LPGA (loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire (cf. art. 1 al. 1 LACI [loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.0]). Aux termes de l'art. 56 LPGA, les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (al. 1). Le recours peut aussi être formé lorsque l'assureur, malgré la demande de l'intéressé, ne rend pas de décision ou de décision sur opposition (al. 2). Il est sans importance que, d'une manière erronée, le recourant ait intitulé

«opposition» son acte de recours, d'autant plus que, par courrier du 3 avril 2013, il a confirmé sa volonté de recourir.

En matière d'assurance-chômage la voie de l'opposition est ouverte par l'art. 52 LPGA contre les décisions des autorités de chômage et notamment contre celles de l'ORP. Afin de pouvoir accéder au Tribunal, un recourant doit donc, selon l'art. 56 al. 1 LPGA, disposer préalablement d'une décision sur opposition au sujet de la décision initiale de l'ORP qu'il conteste.

Une exception à cette règle est faite si le recourant fait valoir un déni de justice selon l'art. 56 al. 2 LPGA parce que l'autorité n'aurait pas rendu de décision, malgré une demande dans ce sens. Dans ce cas, le Tribunal cantonal contrôle uniquement si l'autorité ne s'est à tort pas prononcée sous la forme d'une décision ou d'une décision sur opposition sur la demande de l'assuré; en revanche, le Tribunal cantonal ne contrôle pas quelle décision matérielle l'autorité aurait dû rendre. Les considérations qui précèdent valent aussi lorsque le recourant soutient que l'autorité n'a pas rendu de décision sur opposition; le Tribunal cantonal n'examine ainsi pas à ce stade si la décision à l'origine de l'opposition était justifiée. Si le Tribunal cantonal conclut que l'autorité ne s'est à tort pas encore prononcée sur la demande ou sur l'opposition, il renvoie l'affaire à l'autorité compétente afin que celle-ci rende le plus rapidement possible sa décision sur opposition contre laquelle, en cas de désaccord, un recours sur le fond pourra être interjeté.

3. En l'espèce, le recourant fait valoir en substance qu'au sujet de la décision de l'ORP du 22 novembre 2012, les autorités ont commis un déni de justice au sens de l'art. 56 al. 2 LPGA. Il soutient avoir déposé une opposition contre ladite décision, sans jamais recevoir de réponse de l'intimé. L'intimé déclare n'avoir pas reçu une opposition contre la décision en cause.

a) Comme on l'a déjà dit ci-dessus (considérant 1), la décision sur opposition du 20 février 2013 ne concerne pas la décision de l'ORP du

22 novembre 2012. Se pose toutefois la question de savoir si l'assuré a effectivement déposé une opposition contre la décision du 22 novembre 2012.

Le recourant n'a pas précisé de quelle manière il a formé son opposition contre la décision du 22 novembre 2012. En particulier, il n'a pas produit une copie de son ou de ses actes d'opposition. Il n'a donné aucune précision à ce sujet et n'a pas apporté d'autres moyens de preuve propres à étayer sa thèse, à savoir qu'il aurait déposé une opposition contre la décision du 22 novembre 2012 en temps utile, ce qu'il lui appartenait d'établir.

b) Le dossier de l'intimé ne contient qu'un seul acte d'opposition de l'assuré, dont la réception a eu lieu le 27 novembre 2012 par son destinataire. Cet acte ne désigne pas explicitement la décision contre laquelle il se dirige, en particulier ne mentionne pas la date de la décision attaquée. Au jour de la réception dudit acte d'opposition, l'ORP avait déjà rendu les deux décisions de suspension, celle du 7 novembre et celle du 22 novembre 2012.

Il faut dès lors trancher le point de savoir si, par l'acte d'opposition précité, l'assuré s'est opposé également à la décision du 22 novembre 2012, plus précisément si ce dernier a ou non exprimé valablement sa volonté de contester la décision en cause auprès de l'intimé. L'examen de cette question doit avoir lieu du point de vue objectif du destinataire moyen et non pas du point de vue subjectif de l'assuré.

L'assuré a motivé son acte d'opposition non daté en faisant valoir qu'il avait postulé pour plusieurs emplois en octobre 2012, notamment dans des entreprises de travail intérimaire et avait aussi publié une annonce dans un journal régional. Il ressort du dossier de l'intimé, plus particulièrement des preuves de recherches d'emploi qui s'y trouvent, que cette annonce avait été commandée par l'assuré pour une publication le 1er novembre 2012. Par ailleurs, l'assuré laissait entendre dans son acte d'opposition que ses démarches auprès du journal et des

entreprises de travail intérimaire devaient valoir pour plusieurs recherches d'emploi, puisqu'elles s'adressaient à un grand nombre d'employeurs potentiels. Par ailleurs, il n'aurait été «nulle part» écrit qu'il devait faire 10 ou 12 recherches d'emplois par mois. Il ajoutait que beaucoup d'offres d'emploi dans la presse, sur internet ou sur les bornes de l'ORP ne correspondraient pas à son profil. Il relevait enfin que l'ORP, respectivement son conseiller à l'ORP, ne lui aurait jamais remis d'offres d'emploi depuis son inscription auprès de cet office, le 2 juillet 2012.

Il en découle que la motivation de l'acte d'opposition précité était dirigée uniquement contre la décision du 7 novembre 2012 qui ordonnait une suspension au motif de recherches insuffisantes pour le mois d'octobre 2012. En effet, toute l'argumentation de l'assuré allait dans ce sens (cf. par exemple : «Pour le mois d'octobre 2012 j'ai postulé plusieurs demandes d'emplois, ...»; «Sur la feuille d'octobre 2012 j'avais noté les dates et les moyens de ma démarche...»). Même l'annonce dans un journal régional, que l'assuré mentionne dans son acte d'opposition, concerne, selon les formulaires de preuves de recherches d'emploi, le mois d'octobre 2012. L'assuré ne dit rien au sujet d'éventuelles recherches d'emploi avant le 2 juillet 2012; ce sont pourtant bien celles-ci qui ont fait l'objet de la décision de suspension du 22 novembre 2012. Or, cette même décision contenait notamment l'indication qu'une opposition devait être motivée et contenir des conclusions, conformément à l'art. 10 al. 1 OPGA (ordonnance sur la partie générale des assurances sociales du 11 septembre 2002; RS 830.11), et en plus mentionner les moyens de preuve qui devaient être joints dans la mesure du possible.

De plus, à la fin de son acte d'opposition, l'assuré a déclaré : «votre décision e[s]t injustifié[e] selon les lois». Il ne mentionne donc pas deux décisions de l'ORP, mais une seule. Contrairement à son courrier au Tribunal de céans du 3 avril 2013, dans lequel il déclare vouloir faire recours contre «des décisions», il n'évoque nulle part dans son acte d'opposition l'existence de plusieurs décisions. Enfin, si son recours mentionne le nombre de jours de suspension, tel n'est pas le cas de son opposition.

Dans ces conditions, on ne peut que conclure que l'assuré n'a pas exprimé dans son unique acte d'opposition, reçu par les autorités le 27 novembre 2012, sa volonté de s'opposer non seulement contre la décision du 7 novembre 2012, mais aussi contre la décision de l'ORP du 22 novembre 2012.

c) Reste à examiner ce qu'il en est d'un autre acte d'opposition. Comme on l'a dit ci-dessus, l'intimé a déclaré ne pas avoir reçu d'autre acte d'opposition et il n'y en a effectivement pas dans le dossier. On n'y trouve pas davantage d'autres documents qui pourraient être considérés comme une opposition contre la décision du 22 novembre 2012 ou ayant d'une manière ou d'une autre trait à une telle opposition.

Seul l'acte de recours intitulé «opposition sur la décision du 20.02.2013», reçu le 15 mars 2013 par l'intimé et transmis à la Cour de céans, conteste apparemment aussi les jours de suspension selon la décision du 22 novembre 2012, puisque l'assuré y déclare ne pas être d'accord avec la suspension de 11 jours (donc probablement 8 jours selon la décision du 22 novembre 2012 et 3 jours selon celle du 7 novembre 2012). Cet acte ne pourrait cependant être considéré comme une opposition déposée dans le délai légal contre la décision du 22 novembre 2012. En effet, le 15 mars 2013, le délai d'opposition de 30 jours (art. 52 al. 1 LPGa) était déjà arrivé à échéance. Selon une inscription manuscrite sur l'exemplaire de la décision remis au tribunal par l'assuré, ce dernier l'aurait reçue le 23 novembre 2012. Quant bien même la décision du 22 novembre 2012 aurait été mise à la poste par l'ORP une semaine plus tard et acheminée à l'assuré après dix jours, le point de départ du délai d'opposition serait au plus tard le 11 décembre 2012; le délai d'opposition de 30 jours, compte tenu des fêtes depuis le 18 décembre 2012 jusqu'au 2 janvier 2013 (art. 38 al. 4 let. c LPGa), arriverait à échéance le 25 janvier 2013 (cf. arrêt de la cour de céans AI 71/12 du 22 janvier 2013). En l'occurrence, l'assuré n'a pas non plus déclaré ou laissé entendre que son acte du 15 mars 2013 constituerait l'opposition à laquelle il fait allusion dans son courrier du 3 avril 2013 et encore moins qu'il aurait été

empêché, sans sa faute, de déposer son opposition dans les délais et qu'il aurait ainsi droit à une restitution de délai selon l'art. 41 LPGA.

L'assuré a reçu la communication de l'intimé selon laquelle aucune opposition n'avait été déposée contre la décision du 22 novembre 2012. Après avoir pris connaissance de ce fait, l'assuré n'a donné aucune précision par la suite à ce sujet. Or, il lui appartenait d'établir ou tout au moins de rendre vraisemblable qu'il avait effectivement déposé dans les délais un acte d'opposition contre la décision du 22 novembre 2012. En effet, le fardeau de la preuve incombe à la personne qui prétend avoir entrepris un acte dont il entend en déduire des droits. Comme aucun élément au dossier ne permet d'étayer le dépôt d'une opposition contre la décision de l'ORP du 22 novembre 2012, la Cour de céans doit retenir que l'assuré n'a pas déposé d'opposition contre cette décision.

d) Faute d'opposition, l'intimé n'avait pas à se prononcer sur la décision du 22 novembre 2012. Dès lors, il ne peut pas être reproché aux autorités d'avoir commis à ce sujet un déni de justice à l'encontre de l'assuré.

4. En conséquence, le grief de l'assuré relatif au fait que son opposition contre la décision de l'ORP du 22 novembre 2012 n'a pas été traitée doit être rejeté. Conformément à ce qui a été exposé au considérant 2 ci-dessus, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur la question à savoir si la décision du 22 novembre 2012 était justifiée sur le fond.

5. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

La procédure étant en principe gratuite, il n'est pas perçu de frais de justice. Le recourant, qui n'obtient pas gain de cause, n'a pas droit à des dépens (cf. art. 61 let. a et g LPGA).

**Par ces motifs,
le juge unique**

prononce :

- I. Les causes ACH 42/13 (recours contre décision sur opposition du 20 février 2013) et ACH 108/13 (recours pour déni de justice, décision de l'Office régional de placement du 22 novembre 2012) sont disjointes.

- II. Le recours interjeté dans la cause ACH 108/13 est rejeté.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. R. _____,
- 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).

Le greffier :