

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 16 juillet 2013

---

Présidence de M. MERZ  
Juges : Mme Röthenbacher et M. Métral  
Greffier : M. d'Eggis

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**R.** \_\_\_\_\_, à Vevey, recourant,

et

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

---

**Art. 41, 52 al. 1 LPGA**

**E n f a i t :**

**A.** R. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1969, originaire de l'Angola, au bénéfice d'un permis d'établissement (C) depuis 2012, a travaillé depuis 2007 auprès de différents employeurs dans le canton de Vaud. Le 21 octobre 2009, son employeur l'a licencié de son emploi de nettoyeur avec effet au 31 décembre 2009. L'assuré a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1er janvier 2010.

Par décision du 9 février 2011, l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de Vevey a déclaré l'assuré inapte au placement dès le 17 janvier 2011 au motif qu'il n'était pas disposé à être placé sur le marché du travail. Il aurait été sanctionné à plusieurs reprises, n'aurait pas répondu à l'examen d'aptitude au placement du 19 janvier 2011 et ne se serait pas rendu à un rendez-vous de l'ORP fixé au 9 février 2011.

**B.** Le 25 février 2013, l'assuré a formé une opposition, par l'intermédiaire de la société [...], contre la décision du 9 février 2011 en faisant valoir ce qui suit :

« A cet égard, nous souhaiterions nous prononcer sur la décision citée en marge, certes hors des délais requis (...).  
En effet, vous stipulez dans votre décision en page 1/3 que nous citons ci-dessous soit:

- {...} De plus, l'assuré ne s'est pas présenté en date du 17 janvier 2011 auprès de l'organisateur "Démarche" en vue de commencer un programme d'emploi temporaire (PET) en qualité de concierge pour une durée de trois mois. »

Hors, vous êtes sans savoir que Monsieur R. \_\_\_\_\_ se trouvait hospitalisé pour des raisons médicales indépendantes de sa volonté et ceci jusqu'au 9 février 2011 comme peut l'attester le certificat médical du 8 janvier 2011 dont nous vous joignons un exemplaire traduit (...).

En outre vous relevez dans votre correspondance que notre client a été sanctionné à plusieurs reprises par l'office régional de placement (ORP) dans son droit d'indemnité pour avoir adopté un comportement contraire à celui que l'assurance attendait de lui.

Cependant, il est vrai que son comportement n'est en rien excusable, mais peut être raisonnablement expliqué de la manière suivante soit : Monsieur R. \_\_\_\_\_ n'est en effet pas de langue maternelle française ce qui lui rend toutes compréhensions difficile autant d'un point de vue oral qu'écrit.

Par conséquent et au vue des faits précités nous vous serions reconnaissant de bien vouloir permettre à notre mandant de bénéficier à nouveau des indemnités chômage ainsi qu'à une aide au placement. »

Par lettre du 13 mars 2013, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a demandé au mandataire de l'assuré de lui faire parvenir, dans un délai au 2 avril 2013, un courrier expliquant et justifiant le retard « conséquent » dans le dépôt de l'opposition.

Le mandataire de l'assuré a réagi le 22 mars 2013 en envoyant différents documents qui devaient prouver ses démarches pour la recherche d'emploi. Il ne s'est pas prononcé au sujet du retard de l'opposition.

Par décision sur opposition du 2 avril 2013, le Service de l'emploi a déclaré irrecevable l'opposition interjetée par l'assuré. Il a retenu que l'opposition du 25 février 2013 était intervenue largement en-dehors du délai d'opposition de trente jours. De plus, il n'y avait pas lieu d'accorder à l'assuré une restitution du délai d'opposition. L'assuré n'avait donné aucune explication concernant le retard pour déposer son opposition.

**C.** Par acte du 24 avril 2013, l'assuré a déposé, sans mandataire, un recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois contre la décision sur opposition du 2 avril 2013, en y joignant un lot de pièces. En substance, il a demandé l'annulation de la décision sur opposition. Il a déclaré souhaiter que l'ORP le réintègre pour réévaluer son aptitude au placement et lui octroie les indemnités de chômage mensuels dès son « inscription officielle validée ». Il a souhaité être « dédommagé et ceci en rétroactif pour les indemnités chômage qui ne [lui] ont pas été versées pour la période de 2011 à ce jour ». Il a produit notamment un certificat médical rédigé à la main le 8 janvier 2011 en portugais, avec une traduction manuscrite, dont il ressort que le recourant a été admis au centre médical Luye de Palanca avec les diagnostics de varicelle et de paludisme et qu'il a été en incapacité de travail à 100% du 8 janvier 2011 au 7 février 2011.

Par mémoire du 27 mai 2013, le Service de l'emploi a conclu au rejet du recours. Il a fait valoir que l'assuré n'avait donné aucune explication relative à la tardivité de son opposition.

Dans sa réplique du 17 juin 2013, l'assuré a confirmé ses conclusions. Il a déclaré avoir évoqué à maintes reprises le fait de ne pas être de langue maternelle française, ce qui rendait sa compréhension ainsi que l'interprétation très compliquées. En outre, il a remis au tribunal un certificat établi le 13 juin 2013 par le centre médical CIREs, à Vevey. Ce certificat atteste que l'assuré a été suivi depuis le 12 mai 2009 jusqu'au jour de son établissement. Selon l'assuré, cela prouverait qu'il n'était pas en possession de toutes ses capacités afin d'interjeter son opposition dans les délais requis. De plus, il avait été hospitalisé jusqu'au 9 février 2011.

Le 18 juin 2013, la réplique a été transmise au Service de l'emploi.

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

**1.** Les dispositions de la LPGa (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de la LACI (art. 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGa) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, dans sa teneur au 1er avril 2011; RS 837.02]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGa).

Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

**b)** La loi cantonale vaudoise 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).

**2.** Il ressort du dossier que le recourant s'est inscrit une nouvelle fois à l'ORP depuis le 22 février 2012. Depuis lors, une décision formelle d'aptitude au placement n'a apparemment pas été rendue, même si le Service de l'emploi a examiné cette question. Par décision du 12 mars 2012, la Caisse de chômage Unia a en outre refusé à l'assuré un droit à l'indemnité de chômage à partir du 22 février 2012 au motif qu'il ne présentait aucune période de cotisation pendant le délai-cadre de cotisation, soit du 22 février 2010 au 21 février 2012.

Le présent recours est dirigé uniquement contre la décision sur opposition de l'intimé du 2 avril 2013, suite à l'opposition formée le 25 février 2013 par le recourant. Cette dernière opposition, déposée auprès du Service de l'emploi, n'a été interjetée explicitement que contre la décision de l'ORP du 9 février 2011.

Est donc seule litigieuse la question de savoir si le Service de l'emploi pouvait déclarer irrecevable l'opposition de l'assuré formée le 25 février 2013 au motif que l'opposition était tardive. La Cour de céans doit donc examiner d'abord si l'opposition du 25 février 2013 était tardive, puis si le recourant pouvait se prévaloir d'un motif de restitution du délai d'opposition.

Il n'y a lieu de se prononcer dans le présent arrêt ni sur la question à savoir si et dans quelle mesure l'assuré a droit à des

indemnités de chômage pour la période de 2011 à ce jour, ni sur le bien-fondé de la décision de la Caisse de chômage Unia du 12 mars 2012, ni sur la question à savoir si l'assuré était – contrairement à la décision de l'ORP du 9 février 2011 – apte au placement. Il appartiendrait à l'intimé d'examiner l'aptitude au placement dès l'année 2011 seulement en cas d'admission du présent recours. Quant au problème du droit à l'indemnité de chômage dès l'année 2011, il n'aura à être traité par les autorités compétentes qu'une fois l'aptitude au placement confirmée, vu que celle-ci est une condition ouvrant le droit à l'indemnité de chômage (cf. art. 8 al. 1 let. f LACI). Ce point n'est pas litigieux à ce stade de la procédure. Dans la mesure où les conclusions du recours tendraient déjà à la constatation de l'aptitude au placement ou à l'octroi d'indemnités de chômage, elles sont donc irrecevables. Compte tenu de ce qui précède, les allégations de l'assuré selon lesquelles il aurait effectué des démarches pour la recherche d'emploi, n'ont pas à être examinées.

**3.** Selon 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. Le délai commence à courir le lendemain de la communication de la décision (cf. art. 38 al. 1 LPGA). L'acte d'opposition doit 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 LPGA). Le délai légal de l'art. 52 al. 1 LPGA ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGA). Cependant, 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).

**4. a)** La notification doit permettre au destinataire de prendre connaissance de la décision et, le cas échéant, de faire usage des voies de droit ouvertes à son encontre. On considère que la décision est notifiée, non pas au moment où le destinataire en prend connaissance, mais le jour où elle est dûment communiquée; s'agissant d'un acte soumis à réception, la notification est réputée parfaite au moment où la décision entre dans la

sphère de puissance de son destinataire (ATF 113 Ib 296 consid. 2a et les références).

Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 124 V 402 consid. 2a, 122 I 100 consid. 3b, 114 III 53 consid. 3c et 4, 103 V 65 consid. 2a). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration adressée par courrier ordinaire, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurance sociale (ATF 124 V 402 consid. 2b, 121 V 6 consid. 3b). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve (ou de vraisemblance prépondérante) 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 (ATF 103 V 63 consid. 2a; TF 9C\_413/2011 du 15 mai 2012). En application du principe de la vraisemblance prépondérante, un fait est considéré comme établi lorsqu'il est non seulement possible, mais qu'il correspond encore à l'hypothèse la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements (cf. arrêt Tribunal administratif du canton de Vaud [TA] PS.2004.0275 du 6 mai 2005, dans lequel un délai de 6 jours pour l'acheminement d'un courrier par pli simple a été considéré comme tout à fait vraisemblable; cf. arrêt TA FI.2000.0108 du 27 avril 2006 et les références citées, dans lequel un retard d'un jour pour les envois en courrier A et de 4 à 5 jours pour les envois en courrier B a été considéré crédible et mentionnant qu'il avait été exceptionnellement jugé qu'un délai de 22 jours pour la notification d'une décision envoyée par courrier B pouvait encore, dans un cas particulier, apparaître comme vraisemblable; voir aussi ATF 121 V 45 consid. 2a; ATF 121 V 208 consid. 6b; 119 V 7 consid. 3c; arrêt TA PS 1997/0114 du 7 octobre 1997).

**b)** En l'espèce, le recourant ne conteste pas avoir reçu la décision de l'ORP du 9 février 2011 et avoir manqué le délai légal d'opposition de 30 jours pour procéder contre cette décision. La décision est considérée comme notifiée dès qu'elle parvient dans la sphère

d'influence du destinataire (par exemple la boîte aux lettres); il n'est pas nécessaire que celui-ci en prenne effectivement connaissance (cf. ATF 122 I 139 consid. 1).

La date exacte à laquelle la décision du 9 février 2011 est parvenue dans la sphère d'influence du recourant n'est pas connue. Celui-ci ne dit rien à ce sujet, sans nier avoir reçu cet acte. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, on peut admettre que la notification de ladite décision a eu lieu dans le courant du mois de février 2011, au regard de sa date et de la durée de transmission par la poste à l'intérieur de la Suisse de tout au plus quelques jours. Ainsi, l'opposition aurait dû être déposée au plus tard dans le courant du mois de mars 2011, afin de respecter le délai légal de 30 jours selon l'art. 52 al. 1 LPGA en relation avec les art. 38 et 39 LPGA. Dès lors, l'opposition déposée en février 2013, soit près de deux ans plus tard, a eu lieu bien après l'échéance du délai pour procéder en temps utile.

**5.** Se pose ensuite la question à savoir si l'assuré peut bénéficier d'une restitution du délai au sens de l'art. 41 LPGA.

**a)** Le recourant fait tout d'abord valoir que le français n'est pas sa langue maternelle et qu'il a donc des problèmes de compréhension des actes qu'on lui adresse. Un tel motif ne permet pas la restitution d'un délai près de deux ans après son échéance. D'une part, son bien-fondé est douteux, car l'assuré exposait dans un curriculum vitae versé au dossier des autorités de chômage que sa langue maternelle était le lingala, mais qu'il avait un « très bon niveau » de français et de portugais. D'autre part, l'assuré semble être marié à une ressortissante suisse ou étrangère avec un permis d'établissement, puisqu'il est titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) après un séjour en Suisse d'environ cinq ans (cf. art. 42 et 43 LEtr [RS 142.20]); il pouvait donc s'adresser à son épouse, s'il ne comprenait pas assez l'acte en français.

De plus, en cas de méconnaissance de la langue française, un problème de compréhension du contenu ou de la signification de la

décision ne libère pas un assuré de l'obligation de s'adresser dans les plus brefs délais à un tiers, voire à l'autorité elle-même, qui peut lui expliquer le sens et la portée du courrier en cause. Le fait d'attendre quelques deux ans avant de réagir est gravement fautif et ne permet pas d'obtenir la restitution du délai légal de trente jours. A cela s'ajoute le fait que l'assuré ne pouvait manquer d'être conscient de l'effet de la décision du 9 février 2011, puisqu'il n'a par la suite plus touché les indemnités de chômage.

**b)** L'assuré invoque aussi des problèmes de santé et renvoie à deux certificats médicaux des 8 janvier 2011 (traduit du portugais) et 13 juin 2013.

**aa)** Une maladie ou un accident peuvent, selon les circonstances, notamment le moment où ils surviennent et selon leur gravité, représenter un motif légitime de restitution. Cependant, la survenance d'une maladie ou d'un accident n'est un juste motif que si la partie ne pouvait agir seule ou désigner à temps un tiers - pas nécessairement un avocat - en tant que mandataire. C'est à la personne, qui demande la restitution de délai, de démontrer, à l'appui de moyens idoines, que sa maladie ou son accident l'empêchait d'agir lui-même ou de désigner un tiers (cf. ATF 112 V 255 consid. 2a; 119 II 86 consid. 2b; TF 2A.458/2003 du 26 mai 2003 consid. 3; TF 2A.429/2004 du 3 août 2004 consid. 2; Amstutz/Arnold, in : Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2e éd. 2011, n. 16 ad art. 50 LTF; Jean-Maurice Frésard, in : Corboz et al., Commentaire de la LTF, 2009, n. 7 ss ad art. 50 LTF; Maître/Thalmann, Praxiskommentar VwVG, 2009, n. 19 ss ad art. 24 PA; Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, 2012, n. 2.4 ad art. 22 LPA-VD).

**bb)** En l'espèce, l'assuré prétend ne pas avoir été « en possession de toutes ses capacités afin d'effectuer » son opposition et avoir été hospitalisé jusqu'au 9 février 2011.

Même en admettant que l'assuré a été hospitalisé pendant un mois jusqu'au 9 février 2011, cela ne l'empêchait pas de former une

opposition contre la décision qui date également du 9 février 2011 et qui lui est donc parvenue après l'hospitalisation. Il ne ressort d'aucune des deux attestations médicales présentées par le recourant que ce dernier a été par la suite incapable de demander une explication sur le contenu de la décision et de former – personnellement ou en mandatant un tiers – son opposition. Au demeurant, le Tribunal fédéral a remarqué que même une attestation médicale établissant une incapacité de travail de 100% ne signifie pas encore qu'il est impossible pour la personne concernée d'agir d'une quelconque manière pour respecter les délais (cf. TF 2A.248/2003 du 8 août 2003 consid. 3). Si le centre médical CIREs atteste que le recourant est suivi depuis le 12 mai 2009 jusqu'à ce jour par un médecin, cela ne signifie pas encore que le recourant n'était pas en mesure de former une opposition dans le délai de trente jours, ce qu'il lui appartenait de prouver. Le suivi médical attesté par le CIREs depuis mai 2009 n'a en tout cas pas empêché le recourant de travailler jusqu'à fin 2009, puis d'entreprendre une année plus tard un voyage à l'étranger. En outre, le recourant a aussi prétendu avoir effectué des recherches d'emploi pendant cette période. S'il a eu la possibilité d'effectuer de telles démarches, cela démontre qu'il pouvait également contester à temps la décision du 9 février 2011.

Il en découle que le recourant n'a pas démontré qu'un problème de santé l'aurait empêché d'agir sans sa faute pendant presque deux ans, c'est-à-dire jusqu'au dépôt de son opposition en février 2013. Il faut rappeler encore que selon l'art. 41 LPGA, le requérant doit agir dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé.

**c)** Au vu de ce qui précède, le recourant ne peut faire valoir aucun motif valable de restitution de délai au sens de l'art. 41 LPGA. Pour le surplus, contrairement à ce que laisse entendre le recourant, l'intimé n'a à aucun moment donné l'impression de vouloir passer outre le retard de l'opposition déposée en février 2013 et ainsi de vouloir entrer en matière. Par lettre du 13 mars 2013, le Service de l'emploi avait uniquement demandé au mandataire du recourant de lui faire parvenir un courrier «justifiant de manière probante du retard conséquent» pour le

dépôt de l'opposition et de joindre «toute pièce utile (justificatifs, certificats et autres attestations) de nature à expliquer le dépassement de ce délai impératif».

**d)** En conséquence, le recourant n'a pas respecté le délai d'opposition et ne peut pas invoquer un motif valable de restitution. C'est donc à juste titre que l'intimé a déclaré irrecevable l'opposition du 25 février 2013.

**6.** Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité (voir ci-dessus consid. 2) et la décision sur opposition confirmée.

La procédure étant en principe gratuite, il n'est pas perçu de frais judiciaires, même si l'assuré a agi à la limite de la témérité ou tout au moins a témoigné de légèreté (cf. art. 61 let. a LPGA). L'assuré qui n'obtient pas gain de cause n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,  
la Cour des assurances sociales  
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
- II.** La décision sur opposition du Service de l'emploi du 2 avril 2013 est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- M. R. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage,
- Secrétariat d'état 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).

Le greffier :