

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 23 juin 2015

---

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique

Greffière : Mme Mestre Carvalho

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

C. \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 9 Cst. ; art. 27, 41 et 52 LPGA.**

**E n f a i t :**

**A.** C.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée), née en 1962, s'est annoncée le 10 janvier 2013 puis à nouveau le 23 mai 2013 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de X.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert à partir du 1<sup>er</sup> mars 2013.

A compter du 2 août 2013, l'assurée a été engagée en qualité de secrétaire à 50% par l'entreprise Q.\_\_\_\_\_, à [...].

L'intéressée s'est entretenue le 23 août 2013 avec son conseiller ORP, T.\_\_\_\_\_. Du procès-verbal relatif à cet entretien, il est ressorti que l'assurée s'était présentée ce jour-là pour remettre un certificat médical et pour communiquer la fin de son gain intermédiaire, au 31 août 2013, « *suite à sa maladie* ». Le certificat médical susdit, établi par la Dresse F.\_\_\_\_\_ (médecin généraliste) le 21 août 2013, faisait mention d'une incapacité de travail à 100% à partir de cette même date et ce probablement jusqu'au 18 octobre 2013.

Par certificat médical du 12 septembre 2013, le Dr P.\_\_\_\_\_, médecin assistant au Service de neurochirurgie - hospitalisation du Département des neurosciences cliniques du Centre hospitalier [...] (ci-après : le Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_), a attesté que l'assurée était hospitalisée dans ledit service depuis le 10 septembre 2013, pour une durée encore à déterminer.

Par décision du 29 octobre 2013, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, pour absence de recherches d'emploi durant le mois d'août 2013.

On extrait ce qui suit d'une note juridique établie le 8 novembre 2013 par l'ORP :

"Le CP nous demande d'annuler la sanction.

Selon tél. avec l'Autorité Cantonale - [...] cette sanction ne sera pas annulée, car l'assurée avait un contrat de travail à temps partiel elle serait donc restée en GI et n'aurait pas mis un terme à son chômage."

Par décision du 20 mai 2014, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse), par son agence de X.\_\_\_\_\_, a demandé à l'assurée la restitution d'un montant de 993 francs. Elle a relevé que les indemnités de chômages afférentes au mois de septembre 2013 avaient été versées à l'intéressée le 10 octobre 2013, après quoi avait été rendue la décision de l'ORP du 29 octobre 2013 la sanctionnant d'une suspension du droit à l'indemnité pour une durée de cinq jours dès le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Il s'était donc avéré nécessaire de procéder à la correction du décompte, rectification dont il était ressorti qu'un montant de 993 fr. - correspondant à cinq indemnités journalières - avait été versé à tort.

Le 3 juin 2014, l'assurée a rédigé une correspondance intitulée « *Votre courrier du 20 mai 2014 - Septembre 2013 Recours contre la décision de pénalité de 5 jours - Justification de ma ["]bonne foi["]* », qu'elle a adressée le 4 juin 2014 à l'Instance juridique de la Caisse de chômage [sic]. En substance, elle a exposé qu'elle avait immédiatement informé l'ORP après avoir été mise à l'arrêt de travail le 21 août 2013, qu'elle avait dès lors été dispensée de chercher du travail et qu'à la fin août 2013, son conseiller étant en vacances, elle avait déposé à la réception de l'ORP ses justificatifs pour les recherches d'emploi effectuées durant ce même mois. Elle a ajouté qu'elle avait été hospitalisée le 11 septembre 2013, qu'une tumeur frontale avait été diagnostiquée et qu'une intervention avait été agendée au 26 septembre 2013, après un lourd traitement médicamenteux visant à résorber l'œdème qui s'était formé autour de cette tumeur ; sa fille avait depuis lors dû s'occuper, de façon impromptue, de la gestion de ses affaires administratives, ce qui avait engendré quelques accrocs au niveau de certains courriers ou de réponses à donner. Elle a encore précisé qu'après son opération, elle avait été admise au Centre de traitement et de réadaptation de V.\_\_\_\_\_ (ci-

après : CTR de V.\_\_\_\_\_), dont elle était sortie le 31 octobre 2013 pour ensuite suivre quotidiennement une radiothérapie intensive jusqu'à mi-décembre. Au regard de ces éléments, l'assurée a fait valoir que ce qui suit :

*"• Mes recherches d'août ont bien été remises, à l'ORP, en l'absence de M. T.\_\_\_\_\_ et dans les délais*

*• Ma fille s'était chargée de déposer le solde des papiers à la CCH de [...], suite à mon hospitalisation [...]. Avec un retard de quelques jours vu la gravité de la situation.  
[...]*

*• Etant à V.\_\_\_\_\_ le 29.10.2013, je n'ai pas pu prendre connaissance de votre décision et mon courrier n'était pas relevé chaque jour. A mon retour à la maison, en parallèle à mon traitement, j'ai dû trier des semaines de correspondance*

*• M. T.\_\_\_\_\_, a admis que la pénalité de 5 jours n'était pas justifiée et avait demandé sa suppression*

Je vous remets en copie les certificats médicaux et, au vu de ce qui précède, attestant de ma « bonne foi », de revenir sur la décision rendue le 29.10.2013 et confirmée dans votre recommandé du 20.05.2014"

A ce courrier était joint un duplicata du certificat médical précité de la Dresse F.\_\_\_\_\_ du 21 août 2013, sur lequel figurait une note manuscrite indiquant que la patiente avait été hospitalisée au Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_ le 10 septembre 2013 pour une durée indéterminée et que la durée de l'incapacité de travail serait fixée à la sortie de l'hôpital. Par ailleurs, l'intéressée a produit un certificat médical du Dr P.\_\_\_\_\_ du 10 octobre 2013 attestant une incapacité de travail du 10 septembre au 15 novembre 2013 ; au bas de ce document était apposé un *post-scriptum* de la main de l'assurée, précisant qu'elle était en arrêt complet depuis le 15 novembre 2013.

A teneur d'une fiche d'examen de la recevabilité de l'opposition complétée le 6 juin 2014 par un collaborateur du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), il était retenu que l'opposition formée le 4 juin 2014 n'était pas recevable pour le motif suivant :

"tardif, pas besoin de lui écrire car elle donne déjà les motifs qui ne sont pas valable[s]."

Par décision sur opposition du 13 juin 2014, le SDE a déclaré irrecevable l'opposition de l'assurée contre la décision de l'ORP du 29 octobre 2013. Dans sa motivation, ce service a retenu que la décision contestée avait été notifiée à l'assurée - en courrier B - au plus tard le 5 novembre 2013, de sorte que le délai d'opposition arrivait à échéance le 5 décembre suivant. L'acte d'opposition ayant été déposé le 4 juin 2014, celle-ci était par conséquent intervenue tardivement. Le SDE a par ailleurs nié l'existence d'un empêchement non fautif propre à justifier une restitution de délai, considérant que l'assurée n'était pas dans l'impossibilité de charger un tiers d'accomplir les actes de procédure nécessaire, étant souligné qu'elle avait notamment expliqué avoir fait appel à l'aide de sa fille dès son hospitalisation pour gérer ses tâches administratives.

**B.** Par acte daté du 23 juin 2014 (envoyé sous pli recommandé le 20 juin 2014), C.\_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. La recourante allègue en substance qu'elle a déposé le 30 août 2013 à la réception de l'ORP ses justificatifs de recherches d'emploi pour ce même mois et que, son conseiller étant en vacances, c'est une autre personne qui a pris son dossier - sans l'ouvrir, ni le tamponner - et l'a directement placé dans un casier derrière la réception ; elle ajoute que son conseiller de l'époque, T.\_\_\_\_\_, avait d'ailleurs pu consulter lesdits justificatifs lors d'un précédent entretien et qu'il lui avait alors indiqué de reprendre ces documents et de les présenter à la fin du mois, période à laquelle il serait toutefois en vacances. La recourante relève en outre qu'eu égard à son hospitalisation puis à sa rééducation, il lui était impossible de réagir à la décision de l'administration. Elle souligne également qu'elle n'a pas fait appel à sa fille lors de son hospitalisation, étant incapable de prendre des décisions et se trouvant dans un état second, mais que cette dernière, alors âgée de vingt-deux ans, lui a fait signer une procuration, tâchant de faire au mieux en fonction de la situation. Elle soutient par ailleurs que

lorsqu'elle a pris connaissance des cinq jours de suspension qui lui avaient été infligés, elle a téléphoné de suite à son conseiller T. \_\_\_\_\_ et que ce dernier lui a alors affirmé qu'il s'agissait d'une erreur de secrétariat qu'il ne comprenait pas, la rappelant ultérieurement pour l'informer que la sanction était annulée et qu'elle ne devait plus s'en inquiéter ; en revanche, il ne lui avait en aucun cas indiqué qu'elle devait réagir par écrit. La recourante observe de surcroît que sa feuille d'indemnisation du mois d'août ne mentionnait aucune pénalité. Elle produit enfin un onglet de pièces comportant notamment une copie de ses justificatifs de recherches d'emploi pour le mois d'août 2013, datés du 30 août 2013.

Appelé à se prononcer sur le recours, l'intimé en a proposé le rejet par réponse du 14 août 2014. Il relève pour l'essentiel que seule est litigieuse la question de la recevabilité de l'opposition du 4 juin 2014 contre la décision du 29 octobre 2013, sans égard au fond de l'affaire. Relevant à ce propos que la recourante confirme avoir mandaté sa fille pour la gestion de ses affaires administratives, le SDE retient qu'il ne peut en l'occurrence y avoir lieu à une restitution de délai pour empêchement non fautif, respectivement que l'on ne peut pas raisonnablement considérer que l'assurée a agi avec toute la diligence qui s'imposait en déposant son acte d'opposition le 4 juin 2014 seulement alors qu'elle ne disposait que d'un délai de trente jours dès la fin de l'empêchement pour déposer une demande de restitution et accomplir l'acte omis.

Aux termes de sa réplique du 8 septembre 2014, la recourante maintient son argumentation. Elle rappelle en particulier qu'elle s'est trouvée hospitalisée du 10 septembre au 31 octobre 2013, tout d'abord au Centre hospitalier H. \_\_\_\_\_ puis en rééducation au CTR de V. \_\_\_\_\_, et qu'elle a ensuite subi quotidiennement un lourd traitement de radiothérapie comportant au total trente-trois séances, du 4 novembre au 13 décembre 2013. Ainsi, à l'échéance du délai d'opposition courant jusqu'au 5 décembre 2013, elle se trouvait en pleine radiothérapie et était incapable de gérer ses affaires administratives. Elle souligne également que lorsqu'elle a eu vent de la sanction prononcée à son endroit, elle a contacté par téléphone son conseiller ORP T. \_\_\_\_\_ qui lui a répondu que

« *c'était en ordre, qu'il s'agissait juste d'une erreur et que tout était réglé qu'elle ne devait pas [s]e préoccuper de ces 5 jours de pénalité injustifiée* ». Elle allègue en outre qu'elle a certes donné procuration à sa fille pour régler les affaires essentielles et urgentes découlant d'une longue hospitalisation, mais que cette dernière n'ouvrirait toutefois pas son courrier, qui ne lui était pas davantage amené au Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_ dans la mesure où elle n'était pas en état de s'en occuper. Elle fait de surcroît valoir qu'elle suit actuellement un programme de détection précoce auprès de l'assurance-invalidité, que de ce fait elle ne touchera pas le solde de ses indemnités de chômage et que, le cas échéant, ce solde rembourse largement la sanction qui lui a été infligée. Pour le cas où il serait « *impossible d'aboutir à une issue positive* », elle sollicite la tenue d'une audience. Annexés à cette écriture figurent divers documents, dont :

- un courriel adressé à la Caisse le 17 septembre 2013 par N.\_\_\_\_\_, fille de l'assurée, exposant ce qui suit :

"Madame, Monsieur,

Ma maman étant hospitalisée, je me permets de vous transmettre, ci-joints, les documents suivants :

- Indication de la personne assurée pour le mois d'août 2013
- Attestation de gain intermédiaire de l'employeur Q.\_\_\_\_\_ SA (décompte de salaire+13e mois)
- Certificat médical de son médecin généraliste pour la période débutant le 21.08.2013
- Certificat médical du Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_ attestant qu'elle est hospitalisée depuis le 10.09.2013 pour une durée à déterminer

[...]

Je vous prie de bien vouloir nous excuser pour cet envoi tardif, les circonstances actuelles étant particulièrement compliquées.

[...]"

- une attestation non datée émanant du Service de neurochirurgie - hospitalisation du Département des neurosciences cliniques du Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_, dont il résulte que l'assurée, atteinte d'une lésion frontale extra-axiale droite (méningiome de grade II selon l'Organisation mondiale de la santé), a séjourné dans ce service du

10 septembre au 10 octobre 2013, date de son transfert au CTR de V.\_\_\_\_\_, et qu'elle a subi le 26 septembre 2013 une craniotomie fronto-pariétale droite et exérèse macroscopiquement complète d'une volumineuse lésion néoplastique kystique extra-axiale frontale droite allant jusqu'au niveau du corps calleux ;

- divers certificats médicaux de la Dresse F.\_\_\_\_\_ prolongeant l'incapacité de travail de la recourante de manière ininterrompue depuis le 12 novembre 2013, la dernière fois pour une durée de deux mois à compter du 7 juillet 2014 ;

- une attestation établie le 4 septembre 2014 par la Dresse E.\_\_\_\_\_, médecin assistante au Service de radio-oncologie du Centre hospitalier H.\_\_\_\_\_, certifiant que l'intéressée avait suivi des séances de radiothérapie ambulatoire du 4 novembre au 13 décembre 2013.

Dupliquant le 24 septembre 2014, l'intimé maintient sa position. Il retient tout d'abord qu'à aucun moment la recourante n'a demandé la restitution du délai d'opposition - l'exposé de ses problèmes de santé n'étant à cet égard pas relevant - et que, sur le vu de la jurisprudence fédérale (cf. TF 8C\_898/2009 du 4 décembre 2009), cela justifie déjà en soi le rejet du recours. Il estime en tous les cas que l'intéressée a agi tardivement puisqu'elle n'a déposé son opposition que le 4 juin 2014, alors qu'elle indique avoir subi un traitement médical jusqu'au 13 décembre 2013. Enfin, le SDE souligne que la recourante, qui ne s'estimait pas en mesure d'accomplir durant sa maladie les actes administratifs nécessaires au maintien de sa situation, a donné procuration à sa fille, laquelle ne s'est toutefois prévalué d'aucun motif permettant une restitution de délai.

Le 11 juin 2015 s'est tenue une audience d'instruction au cours de laquelle la recourante a notamment produit un onglet de pièces. Par ailleurs, entendu comme témoin, T.\_\_\_\_\_ a déclaré ce qui suit :

"Vous me donnez lecture du procès-verbal d'entretien du 23 août 2013. Je confirme que j'ai dispensé de recherches d'emploi Mme

C. \_\_\_\_\_ à partir de la date de l'arrêt de travail. Il me semble effectivement que Mme C. \_\_\_\_\_ m'a remis à cette occasion un récapitulatif de [s]es recherches d'emploi des mois de juillet et août 2013.

Vous me soumettez la note du 8 novembre 2013. Je vous explique que, si Mme C. \_\_\_\_\_ avait pu arrêter son chômage grâce à son nouvel emploi, elle aurait été dispensée des recherches d'emploi pour le mois d'août 2013. S'agissant de l'entretien téléphonique, je me rappelle lui avoir dit que j'allais essayer de faire quelque chose pour trouver une solution pour la suspension; j'ai appelé le Service juridique et c'est la raison pour laquelle a été établie la note du 8 novembre 2013. Je me rappelle avoir eu d'autres entretiens téléphoniques avec Mme C. \_\_\_\_\_. Lors de l'un de ces entretiens téléphoniques, je lui ai conseillé de faire recours contre la décision de suspension. Il me semble que c'est à la suite de la décision de restitution du 20 mai 2014 que je lui ai conseillé de faire recours contre la décision de suspension. Je ne me souviens pas si j'ai conseillé à Mme C. \_\_\_\_\_ de faire recours à la fin de l'année 2013 (novembre-décembre). Après la note du 8 novembre 2013, lors de nos entretiens téléphoniques, je n'ai pas rediscuté de la décision de suspension du 29 octobre 2013."

Par correspondance du 15 juin 2015, communiquée le jour même à la Cour de céans, le SDE a en particulier fait savoir à la recourante qu'aucune opposition à la décision de restitution du 20 mai 2014 n'avait été enregistrée mais que la procédure d'encaissement était suspendue jusqu'à droit connu dans l'affaire actuellement pendante devant le Tribunal cantonal.

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

**1. a)** 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 à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (cf. 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 (cf. art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (cf. art. 100 al. 3 LACI et art. 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS

837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

**b)** La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et 130 V 138 consid. 2.1 ; cf. également TF 8C\_245/2010 du 9 février 2011 consid. 2 et 8C\_627/2009 du 8 juin 2010 consid. 1.2). 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 (cf. ATF 125 V 413 consid. 2c; ATF 110 V 48 consid. 4a; RCC 1985 p. 53).

**b)** En l'espèce, la décision entreprise du 13 juin 2014 déclare irrecevable pour cause de tardiveté l'opposition déposée par l'assurée le 4 juin 2014 contre le prononcé de l'ORP du 29 octobre 2013. Cette décision détermine l'objet de la contestation pouvant déféré en justice par voie de recours (cf. TF 9C\_195/2013 du 15 novembre 2013 consid. 3.1 et les références citées) - soit la question de la recevabilité ou non de l'opposition - et circonscrit dès lors l'objet du présent litige. Il suit de là

que seuls peuvent être examinés césans les moyens ayant trait à cet objet, à l'exclusion des griefs de la recourante se rapportant au fond de l'affaire.

**3. a)** Conformément à l'art. 52 al. 1 LPGA, applicable par renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI, 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. 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 (cf. art. 39 LPGA). Le délai légal de l'art. 52 al. 1 LPGA ne peut pas être prolongé (cf. 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 (cf. art. 41 LPGA).

Il incombe à la partie qui invoque un empêchement, afin d'obtenir la restitution d'un délai, de prouver les faits pertinents (conformément au principe général exprimé notamment à l'art. 8 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210] ; cf. TF 1C\_464/2008 du 25 novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F\_1/2009 du 19 janvier 2009).

**b)** Par empêchement non fautif d'accomplir un acte de procédure, il faut comprendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou une erreur excusable. La maladie peut être considérée comme un empêchement non fautif et, par conséquent, permettre la restitution d'un délai, si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (cf. ATF 119 II 86 consid. 2 et 112 V 255 consid. 2a ; cf. TF 9C\_387/2014 du 10 septembre 2014 consid. 4.2, 9C\_209/2012 du 26 juin

2012 consid. 3.1, 8C\_898/2009 du 4 décembre 2009 consid. 2 et 8C\_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). Une erreur est excusable, en particulier, lorsqu'elle découle d'un renseignement erroné sur lequel l'administré pouvait se fonder au regard des circonstances, conformément au droit à la protection de la bonne foi (cf. art. 9 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101] ; cf. ATF 112 la 305 consid. 3 et 111 la 355 avec les références). L'intéressé ne peut pas s'en prévaloir s'il aurait dû reconnaître le caractère erroné du renseignement donné par l'administration en prêtant l'attention raisonnablement exigible (cf. ATF 124 I 255 consid. 1a/aa et 123 II 231 consid. 8b). Ces principes valent également lorsque le renseignement erroné ne porte pas sur les voies de droit comme telles (autorité de recours, moyen de droit, délai de recours), mais concernent les circonstances pertinentes pour l'utilisation de ces voies de droit, notamment la date de la notification de la décision attaquant (cf. TF 2C\_319/2009 & 2C\_321/2009 du 26 janvier 2010 consid. 4.1 [non publié in ATF 136 II 241] et TF 8C\_50/2007 du 4 septembre 2007 consid. 5.1 ; cf. TFA B 107/01 du 23 juillet 2003 consid. 2.2).

**c)** Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il

considère dès lors comme conforme au droit (cf. 6B\_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

L'art. 27 LPGA est étroitement lié au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 Cst.). L'al. 1 prévoit que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Il s'agit là d'une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées - obligation de renseigner qui sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. (cf. TFA C 44/05 du 19 mai 2006 consid. 3.2). Quant à l'al. 2, il énonce que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations ; sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Cette disposition instaure ainsi un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents. Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (cf. ATF 131 V 472 consid. 4.3). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit savoir pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (cf. TF 9C\_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1 et 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.1).

Dans le domaine spécifique de l'assurance-chômage, les principes découlant de l'art. 27 LPGA sont concrétisés à l'art. 19a OACI. Cette disposition prévoit à son alinéa 1 que les organes d'exécution

renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage. Selon l'art. 19a al. 2 OACI, les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (cf. art. 81 LACI). Enfin, conformément à l'art. 19a al. 3 OACI, les autorités cantonales et les offices régionaux de placement (ORP) renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (cf. art. 85 et 85b LACI).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (cf. ATF 131 V 472 consid. 5). D'après la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (cf. ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; cf. TF 8C\_66/2009 du 7 septembre 2009 consid. 8.4 [non publié in ATF 135 V 339]).

**d)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

**4. a)** En l'espèce, l'intimé retient que la décision de suspension de l'ORP du 29 octobre 2013 a été tardivement frappée d'opposition par la recourante, le 4 juin 2014, et qu'il n'y a en outre pas lieu à restitution de délai à défaut d'empêchement non fautif, l'intéressée ayant en particulier bénéficié de l'intervention de sa fille pour la gestion de ses affaires administratives dès son hospitalisation le 10 septembre 2013. Aussi le SDE considère-t-il que l'opposition est irrecevable.

De son côté, la recourante ne conteste pas avoir fait opposition hors délai. Elle invoque toutefois sa période de maladie - durant laquelle sa fille a tâché de faire au mieux pour gérer la situation - et la phase de réadaptation qui s'en est suivie. Elle souligne en outre s'être adressée à son conseiller ORP T. \_\_\_\_\_ dès la prise de connaissance de la mesure de suspension.

Cela étant, on peut laisser ouverte la question de savoir si la maladie constitue en l'occurrence un empêchement non fautif justifiant une restitution de délai, singulièrement si l'assurée, respectivement sa fille, se sont trouvées objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir ensuite des problèmes de santé de l'intéressée. En effet, la restitution peut également s'imposer eu égard au principe de la protection de la bonne foi, en particulier lorsque l'assuré n'a pas agi parce qu'il a été

induit en erreur par de faux renseignements donnés par l'autorité (cf. TF 8C\_716/2010 du 3 octobre 2011 consid. 4 ; cf. consid. 3b et c supra). Or, la présente affaire relève précisément de ce cas de figure.

**b)** De fait, la recourante peut en l'espèce se prévaloir d'une erreur excusable.

**aa)** Dans son acte d'opposition, l'assurée a allégué que son conseiller ORP avait admis l'absence de fondement de la pénalité infligée et qu'il en avait demandé la suppression (cf. opposition du 4 juin 2014 p. 2). Puis, dans le cadre du recours interjeté céans, l'intéressée a fait valoir que lorsqu'elle avait appris l'existence de la sanction prononcée à son endroit, elle avait téléphoné à T.\_\_\_\_\_, lequel lui avait tout d'abord dit qu'il s'agissait d'une erreur de secrétariat échappant à sa compréhension, avant de la rappeler pour l'informer de l'annulation de ladite sanction, sans jamais l'inciter à réagir par écrit (cf. mémoire de recours du 20 juin 2014 p. 2). Par la suite, la recourante a encore insisté sur le fait qu'elle avait contacté son conseiller ORP dès qu'elle avait découvert l'existence de la suspension dont elle faisait l'objet et que ce dernier lui avait affirmé que *« c'était en ordre, qu'il s'agissait juste d'une erreur et que tout était réglé qu[elle] ne devai[t] pas [s]e préoccuper de ces 5 jours de pénalité injustifiée »* (cf. réplique du 8 septembre 2014 p. 2).

Les dires de la recourante doivent ici être mis en relation avec la note juridique établie par l'ORP le 8 novembre 2013, dont il ressort que le conseiller en personnel de l'assurée a demandé l'annulation de la sanction mais que cette annulation a été refusée suite à un entretien téléphonique avec l'autorité cantonale.

Interpellé à ce propos lors de l'audience du 11 juin 2015, T.\_\_\_\_\_ a déclaré qu'il se rappelait avoir dit à l'assurée, lors d'un entretien téléphonique, qu'il allait essayer de faire quelque chose afin de trouver une solution pour la suspension ; il avait alors pris contact avec le Service juridique et c'était la raison pour laquelle avait été établie la note du 8 novembre 2013. Il a également précisé, selon ses souvenirs, qu'après

la note précitée, il n'avait plus rediscuté de cette sanction avec l'intéressée jusqu'à la décision de restitution du 20 mai 2014.

**bb)** En l'état, il est vrai que le dossier en mains de la Cour de céans ne contient aucun procès-verbal relatif à un entretien entre l'assurée et son conseiller ORP suite à la sanction prononcée le 29 octobre 2013. Néanmoins, au regard des déclarations (concordantes sur ce point) de la recourante et de T. \_\_\_\_\_, il apparaît établi que, lorsqu'elle a appris qu'elle faisait l'objet d'une mesure de suspension, l'intéressée a pris contact par téléphone avec son conseiller ORP afin de s'entretenir sur ce sujet. Il convient de souligner à cet égard que la décision de suspension du 29 octobre 2013 a été notifiée à l'assurée au plus tard le 5 novembre 2013 (cf. décision sur opposition du 13 juin 2014 p. 2) - marquant ainsi le point de départ pour le calcul du délai d'opposition (cf. art. 38 al. 1 et 52 al. 1 LPGA), en l'absence d'indication contraire - et que la réaction de l'intéressée ne s'est pas fait attendre puisque le 8 novembre 2013 déjà, suite à l'entretien téléphonique susdit, la demande d'annulation présentée par T. \_\_\_\_\_ était refusée conformément à la note juridique établie ce jour-là. En ce sens, l'assurée a réagi promptement, encore au début du délai d'opposition, à la sanction qui lui était infligée.

Certes, l'intéressée a fini par ne déposer aucune opposition écrite (cf. s'agissant de la forme de l'opposition contre une décision portant sur des prestations de l'assurance-chômage : art. 10 al. 2 let. a OPGA [ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.11]) à l'intérieur du délai légal pour ce faire, arrivé à échéance le 5 décembre 2013 (cf. décision sur opposition du 13 juin 2014 p. 2). Au regard des circonstances du cas particulier, il y a toutefois lieu d'imputer cette défaillance à une erreur excusable. Certes, les versions divergent quant aux propos qu'aurait tenus T. \_\_\_\_\_ lorsque la recourante l'a contacté après avoir pris connaissance de la décision du 29 octobre 2013. Ainsi, aux dires de l'intéressée, son conseiller ORP aurait affirmé que cette sanction n'était pas justifiée et qu'il allait en demander l'annulation (cf. opposition du 4 juin 2014 p. 2), la rappelant pour lui confirmer la révocation de la suspension (cf. mémoire de recours du 20

juin 2014 p. 2), respectivement lui garantissant que tout était réglé (cf. réplique du 8 novembre 2014 p. 2). Ledit conseiller a en revanche expliqué qu'il s'était contenté de déclarer qu'il allait essayer de faire quelque chose afin de trouver une solution pour la suspension et n'avait ensuite plus abordé la question avec l'assurée jusqu'à la décision de restitution du 20 mai 2014 (cf. procès-verbal d'audition du 11 juin 2015). Il n'en demeure pas moins que, dans un cas comme dans l'autre, l'attitude du conseiller ORP était propre à induire l'assurée en erreur.

La première hypothèse revient à considérer que le conseiller ORP, s'étant engagé auprès de l'assurée à demander la suppression de la sanction, a ensuite confirmé à cette dernière l'annulation de ladite pénalité. Cela étant, il lui aurait ainsi fourni des renseignements manifestement inexacts, dont l'intéressée - dépourvue de connaissances spécifiques en matière d'assurance-chômage - n'avait aucune raison de douter dans la mesure où ils émanaient d'un collaborateur de l'ORP rompu aux pratiques de cet office et avec lequel un lien de confiance s'était de surcroît indéniablement noué tout au long des précédents entretiens. L'absence d'opposition dans le délai légal pour ce faire serait dès lors la conséquence d'une erreur excusable de la recourante, à la suite d'un renseignement erroné de la part de l'administration portant sur les circonstances pertinentes pour l'utilisation des voies de droit.

Dans la seconde hypothèse, si l'on admet que T.\_\_\_\_\_ a déclaré qu'il allait tenter de trouver une solution pour la mesure de suspension et qu'il n'est ensuite plus revenu sur la question jusqu'à la décision de restitution du 20 mai 2014, il faudrait alors conclure à un défaut de renseignement de la part de l'administration. A ce propos, il y a lieu de rappeler que la reconnaissance d'un devoir de conseils au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA dépend du point de savoir si l'assureur social disposait, selon la situation concrète telle qu'elle se présentait à lui, d'indices suffisants qui lui imposaient au regard du principe de la bonne foi de renseigner l'intéressé (cf. TF 9C\_97/2009 du 14 octobre 2009 consid. 3.3 ; cf. consid. 3c supra). En particulier, le devoir de conseil de l'assureur social comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le

fait que son comportement pourrait lui causer un préjudice de nature procédurale (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 59 ad art. 17 LACI p. 212). Au cas d'espèce, en faisant preuve d'un degré d'attention usuel (cf. ATF 133 V 249 consid. 7.2), le conseiller ORP T.\_\_\_\_\_ ne pouvait pas ignorer qu'à la suite de son entretien téléphonique avec la recourante, les éventuelles démarches que cette dernière déciderait d'entreprendre contre la décision du 29 octobre 2013 étaient subordonnées au résultat de celles qu'il avait lui-même engagées concernant cette décision. Corrélativement, sur la base de l'entretien téléphonique qu'elle avait eu avec son conseiller ORP, l'assurée - non représentée - pouvait légitimement partir du principe que celui-ci la contacterait en cas de maintien de la sanction afin qu'elle puisse malgré tout faire valoir ses droits en temps utile ; à l'inverse, elle pouvait raisonnablement déduire du silence de son conseiller ORP que les démarches entreprises par ce dernier étaient toujours en cours, voire même avaient abouti à l'annulation de la sanction en question. En d'autres termes, du moment qu'il avait pris la responsabilité d'intercéder en faveur de la recourante, T.\_\_\_\_\_ ne pouvait pas laisser indéfiniment cette dernière dans l'expectative, mais devait bien plutôt faire preuve de diligence afin qu'elle puisse faire valoir ses droits en temps utile. En ce sens, il disposait d'un faisceau d'indices suffisant au regard desquels il lui incombait de tenir la recourante promptement informée de la situation. Or, T.\_\_\_\_\_ a exposé que la problématique de la décision de suspension du 29 octobre 2013 n'avait plus été abordée avec l'assurée jusqu'à la décision de restitution du 20 mai 2014, soit bien après l'échéance du délai pour faire opposition. Partant, en s'abstenant de renseigner l'assurée en temps opportun, le conseiller ORP a failli à son devoir de conseil et a incité cette dernière à adopter un comportement préjudiciable à ses intérêts. Il suit de là que, sous cet angle également, l'absence d'opposition dans le délai prévu par l'art. 52 al. 1 LPGA est la conséquence d'une erreur excusable de la recourante, suite à un défaut de renseignement de la part de l'administration.

Pour le reste, il convient de relever que l'autorité - soit en l'occurrence le conseiller ORP de la recourante - est intervenue dans une

situation concrète, à l'égard d'une personne bien déterminée, à savoir l'assurée. L'autorité a en outre agi ou est censée avoir agi dans les limites de ses compétences. Par ailleurs, il ressort des considérations qui précèdent que, quelle que soit l'hypothèse retenue, l'assurée n'a selon toute vraisemblance pas pu se rendre compte du caractère erroné du renseignement fourni, respectivement du contenu du renseignement omis. Cela dit, si la recourante, dont on doit admettre qu'elle se trouvait dans l'erreur, avait été renseignée de manière adéquate par son conseiller ORP, elle aurait de toute évidence été en mesure de contester la décision du 29 octobre 2013 dans le délai d'opposition courant jusqu'au 5 décembre 2013 et n'aurait en tous les cas pas attendu le 4 juin 2014 - suite à la décision de restitution du 20 mai 2014 - pour s'opposer à la sanction en question. Enfin, il est constant que la réglementation topique n'a subi aucune modification depuis la période concernée.

Il suit de là que les conditions permettant de se prévaloir d'un droit à la protection de la bonne foi en relation avec une violation du devoir de conseils de l'assureur social (cf. consid. 3c supra) sont réalisées en l'espèce. Il y a par conséquent lieu de retenir, au degré de la vraisemblance prépondérante, qu'en omettant de faire opposition à la décision de suspension du 29 octobre 2013 dans le délai légal, qui courait en l'espèce jusqu'au 5 décembre 2013, la recourante a agi sous le coup d'une erreur excusable ou, autrement dit, d'un empêchement non fautif au sens de l'art. 41 LPGa.

**cc)** A cela s'ajoute qu'une fois qu'elle a pris conscience de son erreur, après avoir réalisé, suite à la décision de restitution du 20 mai 2014, que la sanction prononcée à son endroit avait été maintenue, l'assurée a accompli l'acte omis le 4 juin 2014 - soit moins de trente jours après la fin de l'empêchement - et a, à cette occasion, expliqué les raisons pour lesquelles elle n'avait pas pu procéder plus tôt.

L'intimé estime toutefois qu'il ne saurait y avoir lieu à restitution dans la mesure où l'intéressée n'a pas formulé de demande dans ce sens, invoquant à cet égard un arrêt 8C\_898/2009 rendu le 4

décembre 2009 par le Tribunal fédéral (cf. duplique du 24 septembre 2014). Dans cet arrêt, qui concerne une assurée ayant recouru tardivement au niveau cantonal et ayant ensuite déféré l'affaire au niveau fédéral en invoquant avoir été hospitalisée, la Haute Cour a en particulier considéré que la simple mention de l'hospitalisation dans l'acte de recours ne constituait pas une demande de restitution, ce qui justifiait déjà en soi le rejet du recours (cf. TF 8C\_898/2009 précité consid. 3). On ne saurait toutefois, en l'espèce, opposer une telle argumentation à la recourante. En effet, aux termes de l'opposition déposée le 4 juin 2014, l'assurée ne s'est pas contentée de se référer à son hospitalisation ou, plus globalement, de « *faire l'exposé de ses problèmes de santé* » (cf. duplique du 24 septembre 2014 p. 1), contrairement à ce que retient l'intimé. Elle a en outre clairement indiqué en quoi l'aspect médical était, selon elle, pertinent en l'occurrence (cf. opposition déposée le 4 juin 2014 p. 2 : « *Etant à V. \_\_\_\_\_ le 29.10.13, je n'ai pas pu prendre connaissance de votre décision et mon courrier n'était pas relevé chaque jour. A mon retour à la maison, en parallèle à mon traitement, j'ai dû trier des semaines de correspondance* »). Bien plus, elle a expressément excipé de sa bonne foi, a signalé que son conseiller ORP, considérant la sanction comme injustifiée, en avait demandé la suppression et a demandé à ce que l'autorité revienne sur la décision du 29 octobre 2013. Ces éléments permettaient dès lors de comprendre que la recourante, non représentée, sollicitait - implicitement - la restitution du délai d'opposition. A tout le moins, en cas de doute, l'administration avait la faculté d'interpeller l'assurée sur le sujet, ce qui n'a pas été fait. On relèvera pour le surplus qu'à l'origine, le SDE n'a nullement réfuté avoir été saisi sous l'angle d'une restitution de délai mais a considéré simplement que l'opposition était tardive et qu'il n'y avait pas besoin d'écrire à l'assurée « *car elle donn[ait] déjà les motifs qui n[étaient] pas valable[s]* » (cf. fiche d'examen de la recevabilité de l'opposition du 6 juin 2014), respectivement que les circonstances invoquées par la recourante n'étaient pas de nature à entraîner l'application de l'art. 41 LPGA (cf. décision sur opposition du 13 juin 2014 p. 3 et réponse du 14 août 2014). Pour ces motifs, l'argumentation développée à ce niveau par l'intimé doit être écartée.

Il y a par conséquent lieu de retenir que la recourante satisfait aux autres conditions posées par l'art. 41 LPGA.

**c)** Dès lors que la recourante peut prétendre à une restitution du délai d'opposition contre la décision de suspension du 29 octobre 2013, il s'ensuit que l'acte d'opposition déposé le 4 juin 2014 doit être considéré comme recevable.

**5. a)** En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition du 13 juin 2014 annulée, la cause étant renvoyée à l'intimé pour qu'il statue sur le fond de l'affaire.

**b)** La procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires.

La recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens (cf. art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours est admis.
  
- II. La décision sur opposition rendue le 13 juin 2014 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée, la cause étant renvoyée audit service pour qu'il statue sur le fond de l'affaire.
  
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- C. \_\_\_\_\_,
- 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 :