

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 13 juillet 2015

Composition : M. MERZ, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

B. _____, à Lausanne, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 29 Cst. ; 27, 38-41, 52, 61 let. a LPGA ; 65 s. LACI ; 90 al. 2 et 81e al. 1 OACI

E n f a i t :

A. B. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1962, a travaillé notamment pour différentes entreprises actives dans le domaine des assurances dès les années 1980. En novembre 2013, il s'est (ré-)inscrit à l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi.

Lors d'un entretien avec sa conseillère ORP du 11 juin 2014, l'assuré s'est inquiété de la fin de son droit aux indemnités de chômage. Il n'arrivait pas à obtenir d'entretiens. L'ORP l'a alors assigné à un cours du 16 juillet au 19 septembre 2014 consistant en dix entretiens à la Fondation [...] (décision du 30 juin 2014).

Lors d'un nouvel entretien du 18 juillet 2014 (dont le procès-verbal est daté du 19 septembre 2014), a été évoquée l'allocation d'initiation au travail (ci-après : AIT). Selon l'ORP, il s'agissait d'une bonne solution, mais il fallait « poser clairement le cadre auprès de l'employeur et des droits » de l'assuré. Ce même jour, l'ORP a assigné l'assuré à postuler auprès de l'entreprise I. _____ (ci-après : l'entreprise).

Par courriel du 5 septembre 2014, l'assuré a informé l'ORP d'un entretien du même jour auprès de l'entreprise au sujet d'un stage du 23 au 26 septembre 2014.

Par acte du 11 septembre 2014, l'ORP a assigné l'assuré à un stage d'essai en qualité de « commercial » auprès de ladite entreprise à un taux d'activité de 100 % pendant la période susmentionnée.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien de l'ORP du 19 septembre 2014 (le procès-verbal étant daté du même jour que l'entretien), que l'assuré a confirmé débiter un emploi dès le 23 septembre 2014 auprès de l'entreprise. Il s'agissait d'un contrat à durée indéterminée dans le cadre d'une AIT. L'entreprise avait déjà été « visitée

». L'ORP remettait à l'assuré les documents de l'AIT pour les transmettre à son employeur. L'ORP lui a expliqué qu'il « annuler[ait] son dossier [chômage] dès que la décision de l'AIT aura[it] été établie ».

Par décision du 23 septembre 2014, l'ORP est revenu sur sa décision d'assignation du 11 septembre 2014 au motif qu'il y avait lieu d'annuler le stage initialement prévu, vu l'engagement par le biais d'une AIT auprès de l'entreprise.

L'assuré et l'entreprise ont conclu en date du 23 septembre 2014 un contrat d'agent commercial avec une rémunération fixe de 3'700 fr. bruts par mois à laquelle s'ajoutait sous certaines conditions une commission sur le montant des commandes obtenues et transmises par l'assuré.

Le 10 octobre 2014, l'ORP a reçu le formulaire de demande d'AIT signé en dates du 6 octobre 2014 par l'assuré et du 25 septembre 2014 par un responsable de l'entreprise pour une initiation travail du 23 septembre 2014 au 22 mars 2015.

Par courriel adressé le 21 octobre 2014 à l'entreprise, l'ORP a déclaré :

« Occupé à établir la décision suite à votre demande d'AIT pour [l'assuré], je constate que le contrat n'est pas en notre possession. Bien entendu, sans cette pièce maîtresse, je ne peux aller de l'avant dans ce dossier. Merci de me faire parvenir ce contrat signé par les deux parties au plus vite. [...] »

B. Par décision du 31 octobre 2014, l'ORP a déclaré accepter partiellement la demande du 10 octobre 2014. Il a octroyé à l'assuré l'AIT d'un montant de 2'220 fr. par mois dès le 24 octobre 2014 jusqu'au 22 mars 2015. Les allocations n'étaient octroyées qu'à partir du 24 octobre 2014 en raison du caractère tardif du dépôt de la demande.

Par écriture du 17 novembre 2014, M._____, indiquant comme adresse celle de l'entreprise, a déposé une opposition contre la

décision du 31 octobre 2014 en concluant à l'octroi des allocations également pour la période du 23 septembre 2014 au 23 octobre 2014 inclus. L'opposition a été enregistrée par le service de l'emploi le 21 novembre 2014.

Par courrier du 24 novembre 2014, le Service de l'emploi (ci-après aussi : le SDE) s'est adressé à l'entreprise et l'a informée avoir enregistré l'opposition que l'entreprise avait formée « au nom » de l'assuré contre la décision du 31 octobre 2014. Par courriel également du 24 novembre 2014, le Service de l'emploi a informé l'ORP notamment comme suit :

« Pour information, Monsieur B. _____ [...] a déposé une opposition auprès de la division opposition de l'Instance juridique chômage et ce par rapport à la décision [...] du 31.10.2014. »

C. Une juriste du Service de l'emploi s'est adressée le 5 décembre 2014 comme suit à une collaboratrice de ce même service :

« Je fais suite à notre conversation de ce jour dans le cadre du dossier mentionné sous objet.

L'ORP a rendu en date du 31 octobre 2014 une décision concernant l'allocation d'initiation au travail partiellement admise au profit de Monsieur B. _____. Cette décision a conclu au versement d'AIT pour la période du 24 octobre 2014 au 22 mars 2015.

A l'examen de l'opposition déposée par l'employeur (entreprise I. _____, sise à [...]) à l'encontre de cette décision, nous avons conclu que ce dernier n'avait pas la qualité pour agir et nous allons ainsi déclarer son opposition irrecevable. Toutefois, nous avons constaté une erreur manifeste dans la décision rendue par l'ORP.

Dès lors, nous vous sollicitons afin de rectifier cette erreur.

En résumé :

L'employeur a déposé "une demande et confirmation d'AIT" en date du 10 octobre 2014 sollicitant l'octroi d'AIT pour la période du 23 septembre 2014 au 22 mars 2015. A cet effet, l'employeur a conclu un contrat de durée indéterminée signé par les parties en date du 23 septembre 2014. Il n'a toutefois remis ce contrat de travail à l'ORP qu'en date du 24 octobre suivant. L'ORP a ainsi octroyé les AIT à compter du 24 octobre 2014 en raison du dépôt tardif dudit contrat de travail.

Toutefois, selon le Bulletin LACI MMT 2014 paragraphe J30, lorsque l'assuré présente sa demande après avoir commencé l'initiation (dans le cas présent l'initiation a débuté le 23 septembre 2014 mais la demande n'a été déposée que

le 10 octobre 2014), les allocations ne lui sont accordées qu'à partir de la date de présentation de la demande et sont réduites en conséquences. En outre, la doctrine confirme l'octroi des AIT à compter de la date du dépôt (tardif) de la demande mais précise qu'un "*retard de l'employeur dans la communication de la demande [d'AIT], du contrat ou du plan de formation n'a pas de conséquence sur le versement des prestations*" (B. RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess, 2014, N 23 ad. art. 65-66).

Dès lors, quand bien même le dépôt du contrat de travail (en date du 24 octobre 2014) a été postérieur au dépôt de la demande tardive d'AIT (en date du 10 octobre 2014 alors que l'initiation a débuté le 23 septembre 2014), les allocations d'initiation au travail auraient dû lui être accordées à compter de la date de dépôt de la demande, soit à partir du 10 octobre 2014 (et non du 24 octobre 2014).

Nous vous prions donc de bien vouloir demander à l'ORP de rectifier sa décision du 31 octobre 2014 dans ce sens et de leur indiquer de citer le Bulletin LACI MMT 2014 paragraphe J30 dans la motivation de la décision de façon à indiquer que la date de réception de la demande fait foi pour l'octroi des allocations d'initiation au travail, lorsque le dépôt de cette demande est tardif »

Suite à ce courriel, les deux décisions suivantes ont été formulées :

- Une décision du 8 décembre 2014 de l'ORP, adressée à l'assuré et octroyant les AIT dès le 10 octobre 2014, date de la réception de la demande d'AIT par l'ORP, tout en annulant la décision du 31 octobre 2014.

- Une décision du 22 décembre 2014 du Service de l'emploi, adressée à l'entreprise et déclarant irrecevable l'opposition formée le 25 novembre 2014. Selon le Service de l'emploi, l'entreprise en tant qu'employeur ne disposait pas d'un intérêt digne de protection pour former une opposition contre la décision portant sur l'AIT. Le Service de l'emploi ne fait pas référence à la décision du 8 décembre 2014, respectivement à la correction du début de l'octroi de l'AIT dès le 10 octobre à la place du 24 octobre 2014.

D. Par écriture du 29 janvier 2015, l'assuré s'est adressé au Service de l'emploi. Il a déclaré « faire opposition contre la décision du 20.11.14 [réd. : sic !] (indirectement contre la décision du 22.12.2014 adressée à mon employeur ». Il a notamment fait valoir que le Service de l'emploi aurait dû lui adresser la décision du 22 décembre 2014 en

précisant clairement qu'il était le seul habilité à recourir. Par ailleurs, son employeur perdait plusieurs centaines de francs. En substance, il a demandé au Service de l'emploi qu'il constate que son employeur avait la qualité pour recourir ou alors qu'il accepte que lui-même puisse s'opposer à la décision attaquée. Accessoirement, il a conclu à l'octroi de l'AIT dès le 23 septembre 2014 et non pas seulement dès le 24 octobre 2014.

Par courrier du 17 février 2015, le Service de l'emploi a réagi comme suit à l'écriture précitée :

« Pour nous permettre de traiter votre dossier, vous voudrez bien nous indiquer précisément contre quelle décision vous vous opposez.

Soit la décision concernant l'Allocation d'initiation au travail du 31 octobre 2014, dans ce cas nous pouvons d'ores et déjà relever qu'après consultation du dossier, il apparaît que l'opposition est tardive. Vous pouvez toutefois y faire opposition en nous envoyant un courrier justifiant de façon probante du retard conséquent que nous constatons. Il serait judicieux que vous joignez à votre envoi toute pièce utile (justificatifs, certificats et autres attestations). En effet, conformément aux voies de droit indiquées au verso de la décision incriminée, vous aviez 30 jours pour adresser une opposition à l'autorité de céans, ceci à compter du lendemain du jour où vous avez reçu la décision.

Soit la décision du 22 décembre 2014, dans ce cas, vous aviez 30 jours pour adresser un recours au Tribunal cantonal. Dans tous les cas, une copie de votre courrier [est] transmise ce jour au Tribunal cantonal pour traitement.

Sans nouvelles de votre part dans un délai de dix jours dès réception de la présente, nous vous avisons que votre opposition sera déclarée irrecevable. »

Par écriture du 24 février 2015 à l'attention du Service de l'emploi, l'assuré a répondu comme suit :

« Je vous adresse, comme demandé, les motifs pour lesquels ma réponse a été tardive

- La décision du 31.10.2014 concernant l'Allocation d'initiation au Travail m'a été adressée ainsi qu'en copie à mon employeur.
- Mon employeur s'est opposé à cette décision par courrier le 17.11.2014 adressé au SDE donc produit dans le délai des 30 jours accordés.
- Suite à ce courrier, le SDE m'a adressé une réponse le 22.12.2014, concernant donc l'opposition de mon employeur à la décision du 31.10.2014 et dans laquelle, le SDE cite un arrêt du Tribunal Cantonal (TC) datant de 2014 [réf. : ACH 21/14 du 16 septembre 2014] qui nie à l'employeur le droit de recourir contre un refus d'AIT. Or, je suis certain que vous comprenez qu'il s'avère impossible de savoir que mon employeur n'était pas habilité à recourir, et ce, ni par moi, ni par mon employeur, d'autant que la décision du 31.10.2014 précise, je cite, que "toute personne touchée par cette décision ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée peut attaquer ladite décision".

- J'ai donc dû vous écrire moi-même pour m'opposer à la décision du 22.12.2015 [recte : 22.12.2014] et donc indirectement à celle du 31.10.2014, puisque le salarié est le seul à pouvoir recourir, ce qui me semble être un non-sens. Je vous ai donc adressé un courrier le 29 janvier 2015 et ce encore une fois dans les délais.

Vu ce qui précède, je vous justifie donc de façon probante le retard de ma réponse et je m'oppose à la décision du 31.10.2014.

De plus, je fais également, par la présente, opposition à la décision du 22.12.2014 pour les motifs énoncés dans mon courrier du 29 janvier 2015, dont vous m'avez indiqué, avoir adressé une copie de ce même courrier du 29 au Tribunal Cantonal. »

E. Entre-temps, le Service de l'emploi a communiqué l'écriture de l'assuré du 29 janvier 2015 à la Cour de céans qui l'a reçue le 23 février 2015 et enregistrée comme recours, ce dont elle a informé l'assuré.

Par écriture du 24 février 2015 adressée à la Cour de céans et reçue par celle-ci le 2 mars 2015 (timbre postal du 1^{er} mars 2015), l'assuré a déclaré réitérer sa « demande d'opposition aux décisions du 31.10.2014 et du 22.12.2015 » [recte : 22.12.2014]. Pour l'essentiel, il a soulevé les mêmes arguments que dans ses courriers adressés le même jour et le 29 janvier 2015 au Service de l'emploi. Il a ajouté que les autorités, qui avaient notifié la décision du 31 octobre 2014 à lui-même et à l'entreprise, auraient dû préciser qu'il était le seul habilité à recourir « ce qui ne coul[ait] pas de source pour le citoyen lambda ». De plus, il n'y avait pas eu d'information de la part de l'ORP sur les conséquences financières d'un dépôt tardif de la demande. Une telle information n'avait été donnée que par le courriel de l'ORP du 21 octobre 2014.

Invité à répondre et à déposer son dossier complet, le Service de l'emploi a conclu par mémoire du 26 mars 2015 au rejet du recours et au maintien de sa décision du 22 décembre 2014, à laquelle il se référait.

Le 30 mars 2015, la Cour de céans a invité le recourant à répliquer dans un délai échéant au 8 mai 2015 en lui donnant explicitement la possibilité de consulter son dossier. Le recourant ne s'est plus manifesté.

F. Il ressort du dossier du Service de l'emploi que celui-ci a rendu le 9 mars 2015 une décision à l'encontre de l'assuré « sur l'opposition interjetée le 1^{er} février 2015 » par ce dernier contre la décision « du 31 octobre 2014, annulée et remplacée par la décision [...] du 8 décembre 2014 ». Il y a déclaré l'opposition de l'assuré irrecevable en raison de sa tardiveté. La décision du 31 octobre 2014 avait été notifiée à l'assuré au plus tard le 7 novembre 2014 et le délai d'opposition arrivait à échéance le 8 décembre suivant. Quant à la décision du 8 décembre 2014, elle avait été notifiée à l'assuré le 15 décembre suivant au plus tard, ce qui lui laissait un délai jusqu'au 30 janvier 2015 pour s'y opposer. L'opposition interjetée le 1^{er} février 2015 était donc tardive que ce soit à l'encontre de la décision du 31 octobre 2014 ou de celle du 8 décembre 2014. Il n'y avait pas non plus de motif pour restituer le délai. Un recours n'a pas été interjeté auprès de la Cour de céans contre cette décision.

G. Le 24 juin 2015, le Tribunal a procédé d'office à une audience d'instruction en présence du recourant et d'une représentante du SDE, lors de laquelle la conseillère ORP, D._____, a été entendue en tant que témoin. Elle a déclaré ce qui suit :

« Le 18 juillet 2014, j'ai parlé des AIT à M. B._____. J'en avais peut-être déjà parlé à d'autres occasions auparavant. Le 18 juillet 2014, j'ai assigné M. B._____ à un poste auprès de I._____. Il a eu un entretien auprès de cet employeur potentiel. Il m'a téléphoné, je n'ai pas rédigé de PV à ce sujet. Le 11 septembre, j'ai fait établir une assignation à un stage d'essai du 23 au 26 septembre auprès de cette entreprise. Lors de l'entretien du 19 septembre, M. B._____ m'a dit qu'il pourrait commencer à travailler le 23 septembre dans l'entreprise. Il m'a parlé de l'AIT. J'ai alors annulé l'assignation au stage d'essai pour lui remettre les documents de l'AIT. J'ai appris que l'entreprise avait pris contact avec l'ORP de Nyon auparavant au sujet des AIT. Par la formulation "l'entreprise avait déjà été visitée" figurant dans le PV du 19 septembre j'entendais que l'entreprise avait déjà eu un contact avec un ORP et était validée. D'après ce qui ressortait du système, il n'y avait pas de problème avec l'entreprise, pas non plus au sujet de son siège. Il s'agissait de ma première AIT, M. Q._____ m'avait accompagnée pour cet entretien. Je me souviens que M. Q._____ a exposé le processus des AIT, soit les formulaires à remplir et comment procéder. On savait que c'était à court terme, voire urgent. Nous avons expliqué que l'AIT n'était pas accordée avant que nous disposions de tous les documents. Je ne me souviens pas si nous avons expliqué que l'AIT ne serait pas accordée avec effet rétroactif. J'étais un peu empruntée par le délai court et le fait de devoir annuler l'assignation au stage d'essai. Le stage d'essai aurait permis de faire débiter l'AIT un peu plus tard. Si le stage d'essai avait précédé immédiatement l'AIT, il n'y aurait pas eu le problème de la rétroactivité. »

Le Tribunal a tenté en vain la conciliation ; l'intimé a maintenu son point de vue quant au fait que l'AIT n'était due qu'à partir du 10 octobre 2014. Dans cette mesure, il était prêt à entrer en matière sur l'opposition du recourant, mais ne rendrait pas d'autres décisions que celle du 8 décembre 2014.

E n d r o i t :

1. La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente à raison du lieu et de la matière pour statuer dans la présente cause, dès lors que le litige a trait à des prestations de l'assurance-chômage et que l'Office intimé a son siège dans le canton de Vaud. Compte tenu des montants en litige qui ne dépassent pas 30'000 fr., il est statué par juge unique (cf. art. 57 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1], 100 al. 3 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0], 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02], 83 b et 83c LOJV [loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979, RSV 173.01], 93 et 94 LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

Le Tribunal des assurances applique le droit d'office, établit les faits déterminants pour la solution du litige avec la collaboration des parties et n'est pas lié par les conclusions ou motifs des parties (cf. art. 61 let. c et d LPGA).

2. En l'espèce, la situation s'avère quelque peu complexe, surtout pour une personne, comme le recourant, non assistée par un avocat. L'administration a rendu au sujet de l'AIT diverses décisions entre le 31 octobre 2014 et le 9 mars 2015.

Dans un premier temps, l'ORP a rendu le 31 octobre 2014 la décision par laquelle l'AIT n'était octroyée qu'à partir du 24 octobre 2014. Contre cette décision, une opposition a été formée, dans le délai légal de 30 jours (art. 52 LPGA), par écriture du 17 novembre 2014. Le SDE a informé le 24 novembre 2014 l'ORP et l'entreprise qu'une opposition au nom de l'assuré avait été enregistrée. Malgré cela, le SDE a rendu le 22 décembre 2014 une décision selon laquelle il déclarait l'opposition irrecevable au motif que l'entreprise n'avait pas d'intérêt digne de protection pour former l'opposition. Par ailleurs, en date du 8 décembre 2014, l'ORP a rendu une décision de reconsidération, annulant la décision du 31 octobre 2014 et octroyant l'AIT dès le 10 octobre 2014.

Le recourant s'est adressé personnellement par écriture du 29 janvier 2015 au SDE - qui a enregistré cette écriture le lundi 2 février 2015 par apposition d'un tampon de ce jour -, demandant notamment l'octroi de l'AIT dès le 23 septembre 2014. Le SDE a informé le recourant que dans la mesure où il s'opposait à la décision du 22 décembre 2014, il devait s'adresser au Tribunal cantonal, une copie étant transmise à celui-ci pour traitement. S'il entendait s'opposer à la décision du 31 octobre 2014, son opposition était tardive ; il avait cependant dix jours pour « y faire opposition [...] en justifiant de façon probante du retard ». Dans ce contexte, le SDE n'a pas mentionné la décision du 8 décembre 2014. Le recourant a réagi face au SDE par courrier du 24 février 2015. A la même date, il s'est également adressé au Tribunal cantonal auquel le SDE avait transmis, le jour précédant, l'écriture du recourant du 29 janvier 2015 comme objet de sa compétence. Dans le délai de réponse imparti par la Cour de céans au SDE, ce dernier a rendu le 9 mars 2015 une décision d'irrecevabilité de l'opposition formée par le recourant « le 1^{er} février 2015 » contre les décisions des 31 octobre 2014 et 8 décembre 2015.

3.

3.1 Dans le domaine des assurances sociales, la procédure doit satisfaire à un certain nombre d'exigences ; elle doit en particulier être simple (cf. art. 61 let. a LPGA).

L'art. 27 LPGA prévoit notamment 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 (al. 1), et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations, les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations étant compétents pour cela (al. 2 *in initio*). Ce devoir de conseils de l'assureur social comprend l'obligation de rendre la personne intéressée attentive au fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3). Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (TF K 7/06 du 12 janvier 2007 consid. 3.3, *in* : SVR 2007 KV n° 14 p. 53 et réf. cit.). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1 et réf. cit.).

L'art. 19a al. 1 OACI - qui renvoie dans son titre à l'art. 27 LPGA (cf. également art. 1 LACI) - impose à cet égard aux autorités de l'assurance-chômage, notamment au Service de l'emploi (cf. art. 76 al. 1 let. c et 85 LACI ; art. 5 LEmp [loi vaudoise sur l'emploi du 5 juillet 2005, RSV 822.11]), de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage.

Un défaut de renseignement par l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur que si cinq conditions sont cumulativement remplies. L'autorité doit ainsi être intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées. Elle doit en outre avoir agi dans les limites de ses compétences réelles ou supposées. De son côté, l'administré ne devait pas avoir connaissance du contenu du renseignement omis ou ce contenu ne devait pas être tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information. Il faut encore que

l'assuré se soit fondé sur le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et, enfin, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment de ce comportement (pour le tout cf. ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 131 V 472 consid. 5).

Par ailleurs, dans le cadre de son activité et notamment lors du traitement d'une opposition, l'autorité doit respecter le principe de l'interdiction du formalisme excessif découlant de l'art. 29 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101). Ce principe est violé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection et devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès à la justice. Il convient de ne pas imposer des contraintes formelles exagérées aux administrés, qui, pour la plupart, n'ont pas de formation juridique et ne font pas appel à des avocats dans leurs relations avec l'administration (ATF 135 I 6 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève 2011, pp. 502 s., n° 1504 ss). Cela vaut d'autant plus en assurances sociales vu le principe précité de la procédure simple et les devoirs d'information incombant aux autorités, prévus par la loi. On ne saurait déclarer irrecevable un acte dont le défaut est découvert suffisamment tôt pour que l'administré puisse être invité à le corriger dans le délai prescrit pour déposer l'acte. Il y a également excès de formalisme à s'en tenir à la lettre d'un acte de procédure, au lieu de l'interpréter raisonnablement, lorsqu'il est évident qu'elle procède d'une inadvertance (cf. ATF 124 II 265 ; 113 la 94 ; TANQUEREL, *op. cit.*, p. 504, n° 1510). Dans cette mesure l'interdiction du formalisme excessif et le principe de la bonne foi selon les art. 5 al. 3 et 9 Cst. poursuivent le même but (cf. ATF 121 I 177 ; TANQUEREL, *op. cit.*, p. 504, n° 1511).

Ce dernier principe interdit en outre, tant à l'autorité qu'à l'administré, d'adopter un comportement contradictoire (ATF 136 I 254). Il peut y avoir comportement contradictoire inadmissible d'une autorité même si le comportement en cause émane de personnes différentes

(TANQUEREL, *op. cit.*, p. 197, n° 582). L'administration ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265).

3.2 Si un délai, compté par jours ou par mois, doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication (art. 38 al. 1 LPGA). Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (art. 38 al. 4 LPGA). Les écrits doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai à l'assureur ou, à son adresse, à la Poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 39 al. 1 LPGA). Lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à un assureur incompétent, le délai est réputé observé (art. 39 al. 2 LPGA). Les délais légaux ne peuvent pas être prolongés (art. 40 al. 1 LPGA). L'art. 41 LPGA dispose que 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.

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 qui, sous certaines conditions, peuvent faire l'objet d'un recours direct au tribunal (cf. art. 52 LPGA ; ATF 131 V 153 consid. 1 ; TF 9C_486/2013 du 2 décembre 2013 consid. 1.2).

Les délais d'opposition et de recours courent dès la notification de la décision litigieuse. 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 réf. cit.).

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 129 I 8 consid. 2.2 ; 124 V 400 consid. 2a ; 122 I 97 consid. 3b ; 114 III 51 consid. 3c et 4 ; 103 V 63 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'assurances sociales (ATF 124 V 400 consid. 2b ; 121 V 6 consid. 3b). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve ou de vraisemblance prépondérante (ATF 103 V 63 consid. 2a ; TF 9C_413/2011 du 15 mai 2012 consid. 4.3). 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. arrêts Casso AI 71/12 du 22 janvier 2013 consid. 1 et AI 97/12 du 18 juin 2013 consid. 1b ; cf. aussi arrêt du 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 ; 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 204 consid. 6b ; 121 V 45 consid. 2a ; 119 V 7 consid. 3c ; arrêt TA PS 1997/0114 du 7 octobre 1997).

3.3 Selon l'art. 53 al. 3 LPGA, l'assureur peut reconsidérer une décision ou une décision sur opposition, contre laquelle un recours a été formé, jusqu'à l'envoi de son préavis à l'autorité de recours.

4.

4.1 La complexité de la cause susmentionnée (cf. notamment consid. 2 ci-dessus) a entraîné le recourant, comme la Cour de céans a pu s'en rendre compte notamment par ses écritures et lors de l'audience du 24 juin 2015, à ne pas bien comprendre ce qu'il se passait et ainsi à ne pas non plus toujours réagir de manière exacte ou formuler les conclusions les plus correctes. Ainsi, théoriquement, le recourant aurait dû demander, à l'occasion d'un recours contre une décision d'irrecevabilité d'une opposition, que le tribunal déclare l'opposition recevable et ordonne à l'administration d'entrer en matière pour rendre une nouvelle décision, sans qu'il soit déjà statué sur le contenu précis de la décision à rendre. Cependant, notamment vu les principes précités de la procédure simple et de l'interdiction du formalisme excessif (consid. 3.1), il faut interpréter les actes du recourant en fonction de la situation et du sens de ses déclarations dans le cadre de la procédure. Dès lors, on peut déduire des dites déclarations que le recourant souhaite l'annulation des décisions de l'ORP et du SDE rendues à son encontre qui l'empêchent d'obtenir l'AIT déjà pour une période avant le 24 octobre 2014, respectivement, suite à la nouvelle décision du 8 décembre 2014, avant le 10 octobre 2014. On examinera par la suite si exceptionnellement il y a lieu que la Cour de céans tranche l'affaire déjà sur le fond ou s'il convient, comme c'est l'usage lors de recours contre des décisions d'irrecevabilité, de renvoyer la cause à l'administration pour nouvelle décision.

4.2 En l'occurrence, il s'avère que le SDE a enregistré l'opposition du 17 novembre 2014 comme émanant du recourant, ce dont il a informé l'ORP et l'employeur avec qui le recourant était en contact. Force est de constater que le SDE s'est par la suite comporté de façon contradictoire en déclarant cette opposition irrecevable faute de légitimation de l'employeur. Déjà en soi, la conclusion d'un manque de légitimation de l'employeur n'est pas irréprochable, dans la mesure où l'employeur avait apparemment versé auparavant l'intégralité du salaire comprenant également les allocations pour les périodes en question et qu'ainsi il pouvait avoir un intérêt digne de protection, même si le but de l'AIT n'est pas de fournir une subvention salariale au profit des employeurs (cf. Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage,

Zurich/Bâle/Genève 2014, n° 14 ad art. 102 LACI, p. 656). Cependant, s'y ajoute surtout que le SDE a enregistré l'opposition comme étant celle du recourant. Dès lors, il ne pouvait pas rendre la décision d'irrecevabilité du 22 décembre 2014. A tout le moins, s'il comptait se raviser par rapport à sa communication du 24 novembre 2014, il aurait dû en informer préalablement le recourant et l'employeur afin qu'ils se déterminent, voire dû leur demander une procuration signée par le recourant en faveur de l'employeur.

Dans cette mesure, le SDE ne pouvait pas déclarer l'opposition du recourant contre la décision du 31 octobre 2014 comme tardive. Un tel raisonnement du SDE est contradictoire et contraire à l'interdiction du formalisme excessif. L'opposition du 17 novembre 2014 devait être considérée comme formée dans les délais au nom du recourant.

Il en va de même pour la décision de reconsidération du 8 décembre 2014. D'une part, vu l'effet dévolutif d'un recours (cf. ATF 127 V 228 consid. 2b/aa), on peut se demander si le SDE était encore habilité à rendre à ce sujet le 9 mars 2015 une décision d'irrecevabilité. En effet, vu le recours introduit par l'écriture du recourant du 29 janvier 2015 que le SDE a lui-même transmis à la Cour de céans comme objet de sa compétence et la confirmation du recours par une seconde écriture du recourant du 24 février 2015, il appartenait au Tribunal de statuer, d'autant plus que la décision du 9 mars 2015 ne consistait pas en une décision de reconsidération au sens de l'art. 53 al. 3 LPGa.

A cela s'ajoute, d'autre part, que la conclusion du SDE selon laquelle l'opposition était tardive apparaît erronée. Certes, le recourant a déclaré en audience avoir reçu la décision de reconsidération du 8 décembre 2014. Il ne pouvait toutefois pas indiquer la date exacte de réception, bien qu'il ait précisé que normalement il recevait les écritures de l'administration dans des délais raisonnables. Dans sa décision du 9 mars 2015, le SDE a admis qu'il arrivait que l'administration ne confie des documents à la poste que quelques jours après les avoir établis et datés (consid. 3 de ladite décision) ; cela peut être confirmé par des

constatations régulières de la Cour de céans. Il ne ressort pas du dossier, si la décision du 8 décembre 2014 a été envoyée par courrier A ou B. Le SDE avait en tout cas transmis l'écriture du recourant du 29 janvier en courrier B en date du 18 février 2014 à la Cour de céans. Vu ce qui précède, on ne peut pas retenir au degré de la vraisemblance prépondérante que le recourant avait reçu la décision du 8 décembre 2014 avant le 18 décembre 2014.

Dès lors, compte tenu des fêtes de fin d'année selon l'art. 38 al. 4 let. c LPGA, le délai de 30 jours pour s'opposer à la décision du 8 décembre 2014 n'a pas commencé à courir avant le 3 janvier 2015. Ainsi, l'acte déposé par le recourant le 29 janvier 2015 et enregistré par le SDE le lundi 2 février 2015, ne s'avère pas être tardif, contrairement à ce qu'a retenu le SDE. Et même s'il était retenu le 15 décembre 2015 comme date de notification, tel que le fait le SDE, le délai de 30 jours en incluant les fêtes du 18 décembre au 2 janvier ne serait arrivé à échéance que le vendredi 30 janvier 2015. Il ne ressort pas non plus du dossier que le recourant avait remis son écriture du 29 janvier 2015 à la Poste suisse après le 30 janvier, le SDE l'ayant enregistré le lundi 2 février 2015.

Les décisions du SDE par lesquelles les oppositions contre les décisions des 31 octobre et 8 décembre 2014 sont déclarées irrecevables ne sont donc pas justifiées.

4.3 Dans un tel cas de figure, la cause devrait en principe être renvoyée au SDE afin que celui-ci instruisse les oppositions et rende une décision sur le fond, c'est-à-dire sur la période pendant laquelle le recourant a droit aux AIT.

Cependant, le recourant a déjà formulé des conclusions sur le fond et le SDE a déclaré lors de l'audience du 24 juin 2015 qu'il était certes prêt à rendre une nouvelle décision vu les erreurs commises par les décisions d'irrecevabilité rendues à l'encontre du recourant, mais que sa décision sur le fond resterait la même que celle du 8 décembre 2014, conformément à l'avis juriste du 5 décembre 2014 (cf. ci-dessus let. C). Le

SDE a maintenu cette position même après une interruption de l'audience accordée afin que la représentante de l'intimé puisse se concerter avec son supérieur. Dans cette mesure, il s'avère inutile de renvoyer l'affaire au SDE. Cela serait contraire au principe d'une procédure simple et rapide et au principe de l'économie de procédure (cf. pour ce dernier ATF 121 V 5 consid. 3c concernant une situation semblable ; TFA I 320/04 du 17 janvier 2005 consid. 1 concernant des autorités non compétentes à raison du lieu ; ATF 130 II 270 consid. 2), d'autant plus que la cause se révèle suffisamment instruite également sur le fond, permettant ainsi à la Cour de céans de statuer.

5.

5.1 Selon l'art. 65 LACI, les assurés dont le placement est difficile et qui, accomplissant une initiation au travail dans une entreprise, reçoivent de ce fait un salaire réduit, peuvent bénéficier d'allocations d'initiation au travail lorsque le salaire réduit durant la mise au courant correspond au moins au travail fourni et qu'au terme de cette période, l'assuré peut escompter un engagement aux conditions usuelles dans la branche et la région, compte tenu, le cas échéant, d'une capacité de travail durablement restreinte. Aux termes de l'art. 66 LACI, les allocations d'initiation travail couvrent la différence entre le salaire effectif et le salaire normal que l'assuré peut prétendre au terme de sa mise au courant, compte tenu de sa capacité de travail, mais tout au plus 60 % du salaire normal (al. 1). Pendant le délai-cadre, les allocations sont versées pour six mois au plus, dans des cas exceptionnels, pour douze mois au plus (al. 2). Les assurés âgés de 50 ans ou plus ont droit aux allocations d'initiation travail pendant douze mois (al. 2bis). Les allocations d'initiation au travail sont réduites d'un tiers de leur montant initial après chaque tiers de la durée de la mise au courant prévue, mais au plus tôt après deux mois. Pour les assurés âgés de 50 ans ou plus, elles sont réduites d'un tiers de leur montant initial à partir du mois qui suit la première moitié de la durée prévue (al. 3). Les allocations sont versées par l'intermédiaire de l'employeur, en complément du salaire convenu. L'employeur doit payer les cotisations usuelles aux assurances sociales sur l'intégralité du salaire et prélever la part du travailleur (al. 4).

Aux termes de l'art. 90 OACI, le placement d'un assuré est réputé difficile lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail, l'assuré a de grandes difficultés à trouver un emploi en raison de son âge avancé, de son handicap physique, psychique ou mental, d'antécédents professionnels lacunaires, du fait qu'il a déjà touché 150 indemnités journalières ou de son manque d'expérience professionnelle lors d'une période de chômage élevé au sens de l'art. 6 al. 1^{ter} OACI (al. 1). L'art. 81e al. 1 OACI s'applique par analogie au délai de dépôt de la demande d'allocation d'initiation travail (al. 2). Selon l'art. 81e al. 1 OACI et sous réserve d'autres dispositions, la personne qui participe à une mesure relative au marché du travail doit remettre à l'autorité cantonale compétente sa demande d'approbation au plus tard 10 jours avant le début de la mesure. Si elle présente sa demande après le début de la mesure, sans excuse valable, les prestations ne lui sont versées qu'à partir du moment où elle a présenté cette demande.

Ce dernier point doit être compris dans le sens qu'en principe aucune prestation n'est versée rétroactivement pour la période avant que la demande n'ait été présentée.

5.2 En l'espèce, il n'est pas contesté et doit être reconnu au vu du dossier que les conditions pour l'octroi de l'AIT sont en principe remplies. Les autorités ont ainsi octroyé au recourant à juste titre des AIT. Est seule litigieuse la période pour laquelle des AIT doivent être accordées. En substance, les autorités reprochent au recourant de n'avoir déposé sa demande d'AIT avec sa signature et celle de l'entreprise que le 10 octobre 2014, raison pour laquelle, conformément aux art. 90 al. 2 et 81e al. 1 OACI, les prestations n'étaient versées qu'à partir de cette date.

5.3 Après avoir interrogé la conseillère ORP en audience en tant que témoin et à l'étude du dossier, il s'avère que les autorités avaient remis au recourant le formulaire de demande AIT lors de l'entretien à l'ORP du vendredi 19 septembre 2014 alors que la mesure en question était censée débuter déjà le mardi 23 septembre 2014 après le weekend

du Jeûne fédéral (comprenant dans le canton de Vaud le lundi comme jour férié). Certes, le formulaire de demande AIT indiquait en gras directement sous son titre que la demande devait « être déposée auprès de l'autorité compétente au plus tard 10 jours avant le début de l'initiation au travail ». Cela correspond à la première phrase de l'art. 81e al. 1 OACI.

Toutefois, d'une part, il n'est pas établi que le recourant avait été rendu attentif, malgré le devoir de renseignement de l'art. 27 al. 1 LPGA, au fait que les prestations ne seraient versées que pour la période à partir de laquelle la demande aurait été rendue aux autorités avec les données et signatures requises. D'autre part, vu ce qui précède, le recourant n'avait pratiquement pas le temps de déposer le formulaire reçu le vendredi 19 septembre 2014 avec toutes les informations et signatures requises avant le début de la mesure le mardi 23 septembre 2014.

On pouvait certes attendre du recourant qu'il rende le formulaire dûment rempli dans les 10 jours dès sa réception le 19 septembre, donc jusqu'au lundi 29 septembre 2014. Mais, il ne peut lui être reproché de ne pas avoir rendu le formulaire plus tôt, donc avant le 29 septembre, faute de renseignement par les autorités dans ce sens et vu également le délai de dix jours accordé selon le formulaire. Dans cette mesure, la Cour de céans estime que les autorités doivent l'allocation également pour la période du 23 septembre au 29 septembre 2014. Une autre possibilité aurait été de retarder le début de l'AIT au 30 septembre 2014, afin que le recourant puisse observer le délai de 10 jours, ce à quoi les autorités n'ont pas non plus rendu le recourant attentif. Dans ce cas de figure, l'assurance-chômage aurait donc dû verser des indemnités de chômage pendant une plus longue période, au moins jusqu'au 29 septembre 2014. Il s'avère donc justifié d'accorder le versement des AIT du 23 au 29 septembre 2014.

L'AIT n'a toutefois pas à être versée pour la période du 30 septembre au 9 octobre 2014. Si le recourant n'a signé le formulaire que le 6 octobre 2014 pour des raisons qui n'ont pas pu être établies suffisamment – que cela soit parce que l'employeur, qui l'a signée en date

du 25 septembre 2014, ne lui a rendu ou renvoyé le formulaire qu'à cette date ou parce que le recourant n'a lui-même pas tout de suite réagi - cela ne peut en tout cas pas être imputé aux autorités de chômage, encore moins être traité comme faute de ces dernières.

6. Vu ce qui précède, le recours s'avère partiellement bien fondé. La décision sur opposition du 9 mars 2015 doit être annulée et la décision de l'ORP du 8 décembre 2014 réformée en ce sens que l'AIT est également octroyée du 23 au 29 septembre 2014, la cause étant renvoyée à l'ORP pour le calcul et le versement de cette prestation.

Le recourant n'étant pas représenté par un avocat, il n'y a pas lieu de lui accorder des dépens, bien qu'il obtienne gain de cause (cf. art. 61 let. g LPGA). La procédure étant en principe gratuite, il n'est pas non plus prélevé de frais judiciaires (cf. art. 61 let. a LPGA).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.
- II.** La décision sur opposition du SDE du 9 mars 2015 est annulée et la décision de l'ORP du 8 décembre 2014 réformée en ce sens que l'allocation d'initiation au travail est également octroyée du 23 au 29 septembre 2014, la cause étant renvoyée à l'ORP pour calcul et versement de cette prestation.
- III.** Il n'est pas alloué de dépens, ni prélevé de frais judiciaires.

Le juge unique :

La greffière :

Du

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

- B. _____,
- 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 :