

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 juillet 2015

Composition : M. MÉTRAL, président
M. Neu, juge, et M. Pittet, assesseur
Greffier : M. Cloux

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourante

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, DIVISION JURIDIQUE, à Lausanne,
intimée

Art. 5 al. 1 et 51PA; art. 53 al. 2 LPGA

E n f a i t :

A. Par décision du 22 mai 2014, la Caisse cantonal de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) a refusé rétroactivement la demande d'indemnisation de Q. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) du 1^{er} juillet 2013. Par décision du 23 mai 2014, la Caisse a exigé de l'assurée la restitution de la somme de 48'025 fr. 45, à titre de prestations versées à tort.

Par courrier du 26 mai 2014, l'assurée a en particulier demandé l'aménagement de modalités de remboursement. Elle n'a en revanche pas contesté les deux décisions précitées, qui sont entrées en force.

L'assurée a demandé un ajournement des échéances de remboursement par courrier du 28 octobre 2014. Par lettre du 30 octobre 2014, elle a demandé la reconsidération de la décision de la Caisse du 23 mai 2014, exposant pour l'essentiel que des faits importants n'avaient pas été pris en compte mais qu'elle n'avait pas pu les faire valoir durant le délai d'opposition en raison de problèmes de santé.

Par courrier du 5 novembre 2014, la Caisse a constaté que le solde de sa créance était de 48'025 fr. 45 et a demandé la reprise du paiement des mensualités par la recourante dès le 30 novembre 2014, à défaut de quoi elle entreprendrait des poursuites.

Par courrier du 14 novembre 2014, l'assurée a corrigé une erreur de plume contenue dans sa requête du 30 octobre 2014.

Le 19 novembre 2014, la Caisse a adressé à l'assurée une lettre l'informant que les arguments développés dans sa requête du 30 octobre 2014 n'étaient pas de nature à l'inciter à reconsidérer sa décision. L'assurée conteste avoir reçu cette lettre, qui n'est toutefois pas parvenue en retour à la Caisse.

Par courrier du 15 décembre 2014, la recourante a relevé que ses écrits des 30 octobre et 14 novembre 2014 étaient restés sans réponse.

B. Par acte daté du 27 février 2015 mais déposé le 2 mars 2015, Q._____ a recouru contre l'absence de décision de l'intimée, concluant à ce qu'un délai de trente jours soit imparti à cette dernière pour se prononcer sur sa requête du 30 octobre 2014. Relevant que son recours entraînait l'effet suspensif, la recourante a en outre requis d'être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire.

Répondant le 19 mars 2015, l'intimée a conclu au rejet du recours. Relevant pour l'essentiel que la lettre adressée à la recourante le 19 novembre 2014 ne lui était pas revenue en retour, elle en a déduit qu'elle avait été réceptionnée par l'intéressée. Selon l'intimée, la requête de la recourante avait dès lors été dûment traitée, dans la mesure où ses arguments avaient été écartés.

Dans sa réplique du 21 avril 2015, la recourante a relevé que le fardeau de la preuve quant à la réception de la lettre du 19 novembre 2014 incombait à l'intimée et que celle-ci aurait dû, en vertu du principe de la bonne foi, lui envoyer une copie de cette lettre après avoir reçu le courrier du 15 décembre 2014, dans lequel la recourante s'était plainte de l'absence de réponse à ses précédents écrits. Se fondant sur les références au courrier faites par l'intimée dans sa réponse, elle a en outre fait valoir que la simple mention selon laquelle ses arguments n'étaient pas de nature à justifier une reconsidération ne constituait pas une motivation suffisante pour valoir décision formelle de refus de reconsidération.

A la requête de la recourante, le Juge instructeur lui a transmis le 22 avril 2015 une copie du courrier du 19 novembre 2014. Les deux parties ont en outre été informées qu'à défaut de réquisitions supplémentaires, la cause serait gardée à juger.

Se déterminant le 4 mai 2015, la recourante a réitéré ses arguments quant à la motivation insuffisante de la lettre du 19 novembre 2014.

E n d r o i t :

1. a) Sauf dérogation expresse, 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 obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982; RS 837.0]). L'art. 55 al. 1 LPGA renvoie en outre à la PA (loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968; RS 172.021) s'agissant des points de la procédure administrative qu'elle ne règle pas de manière exhaustive et qui ne sont pas prévus par les dispositions des lois spéciales.

b) Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 LPGA). En matière d'indemnité de chômage, le tribunal du lieu où l'assuré se soumet au contrôle obligatoire est compétent (art. 100 al. 3 LACI; art. 119 al. 1 let. a et 128 al. 1 OACI [ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983; RS 837.02]). Dans le canton de Vaud, cette compétence échoit à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 let. a LPA-VD [loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008; RSV 173.36]).

c) L'acte de recours, qui doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que les conclusions (art. 61 let. b LPGA), doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). Le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps (art. 50 al. 2 PA).

Le recours remplissant en l'occurrence les conditions légales de forme, il est en principe recevable.

2. a) A titre préliminaire, on relèvera que la reconsidération des décisions en matière d'assurances sociales est prévue à l'art. 53 al. 2 LPGA, selon lequel l'assureur peut revenir sur les décisions ou les décisions sur opposition formellement passées en force lorsqu'elles sont manifestement erronées et que leur rectification revêt une importance notable. Cette faculté dépend de la seule appréciation de l'assurance, le tribunal ne pouvant pas obliger celle-ci à entrer en matière sur une requête en ce sens dans la mesure où il n'existe pas de droit à la reconsidération (ATF 133 V 50 consid. 4.1; ATF 106 V 78 consid. 2; TF 8C_334/2008 du 26 novembre 2008 consid. 3.1).

b) Le litige porte toutefois en l'espèce sur la forme que doit prendre un tel refus d'entrer en matière, la recourante se plaignant plus particulièrement du fait qu'aucune décision formelle ne lui a été notifiée à la suite de sa requête du 30 octobre 2014 en reconsidération de la décision de restitution du 23 mai 2014.

c) Vu l'objet du recours, celui-ci n'entraîne pas d'effet suspensif (art. 55 al. 1 PA), faut de décision attaquée produisant des effets.

3. a) Il y a déni de justice lorsque, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire (art. 46a al. 1 PA).

En vertu de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou déclarer

irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).

En particulier, une décision en constatation (art. 5 al. 1 let. b PA) ne peut être rendue que lorsqu'un intérêt digne de protection – soit un intérêt actuel de droit ou de fait auquel ne s'opposent pas de notables intérêts publics ou privés – commande la constatation immédiate de l'existence ou de l'inexistence d'un rapport de droit et que celui-ci ne puisse pas être préservé par une décision formatrice, constitutive de droits ou d'obligations (ATF 130 V 388 consid. 2.4; TF 9C_528/2010 du 11 juillet 2011 consid. 4.2.1).

b) Il ressort de ce qui précède que la recourante ne dispose d'aucun droit à obtenir la reconsidération de la décision du 23 mai 2014 (cf. *supra* consid. 2).

Dans ces conditions, l'intimée ne pouvait pas rendre de "décision" au sens de l'art. 5 al. 1 PA tendant à créer, modifier ou annuler un tel droit (cf. let. a), ni rejeter ou déclarer irrecevable une demande s'y rapportant (cf. let. c). On ne reconnaît en outre pas quel intérêt de fait ou de droit la recourante avait à ce qu'une décision en constatation soit rendue à ce sujet (let. b), de sorte que cette voie n'était pas non plus ouverte (cf. point précédent).

L'objet des reproches de la recourante n'est ainsi pas sujet à décision et l'intéressée ne peut pas se plaindre d'un déni de justice par l'intimée en l'espèce.

c) Dans la mesure où la recourante invoque n'avoir pas pu s'opposer en temps utile à la décision du 23 mai 2014 en raison de troubles de santé, on peut encore se demander si son écriture du 30 octobre 2014 devait être considérée comme une demande de restitution du délai d'opposition.

L'art. 41 LPGA prévoit à cet égard que si le requérant ou son mandataire est empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les trente 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.

En l'espèce, la recourante s'est vue notifier la décision du 23 mai 2014 dans le courant du même mois, mais ne s'y est opposée qu'en date du 30 octobre 2014. Vu notamment sa réponse circonstanciée du 26 mai 2014, il est douteux qu'elle ait effectivement été empêchée de s'opposer à cette décision dans le délai prévu à cet effet. Quoi qu'il en soit, la recourante n'allègue pas, dans sa requête du 30 octobre 2014, que ses troubles de santé ont duré de manière ininterrompue jusqu'à la fin du mois de septembre 2014. Une éventuelle demande de restitution déposée le 30 octobre 2014 serait dès lors alternativement tardive ou insuffisamment motivée et la recourante ne peut rien en tirer à ce titre également.

4. Cela étant, toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi (art. 9 *in fine* Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101]).

En l'occurrence, la recourante était ainsi en droit d'attendre une réponse - quand bien même celle-ci ne constitue pas une décision formelle - de l'intimée à la suite de sa requête du 30 octobre 2014.

L'intimée prétend lui avoir adressé une telle réponse le 19 novembre 2014, que la recourante conteste avoir reçue. Le Juge instructeur a toutefois adressé le 22 avril 2015 une copie de ce courrier à la recourante, qui en a accusé réception le 4 mai 2015. Cette question n'est ainsi plus sujette à polémique. Les reproches de la recourante quant à la motivation contenue dans ce courrier sont au surplus sans pertinence, cet acte n'étant pas une décision (cf. *supra* consid. 3/b).

5. a) Il s'ensuit le rejet du recours.

b) La procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), il n'est pas perçu de frais judiciaires. Il n'y a pas non plus lieu d'allouer de dépens à la recourante, celle-ci ayant procédé sans faire appel aux services d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA; art. 55 al. 1 LPA-VD).

c) Vu les motifs qui précèdent, la défense des intérêts de la recourante ne nécessitait pas l'intervention d'un mandataire professionnel – le recours étant au demeurant dépourvu de chances de succès –, de sorte que sa requête d'assistance judiciaire doit être rejetée.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

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

III. La requête d'assistance judiciaire de la recourante est rejetée.

Le président :

Le greffier :

Du

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

- Q. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :