

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 7 avril 2016

---

Composition : Mme DESSAUX, juge unique  
Greffière : Mme Pellaton

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

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

---

**Art. 27 et 53 al. 2 LPGA ; art. 19a al. 1 OACI**

**E n f a i t :**

**A.** R. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1984, s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de Pully (ci-après : l'ORP) le 26 septembre 2013, sollicitant des indemnités de l'assurance-chômage à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2013. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

A l'occasion d'un entretien du 28 janvier 2014 à l'ORP, l'assuré a annoncé avoir retrouvé un emploi auprès de S. \_\_\_\_\_ dès le 19 mars 2014. Par courrier du 7 mai 2014, l'ORP a en conséquence annoncé à l'assuré l'annulation de son inscription et lui a imparti un délai au 16 mai 2014 pour une éventuelle réponse, à défaut de quoi son dossier serait fermé. En l'absence de réaction de la part de l'assuré, l'ORP a fermé son dossier le 19 mai 2014.

Par courrier du 16 mars 2015, l'assuré a demandé à l'ORP la réouverture rétroactive au 19 mars 2014 de son dossier, qui avait selon lui été fermé à la suite d'un malentendu ou de mauvais renseignements. L'assuré a annexé à sa lettre un courrier qu'il avait adressé à la Caisse cantonale de chômage le 9 mars 2015 et dans laquelle il expliquait que, durant neuf mois, le revenu réalisé auprès de S. \_\_\_\_\_ avait été d'environ 1'000 fr. inférieur aux indemnités de chômage auxquelles il aurait pu prétendre. N'ayant pas été renseigné, respectivement mal renseigné, il se retrouvait avec un manque à gagner d'environ 9'000 francs. Il souhaitait percevoir des indemnités compensatoires. Dans sa réponse du 12 mars 2015, la Caisse cantonale de chômage a renvoyé l'assuré à s'adresser à l'ORP, précisant que si l'ORP acceptait de l'inscrire dès le 19 mars 2014, il pourrait être indemnisé de manière rétroactive. L'assuré a adressé sa demande au Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) le 29 avril 2015.

Par décision du 5 mai 2015, le SDE, division juridique des ORP, a rejeté la demande de reconsidération de l'assuré, considérant comme valable l'annulation du dossier pour prise d'emploi au 19 mai 2014. Il a

notamment observé que l'intéressé avait participé à une séance d'information à l'ORP le 25 novembre 2013, précisant que la question des indemnités compensatoires en cas de prise d'un emploi générant un revenu inférieur à l'indemnité de chômage était l'un des points essentiels abordés lors de ces séances. Le SDE a retenu qu'aucune violation de son devoir d'information ne pouvait être reprochée à l'ORP. L'assuré avait lui-même failli à son obligation de collaborer et commencé un nouvel emploi sans informer l'ORP des modalités du contrat de travail.

L'assuré s'est opposé à la décision précitée le 20 mai 2015, précisant notamment qu'aucun renseignement concernant son nouvel emploi ne lui avait été demandé par l'ORP. Il avait compris de la séance d'information précitée que des indemnités compensatoires n'étaient octroyées qu'en cas de prise d'un emploi à temps partiel, ce qui n'était pas son cas.

Le SDE, Instance juridique chômage, a rejeté l'opposition de l'assuré par décision du 17 juillet 2015, retenant que l'intéressé n'avait pas fait valoir d'arguments permettant de reconsidérer l'annulation de son dossier au 19 mai 2014.

**B.** R. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition précitée le 15 août 2015 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à la réouverture de son dossier à l'ORP en vue d'une indemnisation avec effet rétroactif au 19 mars 2014. Il a fait valoir que l'ORP ne subissait aucun préjudice, l'indemnité étant versée par la Caisse cantonale de chômage, et que la perte financière subie était conséquente.

Par réponse du 18 septembre 2015, l'intimé a conclu au rejet du recours.

Le recourant a répliqué le 8 octobre 2015, excipant de sa bonne foi et de sa précarité financière. L'intimé a maintenu sa position par duplique du 2 novembre 2015.

Les arguments des parties seront repris, dans la mesure utile, dans les considérants en droit ci-après.

### **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 aux contestations relevant de la LACI (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (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.

**b)** La valeur litigieuse étant manifestement inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36] applicable par renvoi de l'art. 83c al. 2 LOJV [loi cantonale vaudoise du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire ; RSV 173.01]).

**2.** En tant qu'autorité de recours contre les décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision. De surcroît, 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 (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a).

Le litige porte sur la réouverture par l'ORP du dossier du recourant dans le but du versement rétroactif d'indemnités compensatoires dès le 19 mars 2014 et durant neuf mois, partant de la reconsidération de la décision de clôture du dossier en question.

**3. a)** Il est constant que l'administration peut reconsidérer une décision passée en force et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée quant au fond, à condition qu'elle soit manifestement erronée et que sa rectification revête une importance notable (art. 53 al. 2 LPGA ; ATF 133 V 50 consid. 4.1). Si la décision initiale paraît admissible compte tenu de la situation antérieure de fait et de droit, il n'y a pas place pour une reconsidération ; s'il subsiste des doutes raisonnables sur le caractère erroné de la décision initiale, les conditions de la reconsidération ne sont pas remplies non plus (TF 9C\_71/2008 du 14 mars 2008 consid. 2 ; 9C\_575/2007 du 18 octobre 2007 consid. 2.2 et I 907/2006 du 7 mai 2007 consid. 3.2.1). Pour juger s'il est admissible de reconsidérer une décision pour le motif qu'elle est sans nul doute erronée, il faut se fonder sur la situation juridique existant au moment où cette décision a été rendue, compte tenu de la pratique en vigueur à l'époque (ATF 130 V 352 ; 125 V 383 consid. 3 ; TF 9C\_45/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.2 ; voir également ATF 135 V 215 consid. 5.1.1 ; 129 V 200 consid. 1.2). Une décision est manifestement erronée lorsqu'il n'existe aucun doute, même futur, sur son inexactitude ; il peut en aller ainsi non seulement lorsqu'elle a été prise sur la base de règles de droit non correctes ou inappropriées, mais aussi lorsque des dispositions importantes n'ont pas été appliquées ou l'ont été de manière inappropriée ; de même, une constatation erronée des faits peut être corrigée par le biais de la reconsidération (ATF 126 V 399 consid. 2b/bb ; TF 9C\_71/2008 du 14 mars 2008 ; 9C\_215/2007 du 2 juillet 2007 consid. 3.1 et la référence, et I 790/01 du 13 août 2003 consid. 1 et la référence). Par ailleurs, pour qu'elle puisse donner lieu à

reconsidération, il faut encore que la rectification de la décision revête une importance notable. Pour déterminer si elle présente ce caractère, il faut se fonder sur l'ensemble des circonstances du cas particulier, notamment sur le laps de temps qui s'est écoulé depuis le moment où, par exemple, des prestations indues ont été allouées ou sur le fait qu'il s'agit d'une prestation durable d'un montant important (Michel Valterio, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], Genève, Zurich, Bâle 2011, n. m. 3135). L'administration n'est pas tenue de reconsidérer les décisions qui remplissent les conditions fixées ; elle en a simplement la faculté et ni l'assuré, ni le juge ne peuvent l'y contraindre. Une administration refuse d'entrer en matière sur une demande lorsqu'elle se limite à procéder à un examen sommaire de la requête et répète les motifs invoqués dans la décision initiale (ATF 117 V 8 consid. 2b/aa) ; l'assureur doit alors communiquer le refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération par lettre simple, sans indication des voies de recours. Il ne peut y avoir de recours contre une décision de non-entrée en matière. Cependant, lorsque l'administration entre en matière sur une demande de reconsidération et examine si les conditions d'une reconsidération sont remplies, avant de statuer au fond par une nouvelle décision de refus, celle-ci est susceptible d'être attaquée par la voie d'un recours. Le contrôle juridictionnel dans la procédure de recours subséquente se limite alors au point de savoir si les conditions d'une reconsidération (inexactitude manifeste de la décision initiale et importance notable de la rectification) sont réunies (ATF 119 V 475 consid. 1b et les références ; Valterio, *op. cit.*, n. m. 3136 ss).

**b)** Ces principes sont aussi applicables en l'absence de décision formelle ayant néanmoins acquis force de chose décidée. Il y a force de chose décidée si l'assuré n'a pas, dans un délai d'examen et de réflexion convenable, manifesté son désaccord avec une certaine solution adoptée par l'administration et exprimé sa volonté de voir statuer sur ses droits dans un acte administratif susceptible de recours (ATF 129 V 110 consid. 1.1 ; cf. TF C 128/06 du 10 mai 2007 consid. 3).

**c)** En l'espèce, la communication de l'ORP du 7 mai 2014 ne constitue pas une décision formelle. Néanmoins, dans la mesure où elle confirmait l'annulation de l'inscription du recourant auprès de l'ORP consécutivement à sa prise d'emploi et lui annonçait la clôture de son dossier sauf réponse de sa part dans un délai échéant au 16 mai 2014, il incombait à l'intéressé de se manifester avant cette échéance s'il entendait contester cette opération, cas échéant en exigeant une décision susceptible de recours. En conséquence, il convient de retenir l'existence d'une décision formelle ayant acquis force de chose décidée le 19 mai 2014, date de clôture interne du dossier, et portant sur l'annulation de l'inscription du recourant à l'ORP avec effet au 19 mars 2014, décision ainsi susceptible de faire l'objet d'une reconsidération.

**d)** Tant au regard de la procédure suivie par l'intimé, lequel a rendu une décision, puis une décision sur opposition, qu'au regard des motifs invoqués, il convient d'admettre que l'administration est entrée en matière sur la demande de reconsidération du recourant, discutant de l'adéquation de l'annulation de son dossier à l'ORP et du grief de violation de l'obligation d'information lui incombant.

Après entrée en matière, l'administration a statué au fond en confirmant la décision initiale du 19 mai 2014 d'annulation du dossier auprès de l'ORP avec effet au 19 mars 2014. Il convient dès lors d'examiner si les conditions d'une reconsidération étaient réalisées, plus exactement si dite annulation était manifestement inexacte et si sa rectification revêt une importance notable.

**e)** En l'espèce, le recourant n'a communiqué aucune information qui aurait permis aux organes de l'assurance-chômage de se rendre compte que son futur revenu serait inférieur à 4'915 fr. 40 (70 % du gain assuré, art. 16 al. 2 let. i LACI). Il sera rappelé à cet égard qu'en vertu de l'art. 28 al. 2 LPGA, celui qui fait valoir son droit à des prestations doit fournir gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir ce droit et fixer les prestations dues. Le recourant a notamment fait état d'une activité à plein temps auprès d'un employeur dont rien ne

permettait de supposer a priori qu'il allait servir un salaire inférieur au montant précité, qui plus est en faveur d'un employé expérimenté, le recourant étant au bénéfice d'une formation de policier. Par ailleurs, à la date du 16 mai 2014, soit à l'échéance du délai de réponse à la communication de l'intimé du 7 mai 2014, le recourant avait en principe déjà reçu de son nouvel employeur les décomptes de salaire des mois de mars et avril 2014. Il lui appartenait de saisir l'opportunité de ce délai de réponse pour faire valoir l'existence de revenus mensuels inférieurs aux indemnités de chômage.

Cela étant, on ne saurait retenir une appréciation erronée des faits tels qu'ils se présentaient à l'administration au moment de la clôture du dossier.

**f)** Le recourant allègue encore son manque à gagner, soit de l'ordre de 750 fr. par mois entre mars et novembre 2014. Le préjudice économique allégué revêt incontestablement une importance notable. Cependant la réalisation de cette seule condition ne suffit pas à entraîner la reconsidération, les deux conditions de l'art. 53 al. 2 LPGA étant en effet cumulatives.

**4.** Par surabondance de droit, il sera précisé qu'une révision procédurale en application de l'art. 53 al. 1 LPGA est également exclue.

En effet, selon cette disposition, l'administration est tenue de procéder à la révision d'une décision entrée en force lorsque l'assuré ou l'assureur découvre subséquemment des faits nouveaux importants ou trouve de nouveaux moyens de preuve qui ne pouvaient pas être produits auparavant, susceptibles de conduire à une appréciation juridique différente. La notion de faits ou moyens de preuve nouveaux s'apprécie de la même manière en cas de révision (procédurale) d'une décision administrative, de révision d'un jugement cantonal (art. 61 let. i LPGA) ou de révision d'un arrêt fondée sur l'art. 123 al. 2 let. a LTF (TF 8C\_868/2010 du 6 septembre 2011 consid. 3.2). Sont « nouveaux » au sens de ces dispositions, les faits qui se sont produits jusqu'au moment où, dans la

procédure principale, des allégations de faits étaient encore recevables, mais qui n'étaient pas connus du requérant malgré toute sa diligence. Or, le recourant avait connaissance de son salaire effectif bien avant la décision du 19 mai 2014 clôturant son dossier à l'ORP et il lui appartenait d'en faire part à l'administration à tout le moins dans le délai imparti par la communication du 7 mai 2014. Il ne s'agit donc pas d'un fait nouveau autorisant une révision procédurale sur la base de l'art 53 al. 1 LPGA.

**5. a)** La décision litigieuse traite encore du grief du recourant relatif au caractère lacunaire des informations ou conseils donnés par les organes de l'ORP. Le recourant n'a certes pas réitéré expressément ce grief dans la procédure judiciaire, mais dans la mesure où il s'est prévalu de sa bonne foi, ce point de la décision sera examiné d'office.

**b)** 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 conseil 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 conseil 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 - 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.

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 (art. 5 al. 3 Cst.). 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 de sa part qui peut, à 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. (ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. aussi TF 8C\_406/2010 du 18 mai 2011 consid. 5.3 ; 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2). 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 (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et réf. citées ; cf. aussi TF 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; 8C\_601/2009 du 31 mai 2010 consid. 4.1). 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 (ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. aussi TF 8C\_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; 8C\_601/2009 du 31 mai 2010 consid. 4.1).

**c)** En l'espèce, est litigieux le défaut de renseignement quant à l'éventuel droit à des indemnités compensatoires en présence d'un gain intermédiaire.

Au vu de la teneur des informations communiquées par le recourant à son conseiller ORP, il ne saurait être fait grief à ce dernier d'avoir violé son devoir de conseil, dans la mesure où il n'avait pas connaissance du futur revenu du recourant, ni ne disposait d'éléments concrets permettant de supposer que ce futur revenu serait inférieur aux 70 % du gain assuré, d'autant qu'il s'agissait d'un emploi à plein temps dans une entreprise auprès de laquelle le recourant pouvait se prévaloir de son expérience professionnelle. Les circonstances n'imposaient donc pas au conseiller ORP, lors de l'entretien du 28 janvier 2014, d'attirer l'attention du recourant sur l'éventuel droit à des indemnités compensatoires. Celui-ci n'a par ailleurs fourni aucune information lors de la procédure de clôture de son dossier qui aurait pu attirer l'attention des organes de l'ORP sur l'éventuel droit à des indemnités compensatoires et légitimer, outre les renseignements juridiques pertinents, le maintien de l'inscription.

Examiné sous l'angle du principe de la protection de la bonne foi, le défaut de renseignement litigieux n'entraîne pas non plus l'annulation de la décision de clôture du dossier, l'une des conditions posées par la jurisprudence, en l'occurrence la condition (c), n'étant pas réalisée. En effet, le recourant a participé à la séance d'information imposée à tout assuré nouvellement au chômage et au cours de laquelle la problématique du gain intermédiaire et des indemnités compensatoires est traitée. Il avait donc eu au préalable connaissance du contenu du renseignement omis. Quant à la mécompréhension par le recourant des informations données lors de cette séance, elle ne saurait être imputée aux organes de l'ORP et assimilée à un défaut de renseignement. Au demeurant, les renseignements relatifs aux notions de gain intermédiaire et d'indemnités compensatoires sont d'ordre général et le plus souvent directement accessibles aux assurés, notamment en ligne.

**6.** S'agissant du dernier grief du recourant quant aux positions antinomiques de l'ORP et de la Caisse de chômage, il sera préliminairement rappelé qu'il s'agit de deux entités administratives distinctes. En l'occurrence, la Caisse de chômage ne pouvait revoir la décision de clôture prise par l'ORP et a, à juste titre, expressément renvoyé à une décision de l'intimé sur la question, une éventuelle indemnisation rétroactive dépendant de l'examen juridique du cas.

**7.** En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

La procédure étant gratuite, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA).

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, le recourant, au demeurant non assisté, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 17 juillet 2015 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

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

- R. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

par l'envoi de photocopies.

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

La greffière :