

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 mai 2018

Composition : Mme PASCHE, présidente
Mme Röthenbacher et M. Neu, juges
Greffière : Mme Raetz

Cause pendante entre :

L. _____, à [...], recourante, représentée par Me François Gillard, avocat à Bex,

et

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

Art. 41 et 52 al. 1 LPGA.

E n f a i t :

A. L._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 20 février 2015 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...]. Elle a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1^{er} avril 2015 auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse), laquelle lui a ouvert un délai-cadre d'indemnisation du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2017.

Le 20 avril 2017, la caisse a relevé que sur les formulaires « Indications de la personne assurée » complétés par l'intéressée pour les mois d'avril 2015 à octobre 2016, celle-ci avait informé qu'elle n'avait pas travaillé pour un employeur, ni exercé d'activité indépendante. Il ressortait cependant de l'extrait de son compte AVS qu'elle avait été employée par le V._____ du 1^{er} avril au 31 décembre 2015 et qu'elle avait exercé une activité indépendante dès le mois de mars 2015. La caisse a rendu l'assurée attentive au fait qu'elle s'exposait à l'obligation de rembourser les prestations perçues pendant cette période et lui a imparti un délai afin qu'elle lui communique ses explications et lui fournisse différents documents.

L'intéressée a donné suite à ce courrier le 23 mai 2017.

En réponse à une lettre de la caisse du 12 juin 2017, l'assurée lui a transmis un document le 30 juin 2017.

Le 4 juillet 2017, la caisse a demandé au Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), de statuer sur l'aptitude au placement de l'assurée pour la période du 1^{er} avril 2015 au 30 juin 2016. Elle a transmis les courriers et documents susmentionnés.

Le 11 juillet 2017, le SDE a informé l'assurée de la demande précitée de la caisse et l'a invitée à répondre à plusieurs questions en lien avec l'exercice d'une activité indépendante. Il a précisé que sans réponse

écrite dans un délai de dix jours, il traiterait le dossier sur la seule base des pièces en sa possession. Par ailleurs, il lui a fait savoir qu'une décision niant l'aptitude au placement aurait pour effet l'interruption du versement des indemnités de chômage et, le cas échéant, le remboursement des indemnités versées à tort.

L'assurée a répondu à ce courrier le 21 juillet 2017.

Par décision du 24 juillet 2017, le SDE a déclaré l'intéressée inapte au placement du 1^{er} avril 2015 au 30 juin 2016.

Par décision du 28 juillet 2017, la caisse a exigé de l'assurée la restitution de la somme de 43'418 fr. 50, versée à tort au vu de la décision précitée du SDE.

Le 20 septembre 2017, l'assurée, désormais représentée par Me François Gillard, a contesté ces deux décisions. Elle a demandé la restitution du délai d'opposition, en invoquant qu'entre le 20 juillet 2017 et le milieu du mois de septembre 2017, elle se trouvait chez sa sœur en [...]. C'était donc sans faute de sa part qu'elle n'avait pu aller chercher la décision à la poste. De plus, elle ne s'attendait pas à recevoir une telle décision, de sorte qu'elle n'avait pas à prendre des mesures avant son départ pour qu'un tiers la réceptionne à sa place. Ainsi, elle avait seulement commis une négligence très légère, qui ne pouvait lui être reprochée. Elle s'était retrouvée sans faute de sa part dans l'impossibilité de contester cette décision avant la mi-septembre 2017. Enfin, elle a contesté son inaptitude au placement.

Le 23 septembre 2017, l'assurée a transmis un témoignage non daté de sa sœur, selon lequel elle était son invitée dans sa maison en [...] du 20 juillet au 10 septembre 2017.

Par décision sur opposition du 10 octobre 2017, le SDE a déclaré irrecevable l'opposition à l'encontre de sa décision du 24 juillet 2017, en raison de sa tardiveté. Il a expliqué que les arguments de

l'intéressée ne permettaient pas de justifier le retard dans le dépôt de son opposition, de sorte que la restitution du délai ne pouvait pas lui être accordée. Au surplus, l'examen de l'aptitude au placement avait débuté le 11 juillet 2017 et l'intéressée y avait répondu le 21 juillet 2017, de sorte qu'elle devait s'attendre à recevoir une décision.

Par décision sur opposition du 31 octobre 2017, la caisse a déclaré l'opposition formée contre sa décision du 28 juillet 2017 irrecevable en raison de sa tardiveté.

Le 10 novembre 2017, l'assurée, toujours représentée par Me Gillard, a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (cause AI 198/17 - 95/2018).

B. Par acte du 10 novembre 2017, L._____, par Me Gillard, a recouru contre la décision sur opposition du 10 octobre 2017 du SDE auprès de la Cour de céans, en concluant, en substance, à sa réforme en ce sens que son opposition soit déclarée recevable et que son aptitude au placement soit reconnue du 1^{er} avril 2015 au 30 juin 2016. Reprenant les arguments développés dans son courrier du 20 septembre 2017, elle a ajouté qu'il avait été prévu initialement qu'elle rentre en Suisse à la fin du mois d'août 2017, mais qu'elle avait dû prolonger son séjour en [...] pour des raisons familiales impérieuses. De plus, même si elle avait répondu le 21 juillet 2017 au SDE, elle pouvait s'attendre de bonne foi, au vu des vacances d'été, à ce qu'une décision ne lui soit pas notifiée avant la fin du mois d'août 2017, ce qui lui aurait laissé le temps de recourir dans le délai utile à son retour en Suisse. On ne saurait donc lui reprocher de ne pas avoir nommé de représentant. Elle avait tout au plus fait une erreur excusable d'appréciation. La recourante a allégué qu'elle remplissait les conditions pour obtenir une restitution du délai d'opposition au sens de l'art. 41 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1), lequel ne pouvait pas être interprété comme étant limité aux cas de maladies graves, comme l'avait fait l'intimé en se fondant sur l'arrêt TF 2P.307/2000 du 6 février 2001. Au fond, elle a contesté l'inaptitude au placement retenue par le SDE. A titre

de mesures d'instruction, elle a requis l'audition en qualité de témoins de sa sœur et de G._____, ainsi que la tenue d'une audience.

Dans sa réponse du 21 décembre 2017, l'intimé a proposé le rejet du recours. Il a expliqué que les arguments invoqués par la recourante ne lui permettaient pas de se voir octroyer une restitution du délai, dès lors qu'elle avait été empêchée d'agir dans le délai légal par sa propre faute, notamment en raison d'un manque de diligence quant à la réception de son courrier.

Le 2 mars 2018, la recourante a maintenu sa position.

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 (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance 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 (art. 60 al. 1 LPGA).

La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

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

2. a) En tant qu'autorité de recours contre des 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 et 125 V 413 consid. 2c).

b) En l'espèce, la décision sur opposition litigieuse a pour seul objet la recevabilité de l'opposition formée par la recourante le 20 septembre 2017 à l'encontre de la décision du 24 juillet 2017. Le présent litige porte ainsi uniquement sur la recevabilité de cette opposition. Les conclusions et les griefs de la recourante concernant le fond du litige sortent du cadre de ce dernier et sont dès lors irrecevables.

3. Conformément à l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure.

Selon l'art. 38 LPGA, si le délai, compté par jours ou par mois, doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication (al. 1). Lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit ; le droit cantonal déterminant est celui du canton où la partie ou son mandataire a son domicile ou son siège (al. 3). Aux termes de l'al. 4, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques

inclusivement (let. a), du 15 juillet au 15 août inclusivement (let. b), du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (let. c).

L'acte d'opposition doit être remis au plus tard le dernier jour du délai à l'assureur ou, à son adresse, à la Poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 39 al. 1 LPGA). Le délai légal de l'art. 52 al. 1 LPGA ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGA).

Cependant, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis (art. 41 LPGA).

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 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 (ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 8C_722/2014 du 31 octobre 2014, 8C_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_312/2011 du 16 novembre 2011 consid. 5 et les références citées).

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] - TF 1C_464/2008 du 25

novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F_1/2009 du 19 janvier 2009).

4. En l'espèce, la recourante a reçu la décision du 24 juillet 2017 au début du mois d'août 2017, ce qu'elle ne conteste pas. Le délai d'opposition de 30 jours étant suspendu durant les fêtes judiciaires (cf. art. 38 al. 4 let. b LPGA), il a commencé à courir le 16 août 2017, et ceci jusqu'au 14 septembre 2017. Ainsi, l'opposition formée le 20 septembre 2017 est tardive, tel que le reconnaît l'assurée.

Elle requiert une restitution du délai d'opposition, en soutenant qu'elle se trouvait à l'étranger du 20 juillet au 10 septembre 2017. Toutefois, l'absence ne permet pas d'obtenir la restitution du délai lorsqu'elle est longue, auquel cas l'intéressé doit prendre les dispositions nécessaires à la sauvegarde d'un éventuel délai, ou quand l'absent est en litige et doit par conséquent s'attendre à une communication de l'autorité (ATF 130 III 396 consid. 1.2.3 ; TF 8C_564/2016 du 24 octobre 2016 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 36 ad art. 1 LACI). En l'occurrence, la caisse a informé l'assurée le 20 avril 2017 qu'au vu des activités professionnelles effectuées, elle s'exposait à l'obligation de rembourser les prestations perçues. L'intéressée a répondu à ce courrier le 23 mai 2017, puis a encore transmis un document le 30 juin 2017. Le 11 juillet 2017, le SDE a indiqué à l'assurée que la caisse lui avait demandé de statuer sur son aptitude au placement et l'a invitée à répondre à plusieurs questions en lien avec l'exercice d'une activité indépendante. La recourante s'est exécutée le 21 juillet 2017. Ainsi, au vu des procédures pendantes tant devant l'intimé que devant la caisse, elle devait s'attendre à recevoir une communication officielle. En s'absentant pendant une période aussi longue, elle aurait dû désigner un représentant. Elle n'était en aucun cas légitimée à conclure que l'intimé ne rendrait une décision qu'à la fin du mois d'août 2017, au vu des « vacances d'été ». Dans ces circonstances, elle ne peut se voir reconnaître une erreur excusable d'appréciation.

L'assurée soutient encore qu'il avait été prévu initialement qu'elle rentre en Suisse à la fin du mois d'août 2017, mais qu'elle avait dû prolonger son séjour en [...] pour des raisons familiales impérieuses. Cependant, ce n'est qu'au stade du recours qu'elle s'est prévaluée d'une telle circonstance. Ceci ne ressort aucunement de son opposition du 20 septembre 2017, ni du témoignage de sa sœur. Cette dernière a en effet attesté que l'intéressée se trouvait en [...] du 20 juillet au 10 septembre 2017, sans faire mention d'une quelconque problématique familiale. En outre, l'assurée n'a pas précisé quelles étaient ces raisons familiales, ni étayé ses déclarations d'une quelconque façon, ni produit de document propre à les corroborer. Elle n'a ainsi pas établi qu'elle n'avait pas été en mesure, à tout le moins, de désigner un représentant en Suisse, ce d'autant plus que dans son recours interjeté contre la décision sur opposition du 31 octobre 2017 de la caisse (cause ACH 198/17 - 95/2018), elle ne s'est pas prévaluée de raisons familiales impérieuses, mais d'une atteinte à sa santé.

Enfin, elle fait valoir que la notion d'empêchement non fautif doit être interprétée largement, même si le Tribunal fédéral a retenu, dans son arrêt TF 2P.307/2000 du 6 février 2001, qu'en principe seule la maladie constituait un tel empêchement. Toutefois, au vu de ce qui précède, les circonstances du cas d'espèce ne lui permettent pas de se voir octroyer une restitution du délai, puisqu'elle n'a pas été empêchée sans sa faute d'agir en temps utile.

C'est donc à juste titre que l'intimé a déclaré irrecevable l'acte d'opposition du 20 septembre 2017.

5. Il n'y a pas lieu de tenir une audience, ni de procéder aux auditions de G._____ et de la sœur de la recourante, comme le requiert cette dernière, la Cour de céans étant convaincue que de telles mesures d'instruction ne modifieraient pas l'appréciation qui précède (appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 134 I 140 consid. 5.3, 131 I 153 ; TF 9C_303/2015 du 11 décembre 2015 consid. 3.2, 8C_285/2013 du 11 février 2014 consid. 5.2).

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 10 octobre 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

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

- Me François Gillard (pour L. _____)
- 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 :