

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 mars 2018

Composition : Mme DESSAUX, président
MM. Neu et Piguet, juges
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

J. _____, à Lausanne, recourant,

et

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

Art. 9 Cst.; 27 al. 2 LPGA; 76 al. 1 let. c LACI; 19a al. 1 OACI

E n f a i t :

A. J._____, né en 1983 (ci-après : l'assuré ou le recourant), a été mis au bénéfice d'un droit à des indemnités de chômage à compter du 1^{er} août 2016.

Le 3 mai 2017, l'assuré s'est réinscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP). Le procès-verbal d'entretien établi par sa conseillère ORP le 11 mai suivant mentionne notamment que l'assuré a travaillé précédemment comme logisticien et qu'il a une possibilité d'effectuer un apprentissage dans ce domaine chez P._____. Les documents relatifs à la procédure d'allocation de formation (ci-après : AFO) lui ont été remis.

Il ressort du procès-verbal d'entretien du 11 juillet 2017 que la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (ci-après : DGEP) a décidé que l'apprentissage de l'assuré en vue de l'obtention du certificat fédéral de capacité de logisticien se ferait en trois ans au lieu de deux.

Le 24 juillet 2017, la DGEP a transmis à l'assuré une copie du contrat d'apprentissage de logisticien conclu avec P._____ pour une durée de trois ans (du 1^{er} août 2017 au 31 juillet 2020), approuvé par ses soins.

Par décision datée du 3 août 2017 et traitée par T._____, l'ORP a rejeté la demande d'AFO déposée par l'assuré pour le motif que celui-ci ne pouvait pas être considéré comme étant actuellement difficile à placer.

Le 28 août 2017, l'assuré a été convoqué pour un entretien avec sa conseillère ORP pour le 31 août suivant.

Le 5 septembre 2017, l'ORP a envoyé à l'assuré une convocation à un deuxième entretien de conseil pour le 15 septembre suivant. Avertissement était donné à l'intéressé qu'en cas de nouvelle absence non annoncée préalablement, son dossier serait immédiatement annulé.

Par courriel du 9 août 2017, la conseillère ORP de l'assuré a prié celui-ci de lui téléphoner afin de discuter de la décision qu'il avait reçue. L'intéressé lui a répondu le 12 septembre 2017 qu'il était disposé à discuter et si possible à trouver une solution le jour même.

Dans le procès-verbal d'entretien téléphonique du 14 septembre 2017, T._____ indique que, le 11 septembre précédent, l'assuré a laissé un message sur son répondeur téléphonique lui demandant de le rappeler au plus vite "afin de trouver une solution". Après plusieurs essais infructueux, T._____ a finalement réussi à joindre l'assuré le soir du 14 septembre à 18h30. L'assuré lui a alors indiqué être toujours en apprentissage auprès de la société P._____ et ne pas comprendre les raisons du refus de la mesure d'AFO, qui le mettait dans une situation financière difficile. Interrogé sur les raisons pour lesquelles il n'avait pas formé opposition à la décision contestée, l'assuré a déclaré ne pas avoir ouvert le courrier contenant la décision tout de suite. T._____ lui a indiqué qu'il ne reviendrait pas sur sa décision. Après qu'il eut rappelé à l'assuré son rendez-vous du lendemain avec sa conseillère, l'intéressé lui a répondu qu'il ne s'y rendrait pas car il devait travailler et qu'il en avait "marre" de l'ORP.

Le procès-verbal d'entretien téléphonique établi le 15 septembre 2017 par la conseillère ORP indique notamment qu'elle a discuté avec l'assuré des critères de refus de la mesure d'AFO et lui avoir conseillé de recourir, ce que celui-ci a dit vouloir faire malgré le risque d'être hors délai.

Par courrier daté du 15 septembre 2017 et mis à la poste le lendemain, l'assuré a formé opposition à la décision de l'ORP du 3 août

2017 rejetant sa demande d'AFO. En substance, il a fait valoir qu'à la suite de la résiliation de son contrat de travail pour raisons de santé au 31 juillet 2016, il lui avait été très difficile de réintégrer le marché du travail, que les postes de magasinier comme ceux qu'il avait pu exercer étaient rares, que P._____ lui avait donné sa chance en lui proposant un contrat d'apprentissage en logistique et qu'il était persuadé que cette formation lui permettrait de décrocher un contrat de durée indéterminée.

Par courrier du 21 septembre 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a requis de l'assuré qu'il justifie de façon probante la tardiveté de son opposition dans un délai échéant le 5 octobre 2017.

Le 27 septembre 2017, l'assuré a fait valoir auprès du SDE que le retard de son opposition s'expliquait par le fait que ce n'était que le 15 septembre qu'il avait eu connaissance de la décision de refus de sa demande d'AFO. Il disait avoir trouvé la lettre contenant dite décision posée sur les boîtes aux lettres de sa cage d'escalier. Constatant le refus, il avait immédiatement formé opposition. Au surplus, il jugeait qu'il eut été plus judicieux qu'une telle décision lui ait été envoyée par courrier recommandé, soutenant qu'il ne se serait jamais permis de jouer avec son avenir professionnel en sachant qu'il avait 30 jours pour former opposition.

Par décision sur opposition du 3 novembre 2017, le SDE a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'assuré le 16 septembre 2017 à la décision du 3 août 2017 lui refusant une mesure d'AFO. Il a considéré que la décision querellée, envoyée sous pli B, avait dû parvenir à son destinataire dans les délais d'acheminement normal, à savoir le 10 août au plus tard, en l'occurrence durant les fêtes judiciaires prévues du 15 juillet au 15 août 2017. Par conséquent, le délai d'opposition était échu le 14 septembre 2017. L'opposition, remise à un bureau de poste suisse le 16 septembre 2017, était donc tardive. Pour le surplus, le SDE a jugé que l'assuré n'avait pas établi avoir été empêché d'agir sans sa faute puisqu'en date du 9 septembre 2017, sa conseillère ORP lui avait écrit un mail lui indiquant qu'ils devaient parler ensemble de la décision du 3 août

2017 et que l'intéressé lui avait répondu le 12 septembre qu'il était disposé à discuter de cette décision afin de trouver une solution.

B. Par acte du 30 novembre 2017, J._____ a formé recours devant la Cour des assurances du tribunal cantonal, déclarant contester "la décision négative que j'ai reçue concernant ma demande d'AFO ainsi que le recours que j'ai fait." Il a fait valoir que c'était sur le conseil de son assistante ORP qu'il avait entrepris les démarches pour obtenir sa place d'apprentissage et qu'il n'avait jamais été question d'une possibilité de refus. Quant à la tardiveté de son opposition, il a indiqué s'être justifié auprès de l'intimé à cet égard.

L'intimé n'a pas procédé dans le délai prolongé qui lui a été imparti.

Le 19 janvier 2018, l'assuré a produit deux pièces.

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) 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 art. 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; 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'occurrence, le recours a été déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 60 al. 1 LPGA). Il respecte par ailleurs les autres conditions de forme (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

2. a) En tant qu'autorité de recours contre une décision prise 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, ATF 125 V 413 consid. 2c).

b) En l'espèce, la décision sur opposition rendue par l'intimé le 3 novembre 2017 a déclaré irrecevable l'opposition du recourant à la décision de l'ORP du 3 août précédent. Est par conséquent seule litigieuse devant la Cour de céans la question de savoir si cette décision d'irrecevabilité est justifiée. Les conclusions du recourant tendant au réexamen de la décision du 3 août 2017 rejetant sa demande d'AFO sont ainsi irrecevables dans le cadre du présent recours.

3. a) Selon l'art. 49 LPGA, l'assureur doit rendre par écrit les décisions qui portent sur des prestations, créances ou injonctions importantes ou avec lesquelles l'intéressé n'est pas d'accord (al. 1). Les décisions indiquent les voies de droit et doivent être motivées si elles ne font pas entièrement droit aux demandes des parties; la notification

irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé (al. 3).

Les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues (art. 52 al. 1 LPGGA). Le délai légal ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGGA).

Si le 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 LPGGA). Les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas notamment du 15 juillet au 15 août inclusivement (fériés judiciaires; cf. art. 38 al. 4 LPGGA).

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 LPGGA).

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 LPGGA).

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

c) En l'espèce, il est établi que l'intimé a rejeté la demande d'AFO déposée par le recourant par décision datée du 3 août 2017. Envoyée sous pli B, dite décision est de façon hautement vraisemblable parvenue dans la sphère de connaissance du recourant aux alentours du 10 août suivant, soit durant les fêtes judiciaires d'été. Il est constant que la décision querellée mentionne les voies de droit ainsi que le délai pour former opposition. Cela étant, le délai d'opposition échéait - comme le relève l'intimé dans sa décision sur opposition du 3 novembre 2017 - le 14 septembre 2017. Les arguments du recourant (cf. son courrier du 27 septembre 2017 à l'intimé) pour justifier son retard à déposer son opposition à la décision du 3 août 2017 ne résistent pas à l'examen. Contrairement à ce qu'il soutient, il a pris connaissance de la décision de refus d'AFO bien avant le 15 septembre 2017 : un échange de courriels avec sa conseillère ORP ainsi que les procès-verbaux d'entretien établis par elle-même et T. _____ démontrent en effet que le recourant a tardé à ouvrir le courrier contenant la décision du 3 août 2017 mais qu'il en a pris connaissance le 12 septembre 2017 au plus tard (cf. son courriel du 12 septembre 2017 en réponse à celui de sa conseillère ORP du 9 août précédent). Cela étant, et en l'absence de motif établissant que le recourant a été empêché d'agir sans sa faute dans le délai d'opposition (14 septembre 2017), l'intimé était justifié à considérer son opposition (datée du 15 septembre mais mise à la poste le jour suivant) comme tardive et par conséquent irrecevable.

Reste à examiner si le droit du recourant d'être conseillé sur ses droits et obligations a été respecté.

4. a) L'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus 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 (al. 2, première phrase). Selon l'art. 19a al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI - parmi lesquels figurent les caisses de chômage - renseignent les assurés sur leurs droits et

obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage.

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) 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. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101). D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). 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, 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

b) En l'espèce, il est constant que la décision du 3 août 2017 rejetant la demande d'AFO du recourant mentionnait le délai pour former opposition et précisait que celui-ci était suspendu durant les fêtes judiciaires, notamment celles courant du 15 juillet au 15 août 2017. Cela étant, on ne voit pas pour quel motif la conseillère ORP ou T. _____ auraient été tenus d'attirer l'attention du recourant sur l'échéance du délai pour former opposition. A cela s'ajoute que la conseillère ORP du recourant a pris contact avec lui le 9 août suivant, par courriel, en lui demandant de lui téléphoner afin de discuter de la décision de refus du 3 août 2017. Dans ces conditions, il faut admettre que l'autorité de chômage n'a pas violé son devoir de renseigner et que c'est uniquement en raison de son attitude passive que le recourant n'a pas été en mesure de former opposition à la décision de refus d'AFO du 3 août 2017 à temps.

5. 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).

c) Le recourant qui n'obtient pas gain de cause et qui n'a au demeurant pas agi avec l'assistance d'une mandataire n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD a contrario).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 3 novembre 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 :

- J. _____, à Lausanne,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :