

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 mars 2019

Composition : Mme BERBERAT, présidente
M. Métral et Mme Durussel, juges
Greffière : Mme Kuburas

Cause pendante entre :

F. _____, à [...], recourante,

et

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

Considérant en fait et en droit :

qu'en date du 21 août 2018, F. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] et a déposé une demande de prestations auprès de la Caisse cantonale de chômage, agence de la [...] (ci-après : l'agence) à compter de la même date,

que, par décomptes du 10 octobre 2018 (périodes de contrôle d'août et septembre 2018), l'agence a fixé le gain assuré de l'intéressée à 996 fr., correspondant à une indemnité journalière de 36 fr. 70, le droit maximum étant de 90 indemnités journalières durant le délai-cadre d'indemnisation du 21 août 2018 au 20 août 2020,

qu'en date du 16 octobre 2018, l'assurée s'est opposée à ces décomptes auprès de la Caisse cantonale de chômage, Division juridique (ci-après : la Caisse ou l'intimée), faisant en substance valoir qu'elle percevait un salaire de 25'000 fr. par année au service de feu son ex-époux J. _____ correspondant à une activité de 30 %, dès lors qu'elle était invalide à 70 % et qu'elle avait droit à son âge à 520 indemnités journalières,

que par décision sur opposition du 29 janvier 2019, la Caisse a notamment considéré ce qui suit :

« **6.** Dans le cas d'espèce, si la position de la Caisse est compréhensible, elle ne peut être suivie par l'autorité de céans. En effet, plusieurs éléments dans le dossier, bien que celui-ci soit incomplet, tendent à démontrer que l'assurée recevait un revenu soumis à cotisation pour le temps consacré aux soins de Monsieur J. _____.

(...).

Au vu de tous ces éléments ci-dessus mentionnés, l'autorité de céans ne peut que considérer qu'il existait un rapport de travail entre Monsieur J. _____ et Madame F. _____ pour lequel un salaire mensuel était soumis aux cotisations des assurances sociales. Une libération des conditions des périodes de cotisation au sens de l'art. 14 al. 2 LACI n'était ainsi pas applicable à l'assurée. Son dossier aurait dû être analysé sous l'angle de l'art. 13 LACI.

L'autorité de céans ayant relevé quelques incohérences quant au montant du salaire convenu, il s'agira de prendre en compte les salaires indiqués sur les formules d'annonce mensuelles que Monsieur J._____ a dû remplir et transmis par la caisse cantonale vaudoise de compensation. Il sied également d'obtenir un nouvel extrait de compte individuel récapitulatif afin de pouvoir également analyser l'année 2015. Et pour terminer, l'assurée devra fournir les déclarations fiscales de ces années ainsi que toutes les fiches de salaire possibles depuis le début de sa relation de travail avec Monsieur J._____. La Caisse procédera ensuite, au mieux, à une comparaison entre tous ces documents et les relevés bancaires fournis par l'assurée. Dans le cas où le montant exact du salaire convenu resterait difficile à déterminer, il y aura lieu de prendre en compte les nouveaux extraits de compte individuel AVS pour le déterminer, ce document ayant plus de valeur que les autres.

Par ces motifs, l'autorité d'opposition, première instance,

Décide

I. L'opposition est admise ;

II. La décision de la Caisse [réd. agence] est annulée. »,

que par acte du 18 février 2019, F._____ recourt contre la décision sur opposition du 29 janvier 2019, expliquant que dès lors que son opposition a été admise, elle a droit à un gain assuré de 2'100 fr. et à 520 indemnités journalières,

que dans sa réponse du 1^{er} mars 2019, l'intimée conclut à l'irrecevabilité du recours *« celui-ci, en dehors du fait d'être incompréhensible au niveau de l'argumentation, se dirige contre une décision qui n'a encore pas fait l'objet d'une décision sur opposition. La question litigieuse soulevée par l'assurée est en examen actuellement chez nous »* ;

attendu que le recours, formé en temps utile, remplit les autres conditions de forme, de sorte qu'il est recevable (art. 60 et 61 let. b LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1]) ;

attendu que, selon l'art. 61 LPGA applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]), la procédure

devant le tribunal cantonal des assurances est réglée par le droit cantonal, tout en devant satisfaire aux exigences fédérales prévues exhaustivement aux lettres a à i,

que dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36), qui s'applique notamment aux recours dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit à cet égard la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (cf. art. 93 let. a LPA-VD),

qu'aux termes de l'art. 82 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, l'autorité peut renoncer à l'échange d'écritures ou, après celui-ci, à toute autre mesure d'instruction, lorsque le recours paraît manifestement irrecevable, bien ou mal fondé (al. 1),

que, dans ces cas, elle rend à bref délai une décision d'irrecevabilité, d'admission ou de rejet sommairement motivée (art. 82 al. 2 LPA-VD),

qu'en l'occurrence, il convient de constater que l'intimée a engendré une certaine confusion auprès de la recourante par une rédaction malheureuse de sa décision sur opposition du 29 janvier 2019, dont le dispositif est partiellement contradictoire à la motivation, en ce sens que si l'opposition est admise et la décision de l'agence est annulée, l'intimée a toutefois renvoyé la cause à l'agence pour instruction complémentaire,

que contrairement à l'opinion de la recourante, l'intimée n'a dès lors pas mis fin à l'instance par sa décision sur opposition du 29 janvier 2019 ;

attendu qu'aux termes de 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,

que la décision sur opposition est de nature réformatoire,

que l'assureur ne peut rendre une décision de nature cassatoire, même partiellement et renvoyer le dossier pour instruction complémentaire puisque l'opposition n'a pas d'effet dévolutif (Valérie Défago Gaudin *in* : Dupont/Moser-Szeless [éd.], Commentaire romand de la loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n ° 29 ad art. 52 et les références citées),

qu'en effet, la procédure administrative doit être comprise comme un tout qui englobe à la fois la procédure de décision et celle d'opposition ; un renvoi pour instruction complémentaire par le biais de la décision sur opposition n'est ainsi structurellement pas justifié et ne peut pas se faire car il ne s'agit pas d'un procédé mettant fin à l'instance (ATF 131 V 407 consid. 2.1.2),

que lorsqu'après le dépôt de l'opposition, il s'avère que les fondements de la décision sont incomplets, il y a lieu de compléter l'état de fait en respectant les droits des parties et de clore la procédure administrative par le prononcé de la décision sur opposition,

que cette jurisprudence trouve sa raison d'être dans l'uniformité que doit respecter la procédure administrative ; la procédure de décision et celle d'opposition doivent être en effet tenues pour une unité, même si l'on est en présence d'une organisation séparée des différents services administratifs,

que l'assuré est en droit de recevoir un acte administratif qui doit trancher le rapport juridique correspondant à l'objet de la décision initiale, aux griefs invoqués et qui doit se fonder sur les bases complétées de la décision,

qu'un renvoi pour instruction complémentaire par le biais d'une décision sur opposition n'est ainsi pas adéquat, seul le renvoi d'une instance à une autre ayant à cet égard un sens (TF I 285/06 du 23 janvier 2007 consid. 3.1 et les références citées),

qu'en l'espèce, la décision sur opposition du 29 janvier 2019 a un caractère (partiellement) cassatoire dans la mesure où la cause est renvoyée à l'agence afin qu'elle statue par une nouvelle décision sur le droit aux prestations de la recourante s'agissant du gain assuré et du nombre maximum d'indemnités journalières durant le délai-cadre d'indemnisation,

que cette manière de procéder est contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral exposée ci-dessus, en ce sens que la décision sur opposition attaquée ne met pas fin à l'instance sur une partie du litige,

qu'elle complique de manière inutile la procédure et la retarde de manière significative dès lors que l'agence devra à nouveau statuer par une décision sur le droit aux prestations de la recourante s'agissant du gain assuré et du nombre maximum d'indemnités journalières durant le délai-cadre d'indemnisation, décision qui pourrait à son tour faire l'objet d'une opposition puis d'un éventuel recours,

que la décision sur opposition querellée est ainsi également contraire aux principes de l'économie et de la célérité de la procédure (cf. ATF 131 V 312 consid. 2.2.2),

qu'en application de l'art. 82 LPA-VD, il sied d'annuler la décision sur opposition du 29 janvier 2019 et de renvoyer la cause à l'autorité intimée afin qu'elle statue à nouveau, par le biais d'une nouvelle décision sur opposition mettant fin à l'instance, sur le droit aux prestations de la recourante, après avoir dûment complété l'instruction,

qu'il n'y a pas lieu de percevoir de frais de justice (art. 50, 91 et 99 LPA-VD), ni d'allouer de dépens (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 29 janvier 2019 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique est annulée, la cause lui étant renvoyée afin qu'elle rende au sens des considérants une nouvelle décision mettant fin à l'instance.

- 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 :

- F. _____, à [...],
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, 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 :