

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 16 avril 2020

---

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique  
Greffier : M. Favez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**X.**\_\_\_\_\_, à [...], recourante, représentée par Me Paul-Arthur Treyvaud,  
avocat à Yverdon-les-Bains,

et

**CAISSE DE CHÔMAGE Z.**\_\_\_\_\_, à [...], intimée

---

**Art. 29 al. 1 Cst. ; art. 52 al. 1 LPGA ; art. 10 al. 1 OPGA**

## **E n f a i t :**

**A.** Suite à la perte de son emploi, X. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a sollicité des indemnités de chômage dès le mois de septembre 2017 auprès de la Caisse de chômage Z. \_\_\_\_\_ (ci-après : la Caisse ou l'intimée). Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2019.

Par une première décision du 21 mai 2019, la Caisse a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant 5 jours dès le 27 février 2019 en raison de l'absence de déclaration d'une activité exercée pour le compte de l'A. \_\_\_\_\_ dès le 18 février 2019 sur le formulaire « Indications de la personne assurée » (ci-après : IPA) du mois de février 2019, complété le 25 février 2019. Par une seconde décision du même jour, la Caisse a également suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant 10 jours dès le 5 avril 2019 en raison de l'absence de déclaration d'une activité exercée pour le même employeur sur le formulaire IPA du mois de mars 2019, complété le 2 avril 2019.

Par acte du 27 mai 2019, adressé à l'agence d' [...], intitulé « Etats des lieux », reçu par la Caisse le 6 juin 2019, l'assurée a exposé avoir été engagée pour un remplacement à l'établissement [...] du 20 février au 11 avril 2019, précisant n'avoir envoyé ses déclarations de gains intermédiaires qu'à la fin du mois d'avril 2019, afin de pouvoir régler ses factures. Elle y écrit notamment ce qui suit :

**« Mes besoins pour avancer efficacement**

- Caisse de chômage Z. \_\_\_\_\_ renonce aux pénalités étant donné que je n'ai rien caché, mais tributaire du fonctionnement de l'A. \_\_\_\_\_. Le but était de pouvoir payer mes factures.  
(...) »

Le 13 juin 2019, la Caisse a répondu qu'elle ne comptait pas annuler les jours de suspension infligés par décisions du 21 mai 2019, rappelant à l'assurée qu'elle pouvait former opposition à l'encontre des

décisions précitées selon les voies de droit mentionnées dans lesdites décisions.

Par courrier du 3 juillet 2019, l'assurée s'est opposée aux décisions du 21 mai 2019.

Par courrier du 8 juillet 2019, la Caisse a demandé à l'assurée de préciser sur quelle(s) décision(s) portai(en)t son opposition et à quelle date elle avait reçu ces décisions.

Le 22 juillet 2019, l'assurée a expliqué que l'opposition portait sur les deux décisions.

Par courrier du 24 juillet 2019 et par mise en demeure du 8 août 2019, la Caisse a requis de l'assurée qu'elle lui communique à quelle date elle avait reçu les décisions du 21 mai 2019.

Par courrier électronique du 13 août 2019, l'assurée a indiqué avoir reçu les décisions du 21 mai 2019 entre les 21 et 27 mai 2019.

Par « décision de non entrée en matière et rejet sur demande de reconsidération/révision » du 13 août 2019, la Caisse ( [...]) n'est pas entrée en matière sur l'opposition du 3 juillet 2019, considérée comme irrecevable. En outre, dans la mesure où le courrier du 3 juillet 2019 devait être considéré comme des demandes de révision, respectivement de reconsidération, des décisions du 21 mai 2019, lesdites demandes étaient rejetées. La Caisse a retenu que l'opposition du 3 juillet 2019 était manifestement tardive et que l'assurée ne se prévalait d'aucun motif l'ayant empêchée de former opposition dans le délai légal. S'agissant d'une éventuelle demande de révision, respectivement de reconsidération, l'assurée n'apportait pas de nouveaux éléments et se trouvait aussi hors délai. En outre, les décisions du 21 mai 2019 n'étaient pas manifestement erronées.

**B.** Par acte du 13 septembre 2019, X.\_\_\_\_\_, désormais assistée de Me Paul-Arthur Treyvaud, a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision susmentionnée, concluant à son annulation. La recourante a fait grief à l'intimée de ne pas avoir transmis son courrier du 27 juin 2019 à l'autorité d'opposition et d'avoir ainsi versé dans le formalisme excessif. Elle a soutenu que ledit courrier était parfaitement clair et portait sur la contestation des deux décisions de suspension. La recourante a en outre relevé avoir confirmé son opposition le 3 juillet 2019, de sorte que c'était à tort que l'autorité intimée la qualifiait de tardive.

Par décision du 19 septembre 2019, la juge instructrice a accordé à la recourante le bénéfice de l'assistance judiciaire avec effet au 13 septembre 2019 sous la forme de l'assistance d'un conseil d'office, l'astreignant à payer une franchise mensuelle de 50 fr. dès et y compris le 1<sup>er</sup> novembre 2019.

Dans sa réponse du 14 octobre 2019, l'intimée a proposé le rejet du recours et la confirmation de la décision entreprise, se référant à cette dernière.

Par écritures des 10 et 23 décembre 2019 les parties ont confirmé leurs conclusions respectives.

### **E n d r o i t :**

**1. a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (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]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 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 leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

**b)** En l'occurrence, le litige est circonscrit à la recevabilité de l'opposition formée le 27 mai 2019 par la recourante à l'encontre des deux décisions du 21 mai 2019. Ces dernières, sur lesquelles l'intimée ne s'est pas prononcée sur le fond, ne font pas partie de la contestation, de sorte que la Cour de céans ne peut pas prononcer de jugement à ce propos.

**3. a)** L'art. 52 al. 1 LPGA prévoit que 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. 10 OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11), l'opposition

doit contenir des conclusions et être motivée (al. 1); si elle ne satisfait pas à ces exigences ou si elle n'est pas signée, l'assureur impartit un délai convenable pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut, l'opposition ne sera pas recevable (al. 5).

L'opposition est un moyen de droit permettant au destinataire d'une décision d'en obtenir le réexamen par l'autorité, avant qu'un juge ne soit éventuellement saisi (ATF 125 V 118 consid. 2a et les références ; cf. également ATF 131 V 407 consid. 1.1). Les exigences posées à la forme et au contenu d'une opposition ne sont pas élevées. Il suffit que la volonté du destinataire d'une décision de ne pas accepter celle-ci ressorte clairement de son écriture ou de ses déclarations (ATF 123 V 128 consid. 3a ; 115 V 422 consid. 3a ; TF 8C\_404/2009 du 26 janvier 2009 consid. 3.3 et références citées ; Ueli Kieser, op. cit., n° 36 ad art. 52, p. 689).

**b)** Dans le cadre de son activité et notamment lors du traitement d'une opposition, l'autorité doit respecter le principe de l'interdiction du formalisme excessif, qui est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101). Ce principe est violé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection et devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès à la justice (ATF 135 I 6 consid. 2.1 ; 130 V 177 consid. 5.4.1 ; 128 II 139 consid. 2a ; 125 I 166 consid. 3a).

**c)** Aux termes de l'art. 30 LPGA, tous les organes de mise en œuvre des assurances sociales ont l'obligation d'accepter les demandes, requêtes ou autres documents qui leur parviennent par erreur (première phrase). Ils en enregistrent la date de réception et les transmettent à l'organe compétent (seconde phrase).

**4. a)** En l'occurrence, intimée a rendu les deux décisions de suspension en date du 21 mai 2019. La recourante a écrit le 27 mai 2019 à la caisse intimée, à l'adresse de son agence d' [...], pour lui signifier

qu'elle avait obtenu un emploi auprès de l'A. \_\_\_\_\_ du 20 février au 11 avril 2019 et qu'elle n'avait envoyé ses gains intermédiaires qu'à la fin du mois d'avril 2019 pour lui permettre de payer ses factures. Elle a en outre, à tout le moins implicitement, demandé à l'intimée de renoncer aux deux suspensions de son droit à l'indemnité de chômage prononcées par décisions du 21 mai 2019 (« Caisse de chômage Z. \_\_\_\_\_ renonce aux pénalités » [soulignement mis en évidence par le rédacteur]).

Ce courrier constituait ainsi clairement une opposition aux deux décisions précitées. En effet, une lecture plus attentive aurait permis à la Caisse de comprendre que les « pénalités » en question se référaient à ses deux décisions du 21 mai 2019. Le courrier de l'intimée du 13 juin 2019 va également dans ce sens dans la mesure où il y est indiqué que « les jours de suspension infligés par décisions de [la] Caisse en date du 21.05.2019 » ne seraient pas annulés. Cela démontre que l'intimée avait parfaitement compris le sens de l'acte du 27 mai 2019.

Au final, l'on retient que l'acte du 27 mai 2019 contenait des conclusions (« renoncer aux pénalités ») et des motifs sur la base desquels l'intimée pouvait déduire que la recourante contestait les décisions du 21 mai 2019. Il était en outre formé par écrit, daté et signé, de sorte qu'il répondait aux exigences minimales pour être qualifié d'opposition (art. 10 OPGA).

En requérant de la recourante qu'elle complète et précise son opposition, l'intimée a versé dans le formalisme excessif et compliqué de manière inadmissible la procédure. Dès lors que l'agence d' [...] n'était pas compétente pour traiter de l'opposition, elle aurait dû immédiatement transmettre la cause au Centre [...] de la Caisse en application de l'art. 30 LPGA.

S'agissant de la date de réception, l'intimée admet avoir reçu l'opposition du 27 mai 2019 en date du 6 juin 2019 (décision attaquée, p.

1, ch. III). Le délai d'opposition de 30 jours prévu à l'art. 52 al. 1 LPGA est ainsi respecté.

Dès lors, la décision entreprise doit être annulée et le dossier renvoyé au Centre [...] de la caisse intimée pour qu'il traite l'opposition formée par la recourante le 27 mai 2019, soit dans le délai d'opposition de 30 jours prévu par l'art. 52 al. 1 LPGA et dans les formes prescrites par la loi. Il appartiendra à ce centre d'examiner le bien-fondé ou non des décisions de l'agence d' [...] du 21 mai 2019 et de rendre une nouvelle décision sur opposition sur celles-ci. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu d'examiner si les conditions d'une révision, respectivement celles d'une reconsidération, sont réunies.

**5. a)** Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure de sa recevabilité et la décision sur opposition rendue le 13 août 2019 annulée, la cause étant renvoyée à l'intimée pour nouvelle décision sur opposition dans le sens des considérants.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

**c)** Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, la recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA), qu'il convient d'arrêter à 2'500 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de mettre à la charge de l'intimé qui succombe.

**d)** Le montant des dépens arrêté ci-dessus correspond au moins à ce qui aurait été alloué au titre de l'assistance judiciaire. Partant, il n'y a pas lieu, en l'état, de fixer plus précisément l'indemnité d'office du conseil de la recourante.



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

- I. Le recours est admis dans la mesure de sa recevabilité.
- II. La décision sur opposition rendue le 13 août 2019 est annulée, la cause étant renvoyée à la Caisse de chômage Z.\_\_\_\_\_ pour nouvelle décision sur opposition dans le sens des considérants.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV. La Caisse de chômage Z.\_\_\_\_\_ versera à X.\_\_\_\_\_ une indemnité de dépens de 2'500 fr. (deux mille cinq cents francs).

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Paul-Arthur Treyvaud (pour la recourante),
- Caisse de chômage Z.\_\_\_\_\_ (intimée),
- 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 :