

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 27 avril 2021

---

Composition : Mme DESSAUX, juge unique  
Greffier : M. Addor

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**M.**\_\_\_\_\_, à U.\_\_\_\_\_, recourant,

et

**CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE**, Division juridique, à Lausanne,  
intimée.

---

**Art. 52 al. 1 LPG**

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

**A.** Le 8 janvier 2020, M.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1983, s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement I.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi à 100 %, sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès le 1<sup>er</sup> février 2020, date subséquemment reportée au 2 mars 2020 en raison de l'inobservation du délai de congé.

Par décision du 12 mars 2020 expédiée le jour même par courrier A à l'assuré à son adresse habituelle telle que communiquée à l'ORP lors de son inscription, l'agence I.\_\_\_\_\_ de la Caisse cantonale de chômage a retenu qu'il était toujours inscrit au Registre du commerce en tant qu'associé gérant de la société A.\_\_\_\_\_ Sàrl avec signature collective à deux et qu'il conservait ainsi un pouvoir décisionnel au sein de cette société, ce qui excluait l'octroi de prestations de l'assurance-chômage à compter du 2 mars 2020.

Par pli du 2 juin 2020, reçu le surlendemain par la Caisse cantonale de chômage, l'assuré s'est référé au « courrier du 12 mars 2020 » en expliquant que c'était indépendamment de sa volonté que son inscription au Registre du commerce avait perduré et que la crise sanitaire avait en outre retardé sa radiation.

Dans un courrier recommandé du 7 juillet 2020 à la Caisse cantonale de chômage, M.\_\_\_\_\_ s'est étonné de ne pas avoir perçu de prestations pour les mois de mars et avril 2020 alors même qu'il en avait revendiqué le versement avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2020 et que les informations obtenues auprès de différents interlocuteurs confirmaient qu'elles pouvaient lui être versées dès cette date. Il estimait par ailleurs qu'il ne pouvait pas être rendu responsable de la transmission tardive des documents demandés dans le cadre de l'examen de sa situation, ces retards étant imputables, selon lui, au ralentissement de l'activité administrative en période de crise sanitaire.

Par courriel du 13 juillet 2020, la responsable juridique du Service de l'emploi a accusé réception du courrier précité en rappelant que par décision du 12 mars 2020 – contre laquelle aucune opposition n'avait été formée –, le droit à des indemnités journalières avait été refusé à l'assuré en raison de sa position dirigeante au sein de la société A.\_\_\_\_\_ Sàrl. Dans l'intervalle, les organes de l'assurance-chômage avaient eu connaissance de la radiation de son inscription au Registre du commerce le 26 mai 2020, de sorte qu'un droit à l'indemnité lui avait été ouvert dès cette date.

M.\_\_\_\_\_ a répondu à ce message par courrier électronique du 14 juillet 2020, en déclarant qu'il n'avait jamais reçu la décision du 12 mars 2020 mais uniquement celle qu'il a « contestée le 7 juillet 2020 », demandant dès lors que dite décision lui soit communiquée. Au surplus, dans la mesure où il avait produit tous les documents nécessaires à son indemnisation avec effet rétroactif, il s'estimait pénalisé par la date à compter de laquelle les prestations sollicitées lui seraient versées.

Par lettre du 23 juillet 2020 adressée en pli recommandé à la Division juridique de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) et intitulée « [o]pposition à la décision du 12 mars 2020 notifiée par votre courrier du 14 juillet 2020 », M.\_\_\_\_\_ s'est opposé à la décision du 12 mars 2020. Il a répété avoir satisfait à toutes les exigences légales pour pouvoir être indemnisé dès le 1<sup>er</sup> mars 2020, ajoutant qu'en dépit des démarches entreprises auprès de sa fiduciaire, la crise sanitaire avait ralenti la procédure avec le Registre du commerce. A cela s'ajoutait qu'il avait toujours été de bonne foi et qu'il s'était fié aux informations communiquées. Ce n'est qu'à la réception du décompte d'indemnisation du mois de mai 2020 lui déniait le droit à des indemnités journalières qu'il s'est employé à contester, par courrier du 7 juillet 2020, le refus d'indemnisation dont il faisait ainsi l'objet. N'ayant appris l'existence de la décision du 12 mars 2020 que dans la cadre de l'échange de courriels des 13/14 juillet 2020, il ne l'aurait reçue que le 15 juillet 2020 au plus tôt. Partant, le délai légal pour former opposition était respecté.

Par décision sur opposition du 9 novembre 2020, la Caisse a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'assuré à la décision du 12 mars 2020. Que la date d'opposition soit celle du 2 juin 2020 ou celle du 23 juillet 2020, elle était de toute façon tardive, ce d'autant que, dans son courrier du 2 juin 2020, l'assuré faisait expressément référence à la décision du 12 mars 2020, ce qui impliquait qu'il avait effectivement pris connaissance de ce document.

**B.** Par acte du 8 décembre 2020, M. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 9 novembre 2020 en concluant, sous suite de frais et dépens, à la recevabilité de l'opposition du 23 juillet 2020 et à la réforme de la décision entreprise en ce sens qu'il a droit à l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> mars 2020, subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à la Caisse pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Du point de vue formel, l'assuré a notamment fait valoir que c'était lors d'un entretien téléphonique du 25 mai 2020 avec la caisse de chômage à propos de son droit aux indemnités et de la radiation de son inscription au Registre du commerce qu'il avait appris, pour la première fois, l'existence de la décision du 12 mars 2020. A cette occasion il a demandé que celle-ci lui soit envoyée par courrier et/ou courriel, ce qui a été fait le 14 juillet 2020. L'assuré en déduisait que la décision du 12 mars 2020 ne lui avait été transmise au plus tôt que le 15 juillet 2020. Dans ces conditions, c'était à tort que son opposition du 23 juillet 2020 avait été qualifiée d'irrecevable. Sous l'angle matériel, il a une nouvelle fois exposé les motifs pour lesquels il était en droit de percevoir des indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> mars 2020. Il a produit un bordereau de pièces à l'appui de ses allégations.

Dans sa réponse du 12 janvier 2021, la Caisse a maintenu sa position quant au caractère tardif de l'opposition formée par l'assuré le 23 juillet 2020 à la décision du 12 mars 2020, si bien qu'elle a conclu au rejet du recours.

Le 26 janvier 2021, M. \_\_\_\_\_ a indiqué qu'il confirmait les conclusions prises dans le cadre de son mémoire de recours du 8 décembre 2020, sans invoquer d'autres arguments ou formuler de réquisitions.

### **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'espèce, le litige porte uniquement sur le point de savoir si l'intimée était fondée à déclarer irrecevable l'opposition dont elle a été saisie. Il ne porte en revanche pas sur le bien-fondé du refus d'indemnisation dès le 2 mars 2020 prononcé par l'agence I. \_\_\_\_\_ de la Caisse cantonale de chômage. Partant, les conclusions du recourant tendant à la réforme de la décision d'irrecevabilité en ce sens qu'il est mis au bénéfice d'indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> mars 2020 sont irrecevables, dès lors qu'elles excèdent l'objet de la contestation - *in casu*, la décision attaquée du 9 novembre 2020 statuant sur la recevabilité de l'opposition du 23 juillet 2020.

**3. a)** A teneur 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.

**b)** 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 LPGA). 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 (art. 38 al. 3 LPGA). Selon l'art. 38 al. 4 LPGA, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas :

- a. du 7<sup>e</sup> jour avant Pâques au 7<sup>e</sup> jour après Pâques inclusivement ;
- b. du 15 juillet au 15 août inclusivement ;
- c. du 18 décembre au 2 janvier inclusivement.

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 LPGA). Lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à un assureur incompétent, le délai est réputé observé (art. 39 al. 2 LPGA).

**c)** Selon l'art. 40 al. 1 LPGA, le délai légal ne peut pas être prolongé. Toutefois, 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 trente 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).

**d)** Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; 136 V 295 consid. 5.9). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurance sociale (ATF 121 V 5 consid. 3b). Il est en pratique difficile, pour ne pas dire impossible, d'établir la preuve qu'une communication est parvenue à son destinataire en cas d'envoi sous pli simple (voir Jean-Maurice Frésard, Commentaire de la LTF, 2<sup>e</sup> édition, Berne 2014, n° 29 ad art. 44 LTF). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve (ou de vraisemblance prépondérante), en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 et les références citées), dont la bonne foi est présumée lorsque ses déclarations sont compréhensibles et suffisamment vraisemblables (ATF 142 III 599 consid. 2 ; Anne-Sylvie Dupont, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Commentaire romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n° 10 ad art. 38 LPGA). La preuve de la notification peut toutefois résulter d'autres indices que des indications postales ou de l'ensemble des circonstances, par exemple d'un échange de correspondance ultérieur ou du comportement du destinataire

(ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; TF 2C\_523/2019 du 12 novembre 2019 consid. 3.5). La personne à qui l'acte n'a pas été notifié doit par ailleurs s'en prévaloir en temps utile, dès lors que, d'une manière ou d'une autre, elle est au courant de la situation ; attendre passivement serait contraire au principe de la bonne foi (TF 9C\_202/2014 & 9C\_209/2014 du 11 juillet 2014 consid. 4.2. et les références citées).

**4. a)** En l'espèce, la décision du 12 mars 2020 a été notifiée par courrier A, de sorte que la preuve stricte de la date de sa notification ne peut pas être apportée par l'autorité. Toutefois, la preuve de la réception de cette décision se déduit du courrier du 2 juin 2020, plus exactement de son contenu, puisque le recourant fait référence au point central de la motivation de la décision du 12 mars 2020, savoir son inscription au Registre du commerce.

**b)** Certes, le recourant explique dans son mémoire du 8 décembre 2020 (cf. pp. 3, 4 et 7) que sa correspondance du 2 juin 2020 fait suite à des échanges téléphoniques relatifs à sa radiation du Registre du commerce, au cours desquels il soutient avoir appris, pour la première fois, l'existence de la décision du 12 mars 2020, dont il a verbalement requis l'envoi le 25 mai 2020, sans succès.

**c)** A cet égard il est le lieu de préciser qu'il convient en règle générale d'accorder la préférence aux premières déclarations de la personne assurée, faites alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être - consciemment ou non - le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C\_238/2018 du 22 octobre 2018 consid. 6).

**d)** Ni dans son courrier du 2 juin 2020, ni dans son courriel du 14 juillet 2020 pas plus que dans son opposition du 23 juillet 2020, le recourant n'a mentionné sa requête orale tendant à ce que la décision du 12 mars 2020 lui soit adressée et l'absence de suivi ultérieur alors même que de telles mentions se seraient à l'évidence imposées en pareilles

circonstances. Il n'existe en outre aucune pièce démontrant qu'il aurait réagi à l'absence d'envoi dans les jours ayant suivi son appel téléphonique du 25 mai 2020. Il est par ailleurs surprenant que le recourant attende le 25 mai 2020 pour demander l'envoi de la décision du 12 mars 2020 alors même qu'il avait déjà entrepris des démarches auprès du Registre du commerce dès le 3 janvier 2020 en vue de la radiation de son inscription (cf. courrier du Registre du commerce du 14 mai 2020 accusant réception de la réquisition du 3 janvier 2020, reçue le 13 mai 2020). Pris dans leur ensemble, ces éléments compromettent lourdement la crédibilité des déclarations du recourant, si bien que ses allégations ne sauraient être suivies.

**e)** A la lumière des circonstances décrites, il convient de retenir qu'à la date du 2 juin 2020 au plus tard, le recourant avait eu connaissance de la décision du 12 mars 2020. Il ne peut pour le surplus tirer aucune interprétation en sa faveur du courriel laconique du 14 juillet 2020. Au demeurant, comme déjà relevé, les affirmations qui y sont contenues sont contredites par d'autres pièces au dossier.

**f)** Enfin, on constate que le recourant n'a fait valoir aucun motif de restitution du délai d'opposition, au sens entendu par l'art. 41 LPGA.

**g)** Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que c'est à bon droit que l'intimée n'est pas entrée en matière sur l'opposition formée par le recourant.

**5. a)** En définitive, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 ; cf. art. 83 LPGA), ni d'allouer de dépens dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision sur opposition rendue le 9 novembre 2020 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. M. \_\_\_\_\_,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- 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 :