

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 1<sup>er</sup> mai 2023

---

Composition : Mme PASCHE, juge unique

Greffière : Mme Neurohr

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**U.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL,**  
Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, à Lausanne, intimée.

---

**Art. 38, 41 et 52 LPG.**

**E n f a i t :**

**A.** U.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé pour la société C.\_\_\_\_\_ SA du 18 mars 2019 au 14 décembre 2021, date à laquelle il s'est fait licencier avec effet immédiat.

Le 17 décembre 2021, l'assuré s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès cette date.

Par courrier du 7 janvier 2022, le Service de l'Emploi, Instance juridique chômage (désormais : la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi ; ci-après : la DGEM ou l'intimée), a adressé à l'assuré un questionnaire en vue de l'examen de son aptitude au placement.

Le 2 février 2022, la DGEM a adressé un rappel à l'assuré, l'invitant à lui faire part de ses explications concernant son aptitude au placement dans un délai de dix jours.

Par décision du 22 février 2022, la DGEM a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré à partir du 17 décembre 2021, en raison de l'activité indépendante qu'il développait et des cours qu'il suivait.

Par courriel du 4 mars 2022, V.\_\_\_\_\_ Protection Juridique a informé la DGEM qu'elle était mandatée par l'assuré dans le cadre de la défense de ses intérêts. Après s'être référée à la décision du 22 février 2022, elle a sollicité l'envoi d'une copie du dossier de l'assuré, que la DGEM lui a adressé le 11 mars 2022.

Le 4 avril 2022, l'ORP a procédé à l'annulation de l'inscription de l'assuré au chômage, au motif qu'il avait été déclaré inapte au placement.

Par courrier daté du 7 septembre 2022, adressé le 27 septembre 2022 et reçu par la DGEM le lendemain, l'assuré a formé opposition contre la décision du 22 février 2022. Il a indiqué ne pas avoir eu la possibilité de répondre avant le 24 mars 2022 et s'en est excusé. Il avait dû s'occuper de son petit frère et avait été nommé tuteur de celui, après l'abandon par sa mère. Il avait également débuté son activité pour son Tea-Room et avait été débordé. Ces événements expliquaient qu'il n'avait pas pu « répondre dans le délai de 10 jours afin de faire opposition à votre décision ». Il a encore expliqué qu'il avait convenu en août 2021 avec son ancien employeur de suivre les cours du Brevet fédéral d'agent d'immeubles afin de rester dans l'entreprise à long terme, qu'il était actuellement « en litige » avec lui s'agissant de son licenciement et que la procédure suivait son cours, que son activité indépendante au Tea-Room avait débuté le 14 mars 2022 seulement malgré une inscription au Registre du commerce en septembre 2021. Il a sollicité que sa situation soit réévaluée pour la période du 13 décembre 2021 au 14 mars 2022.

Le 5 octobre 2022, la DGEM a accusé réception de l'opposition de l'assuré du 27 septembre 2022 et a requis qu'il en justifie la tardiveté.

Le 19 octobre 2022, l'assuré a adressé à la DGEM des pièces « de nature à expliquer le dépassement du délai », à savoir un projet de requête de conciliation rédigé par son conseil en vue d'un procès contre son ancien employeur pour licenciement immédiat injustifié. L'assuré a ajouté qu'il travaillait « 7 jours sur 7 depuis le 14 mars 2022 ».

Par décision sur opposition du 31 octobre 2022, la DGEM a déclaré l'opposition de l'assuré contre sa décision du 22 février 2022 irrecevable en raison de sa tardiveté, estimant pour le surplus qu'il n'avait pas été empêché d'agir dans les délais prescrits.

**B.** Par acte non daté, reçu le 12 décembre 2022 au greffe du Tribunal, U.\_\_\_\_\_ a interjeté un recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant à ce que sa « demande du 13 décembre [2021] au

14 mars 2022 » soit réévaluée. Il a sollicité qu'on lui explique les raisons pour lesquelles il ne bénéficiait pas des indemnités de l'assurance-chômage, rappelant avoir été licencié de manière abusive, s'être inscrit aux cours pour un brevet fédéral d'entente avec son employeur dans le but de rester dans l'entreprise à long terme avant que celui-ci ne le licencie, et avoir débuté son activité indépendante au sein du Tea-Room le 14 mars 2022.

Invité par la Juge instructrice à fournir la preuve de la notification de la décision sur opposition, l'intimée a indiqué, le 2 février 2023, que la décision sur opposition litigieuse avait été adressée par courrier simple « B ».

Par réponse du 9 mars 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours, relevant que le recourant n'avait fourni aucune explication qui justifierait valablement le délai de sept mois dans lequel il avait fait opposition.

### **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 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

D'après la jurisprudence, 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 136 V 295 consid. 5.9,

avec les nombreuses références ; TF 8C\_386/2022 du 13 septembre 2022 consid. 4.5 ; 9C\_433/2015 du 1<sup>er</sup> février 2016 consid. 4.1). 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). 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 129 I 8 consid. 2.2 ; 124 V 400 consid. 2a et les références). La seule présence au dossier de la copie d'une lettre n'autorise pas à conclure avec un degré de vraisemblance prépondérante que cette lettre a été effectivement envoyée par son expéditeur et qu'elle a été reçue par le destinataire (ATF 101 la 7 consid. 1). La preuve de la notification d'un acte peut néanmoins résulter d'autres indices ou de l'ensemble des circonstances, en particulier de la correspondance échangée ou de l'absence de protestation de la part d'une personne qui reçoit des rappels (ATF 105 III 43 consid. 2a ; DTA 2000 n° 25 p. 121 consid. 1b).

**b)** En l'occurrence, la décision sur opposition litigieuse est datée du 31 octobre 2022, tandis que le recours, non daté, a été reçu par la Cour de céans le 12 décembre 2022. La décision entreprise a été notifiée au recourant par courrier « B », comme l'intimée l'a précisé le 2 février 2023. Il subsiste donc un doute sur le point de savoir à quel moment la décision entreprise est entrée dans la sphère d'influence du recourant. Compte tenu des circonstances et bien qu'il s'agisse d'un cas limite, on pourrait admettre que l'acte de recours reçu par la Cour de céans le 12 décembre 2022 ait été déposé en temps utile. Cette question peut cependant rester indécise, le recours devant quoi qu'il en soit être rejeté.

**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. 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 144 II 359 consid. 4.3; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

**b)** En l'espèce, la décision sur opposition litigieuse a pour seul objet la recevabilité de l'opposition formée par le recourant le 27 septembre 2022 à l'encontre de la décision du 22 février 2022. Le présent litige porte ainsi uniquement sur la recevabilité de cette opposition, et non sur l'aptitude au placement ou sur l'octroi des prestations jusqu'au 14 mars 2022, comme le requiert le recourant, de sorte que les conclusions sur ces deux points sortent de l'objet du litige et sont dès lors irrecevables.

**3. a)** 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<sup>e</sup> jour avant Pâques au 7<sup>e</sup> 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).

**b)** 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 (ATF 119 II 86 consid. 2a). L'empêchement est non fautif lorsque, pour des motifs indépendants de la volonté de l'assuré ou de son représentant, il leur était impossible d'effectuer l'acte requis dans le délai initial ou d'instruire un tiers en ce sens. Classiquement, il s'agit par exemple d'une hospitalisation urgente ensuite d'un accident ou d'une maladie grave, ou du décès d'un proche (TF 8C\_210/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.3 ; 8C\_666/2014 du 7 janvier 2015 consid. 4.2 ; 9C\_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2). L'absence de faute a en revanche été niée lorsque les motifs sont liés à l'organisation ou à la gestion du travail (TF 9C\_821/2016 du 2 février 2017 consid. 3).

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.** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

La procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 et les références citées).

**5.** L'intimée a considéré qu'au vu de l'envoi par courrier B de la décision sur opposition du 22 février 2022, le délai d'opposition était arrivé à échéance le 31 mars 2022 au plus tard. En formant opposition le 27 septembre 2022, l'assuré avait agi tardivement, ce qu'il a d'ailleurs reconnu. Rien ne permet donc de remettre en cause les constatations de l'intimée à ce propos, et partant, le caractère tardif de l'opposition du recourant.

Le recourant fait toutefois valoir que son retard s'explique par le fait qu'il a été très sollicité sur les plans privé et professionnel.

Il évoque d'une part qu'il a été nommé tuteur de son frère cadet, après que sa mère l'a abandonné. Il n'apporte toutefois pas la preuve de cette allégation, de sorte qu'elle ne saurait suffire à justifier une restitution du délai en cause. Cela étant, même s'il en avait apporté la preuve, cette circonstance - aussi douloureuse qu'elle soit pour le recourant et son frère - ne peut être considérée comme non fautive. D'ordre essentiellement subjectif, elle n'est en effet pas révélatrice d'un empêchement objectif du recourant de s'opposer à la décision du 22 février 2022 dans le délai, l'état de santé de proches dont un recourant doit s'occuper ne conduisant en général pas à admettre la restitution d'un délai. Le recourant aurait le cas échéant pu désigner un représentant.

Le recourant soutient d'autre part qu'il a été surchargé de travail en raison du début de son activité pour son Tea-Room à cette période. Or cette activité ne constitue pas une circonstance telle qu'elle aurait rendu impossible, ou excessivement difficile, pour le recourant de gérer ses affaires administratives. Ce dernier a en effet effectué des démarches à cette même période pour se faire représenter par son assurance de protection juridique, V.\_\_\_\_\_ Protection Juridique. V.\_\_\_\_\_ Protection Juridique a du reste annoncé son mandat à l'intimée le 4 mars 2022, alors que le délai d'opposition courait encore, sans toutefois faire opposition à la décision du 22 février 2022. Même après avoir eu le dossier de l'assuré en sa possession - celui-ci lui ayant été adressé le 11 mars 2022, V.\_\_\_\_\_ Protection Juridique n'a pas formé opposition contre la décision d'inaptitude au placement. On ne peut au demeurant retenir que V.\_\_\_\_\_ Protection Juridique aurait été empêchée d'agir, et l'assuré ne le soutient pas. Il n'y a donc pas de motif de restitution du délai d'opposition au sens de l'art. 41 LPGA.

Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'intimée a déclaré irrecevable l'opposition que l'assuré a formée le 27 septembre 2022 contre la décision de la DGEM du 22 février 2022.

**6. a)** Vu ce qui précède, le recours, en tant qu'il est recevable, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours, en tant qu'il est recevable, est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 31 octobre 2022 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- U. \_\_\_\_\_,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :