

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 août 2024

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffier : M. Varidel

Cause pendante entre :

S._____, à [...], recourante,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 38, 41, 52 et 56 al. 1 LPGA.

E n f a i t :

A. Par décision du 26 janvier 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, par sa direction de l'autorité cantonale de l'emploi, pôle suspension du droit (ci-après : la DGEM ou l'intimée), a prononcé à l'encontre de S. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) une suspension de son droit à l'indemnité de chômage d'une durée de sept jours à compter du 8 décembre 2023, au motif qu'elle avait effectué des recherches d'emploi insuffisantes pour la période avant chômage.

Par décision du 18 mars 2024, la caisse cantonale de chômage a fait savoir à l'assurée que, compte tenu de la décision de suspension précitée, elle était tenue à la restitution des prestations perçues à tort en date du 9 janvier 2024, d'un montant de 766 fr. 05.

Par acte daté du 21 mars 2024 adressé à la caisse cantonale de chômage, l'assurée a déclaré contester la décision de suspension de son indemnité de chômage pour une durée de sept jours.

Le 28 mars 2024, la DGEM a accusé réception de l'opposition contre sa décision du 26 janvier 2024 et a requis de l'assurée qu'elle en justifie la tardiveté, le cas échéant en produisant toute pièce utile à cet effet.

Par courrier du 5 avril 2024, l'assurée a admis qu'elle n'avait pas respecté le délai de trente jours pour faire opposition, expliquant que lorsqu'elle a reçu la décision de restitution, elle avait déjà reçu l'intégralité de ses indemnités de chômage, en date du 9 janvier 2024. Elle a précisé qu'elle était déjà désinscrite de l'office régional de placement (ORP) quand elle a été sanctionnée de sept jours pour une insuffisance de recherches d'emploi avant chômage, et qu'elle ne s'attendait pas à recevoir une telle sanction au regard des justificatifs qu'elle avait transmis à l'ORP. L'assurée a en outre argué qu'elle pensait que les sept jours de pénalité s'ajouteraient à un éventuel délai d'attente si un jour elle se réinscrivait au chômage.

Par décision sur opposition du 10 avril 2024, la DGEM a déclaré l'opposition de l'assurée contre sa décision du 26 janvier 2024 irrecevable en raison de sa tardiveté. A cet égard, elle a retenu en particulier que comme la décision avait été adressée à l'assurée par courrier postal « B » - qui, selon la Poste, parvient à son destinataire au plus tard le troisième jour ouvrable suivant le dépôt et n'est pas distribué le samedi - et compte tenu du possible délai entre l'établissement du document par l'administration et sa communication à son destinataire, que la décision était parvenue à l'assurée au plus tard le 2 février 2024. Dès lors, le délai d'opposition de trente jours était arrivé à échéance le 4 mars 2024. La DGEM a par ailleurs estimé que l'assurée n'avait pas été empêchée d'agir dans les délais prescrits, celle-ci n'ayant donné aucune justification expliquant de façon probante le retard dans le dépôt de son opposition, de sorte qu'aucun élément au dossier ne permettait de lui accorder une restitution du délai. Elle a encore relevé pour le surplus que le fait que l'intéressée était déjà désinscrite du chômage au moment de la réception de la sanction n'exerçait aucune influence sur le fait qu'il lui appartenait de faire opposition dans les trente jours dès réception de la décision prononçant la sanction.

B. Par acte du 7 mai 2024, S. _____ a interjeté recours contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. Elle a fait valoir qu'elle n'avait pas compris toute la portée de la décision du 26 janvier 2024 de la DGEM, en particulier le fait qu'il lui serait demandé de rembourser les prestations touchées à tort, car ladite décision faisait seulement état d'une correction. La recourante a ajouté qu'elle n'avait pas été en mesure de faire opposition à temps en raison de son état psychique déjà fragilisé par la situation qu'elle avait vécue lors de son séjour en [...] à la fin de l'année précédente et par le fait qu'elle avait découvert qu'un traitement médical reçu durant sa croissance était à l'origine de ses souffrances physiques actuelles. Dans un profond désarroi à la suite de cette découverte, elle avait dû appeler les urgences psychiatriques du [...] le 14 décembre 2024 (recte : 2023). Elle entreprenait en sus des démarches en vue d'une

médiation médicale début 2024. L'intéressée a au surplus réitéré les explications déjà fournies à l'appui de son opposition. L'assurée a en outre conclu à l'annulation de la décision du 26 janvier 2024 de l'intimée prononçant la suspension de son indemnité de chômage pour sept jours, ainsi que de la décision du 18 mars 2024 de la caisse cantonale de chômage lui demandant la restitution des prestations versées à tort. Elle a encore demandé, pour le cas où ces décisions ne seraient pas annulées, la remise de son obligation de restituer, en faisant valoir sa bonne foi et ses difficultés financières.

Dans sa réponse du 3 juin 2024, l'intimée a conclu au rejet du recours, relevant que la recourante n'avait fourni aucun argument susceptible de modifier sa position.

Invitée à déposer une éventuelle réplique, la recourante n'a pas fait usage de cette possibilité.

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. 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) Conformément à l'art. 56 al. 1 LPGA, les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours.

A contrario, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent être saisis en l'absence d'une décision au sens de cette disposition, sous réserve du recours pour déni de justice prévu à l'art. 56 al. 2 LPGA. La décision - cas échéant la décision sur opposition - constitue non seulement l'aboutissement de la procédure devant les autorités administratives, mais également la condition préalable et le point de départ de la procédure de recours de droit administratif devant une autorité judiciaire. L'art. 52 LPGA prévoit un moyen de droit interne à l'administration, conduisant à une décision sur opposition. Dans la procédure de recours subséquente, la décision sur opposition a la même fonction que la décision, à laquelle elle se substitue. Par conséquent, seules les décisions sur opposition ou celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours. Les décisions contre lesquelles la voie de l'opposition est ouverte ne peuvent

dès lors pas être attaquées directement devant les tribunaux cantonaux des assurances (cf. Jean Métral in Anne-Sylvie Dupont / Margit Moser-Szeless [éd.], Loi sur la partie générale des assurances sociales, Commentaire romand, Bâle 2018, n° 6, 8 et 9 ad art. 56 LPGA).

c) En l'occurrence, la décision sur opposition litigieuse a pour seul objet la recevabilité de l'opposition formée le 21 mars 2024 à l'encontre de la décision du 26 janvier 2024 de l'intimée. Le présent litige porte ainsi uniquement sur la recevabilité de cette opposition. Les conclusions de la recourante contestant le bien-fondé de la suspension de l'indemnité de chômage pour une durée de sept jours en raison de recherches d'emploi insuffisantes avant chômage, respectivement de la restitution des prestations touchées indûment, excèdent l'objet du litige et sont donc irrecevables. Il en va de même des moyens invoqués par la recourante à l'appui de ces conclusions.

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'ordonnement de la procédure.

L'art. 38 LPGA prévoit que 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 à son domicile ou son siège (al. 3).

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) Cependant, 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).

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. La maladie peut être considérée comme un empêchement non fautif si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 8C_722/2014 du 31 octobre 2014 ; 8C_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). 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) La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_312/2011 du 16 novembre 2011 consid. 5 et les références citées).

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. En l'espèce, l'intimée a considéré qu'au vu de l'envoi par courrier « B » de la décision du 26 janvier 2024, celle-ci est parvenue à l'assurée au plus tard le 2 février 2024, le délai d'opposition de trente jours étant dès lors arrivé à échéance le 4 mars 2024. Dès lors, en formant opposition le 21 mars 2024, l'assurée a agi tardivement. Rien ne permet de remettre en cause les constatations de l'intimée à ce propos et, partant, le caractère tardif de l'opposition de la recourante, ce d'autant plus que celle-ci reconnaît elle-même ne pas avoir respecté le délai de trente jours pour agir.

La recourante fait toutefois valoir que son retard s'explique par son état de santé psychique et par le fait qu'elle était focalisée sur les démarches qu'elle devait entreprendre en vue d'aboutir à une médiation médicale, de sorte qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour effectuer ses démarches administratives dans les temps. Elle explique également n'avoir pas ressenti le besoin de faire opposition dans le délai car elle ne savait pas qu'elle serait tenue au remboursement des prestations avant de recevoir la décision du 18 mars 2024 de la caisse cantonale de chômage. Elle soutient dès lors avoir été empêchée, sans sa faute, d'agir dans le délai de trente jours susmentionné.

En l'occurrence, les arguments de la recourante ne permettent pas de retenir que les conditions strictes de la restitution au sens de l'art. 41 LPGA sont respectées. On peine à voir comment ces éléments l'auraient empêchée d'effectuer elle-même les démarches d'opposition ou de demander l'aide d'une tierce personne, voire de lui confier la gestion de ses affaires administratives. On ne saurait ainsi considérer qu'elle a été dans l'impossibilité de respecter les délais précités. Au demeurant, le courriel du 1^{er} mai 2024 de la Centrale téléphonique des médecins de garde joint au recours, confirmant avoir traité un appel de la recourante le 14 décembre 2023 pour un problème d'ordre médical, ne constitue pas un certificat médical et ne fait état d'aucune incapacité chez l'intéressée qui aurait éventuellement pu justifier d'un empêchement d'agir dans les délais sans faute de sa part. Pour le surplus, l'argument selon lequel elle a renoncé à faire opposition car elle ne savait pas qu'elle serait astreinte à

restitution ne saurait être suivi. Elle devait en effet s'attendre à devoir restituer toute prestation perçue indûment et il lui était loisible de former opposition dans le délai légal si elle entendait contester la suspension de son indemnité de chômage. En cela, la recourante n'a pas fait montre de la diligence raisonnablement exigible de la part de tout assuré confronté à une situation comparable.

Dans ces conditions, il faut constater que la recourante ne fait valoir – ni a fortiori n'établit – aucun élément permettant de lui accorder une restitution du délai au sens de l'art. 41 LPGA. C'est dès lors à juste titre que l'intimée a déclaré irrecevable l'opposition que l'assurée a formé le 21 mars 2024 contre sa décision du 26 janvier 2024.

5. La recourante demande également la remise de l'obligation de restituer les prestations indûment perçues, en se prévalant de sa bonne foi et de sa situation financière difficile qui ne lui permettrait pas de rembourser lesdites prestations.

Cette demande et les arguments y relatifs relèvent toutefois de la remise au sens de l'art. 25 al. 1, deuxième phrase, LPGA, laquelle doit faire l'objet d'une procédure séparée (TF 9C_110/2019 du 22 juillet 2019 consid. 6). En effet, à teneur de l'art. 4 OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11), la restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile. La demande de remise doit en outre être présentée par écrit, au plus tard 30 jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution (art. 4 al. 4 OPGA). La remise fait ensuite l'objet d'une décision (art. 4 al. 5 OPGA).

Ainsi, il appartiendra à l'assurée, une fois le présent arrêt entré en force, de réitérer sa demande de remise de son obligation de restituer auprès de la caisse cantonale de chômage.

6. a) Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision sur opposition confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
- II.** La décision sur opposition rendue le 10 avril 2024 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- S. _____,
- 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).

Le greffier :