

# FR\_GERICHTE 605 2023 44 vom 18. April 2024

FR Kantonsgericht, 2024-04-18, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_605\\_2023\\_44](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2023_44)

FR: FR\_GERICHTE 605 2023 44 du 18 avril 2024

IT: FR\_GERICHTE 605 2023 44 del 18 aprile 2024

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Arbeitslosenversicherung

## Volltext

Tribunal cantonal TC Kantonsgericht KG Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg T +41 26 304 15 00 [www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc) — Pouvoir Judiciaire PJ Gerichtsbehörden GB 605 2023 44 Arrêt du 18 avril 2024 Ie Cour des assurances sociales Composition Président : Marc Boivin Juges : Marc Sugnaux, Vanessa Thalmann Greffier-rapporteur : Alexandre Vial Parties A. \_\_\_\_\_, recourant, contre SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DU CANTON DE FRIBOURG, autorité intimée Objet Assurance-chômage – processus décisionnel – régularité de la notification d'une décision Recours du 20 mars 2023 contre la décision sur opposition du 28 février 2023 Tribunal cantonal TC Page 2 de 8 considérant en fait A. Par décision du 2 décembre 2022, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: le SPE) a suspendu A. \_\_\_\_\_, né en 1998, domicilié à B. \_\_\_\_\_, dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 40 jours, à compter du 24 août 2022, au motif qu'il n'avait pas observé les instructions de l'Office régional de placement de Bulle (ci-après: ORP), plus précisément qu'il n'avait pas pris contact avec un potentiel employeur susceptible de lui offrir un poste d'ébéniste de durée indéterminée à 100%, ce qui était assimilé à un refus d'emploi convenable. Cette décision a été adressée en courrier A. B. Par décision du 31 janvier 2023, la Caisse publique de chômage du canton de Fribourg (ci-après: la Caisse) a demandé à A. \_\_\_\_\_ la restitution d'un montant de CHF 2'232.50, correspondant à 13 indemnités journalières perçues à tort pour le mois d'août 2022. Elle s'est référée sur ce point à des décisions de suspension de 4 jours, dès le 1er août 2022, et de 7 jours, dès le 18 août 2022, rendues par le SPE, qu'elle a datées respectivement du 14 novembre 2022 et du 22 novembre 2022, mais qui ont été rendues respectivement le 16 novembre 2022 et le 2 décembre 2022 (cf. dossier du SPE, p. 54 et 51), ainsi que de 40 jours dès le 24 août 2022. La décision était munie des voies de droit, précisant qu'une opposition pouvait être déposée dans un délai de 30 jours auprès de la Caisse. Dans le même temps, une demande de remise pouvait également être déposée dans les 30 jours auprès du SPE. C. Par courriel du 11 février 2023 adressé au service juridique du SPE et intitulé « demande de remise », A. \_\_\_\_\_ a indiqué vouloir déposer une telle demande « concernant un refus d'emploi au mois d'août 2022 », alléguant en substance que le remboursement le mettrait dans une situation financière inconfortable. Il a également donné quelques explications au sujet du refus d'emploi sanctionné à l'époque. D. Par décision sur opposition du 28 février 2023, le SPE a considéré le courriel précité comme une « opposition » à la décision du 2 décembre 2022 suspendant son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 40 jours. Le SPE a retenu que cette « opposition » avait été déposée tardivement et a déclaré ainsi son irrecevabilité. Sur cette seule base, il a confirmé sa décision initiale de suspension du 2 décembre 2022. E. Le 20 mars 2023,

A. \_\_\_\_\_ saisit la Cour de céans d'un recours contre cette dernière décision sur opposition, concluant à son annulation. Il soutient que la décision initiale du 2 décembre 2022 ne lui est jamais parvenue et que, pensant la question de sa suspension réglée suite aux explications téléphoniques qu'il avait données à l'époque à sa conseillère ORP, il avait été grandement surpris de recevoir, après être demeuré sans nouvelles pendant près de cinq mois, une décision de remboursement émanant de la caisse de compensation (recte: de la caisse de chômage) et avoir à ce moment-là « fait opposition et expliqué [sa] situation aux autorités compétentes », mais en vain. Tribunal cantonal TC Page 3 de 8 F. Dans ses observations du 2 mai 2023, le SPE propose le rejet du recours, relevant l'irrecevabilité de l'opposition tardive et indiquant dès lors ne pas avoir été en mesure de réexaminer le fond de l'affaire. G. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. H. Le 11 septembre 2023, à la requête du Greffier-rapporteur délégué à l'instruction faisant suite à un appel téléphonique du recourant, la Caisse a produit une copie de sa décision sur restitution du 31 janvier 2023 et donné des explications y relatives, en ajoutant qu'elle était disposée à laisser la totalité de la créance en suspens jusqu'à droit connu dans la présente procédure de recours. Ces indications ont été transmises au recourant par courrier du 12 septembre 2023. I. Il sera fait état du détail des arguments des parties dans les considérants de droit du présent arrêt pour autant que cela soit utile à la solution du litige, considérants dans le cadre desquels seront par ailleurs examinés leurs moyens de preuve. en droit 1. Recevabilité Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu et de la matière par un assuré directement touché par la décision sur opposition attaquée, le recours est recevable. 2. Procédure d'opposition 2.1. Selon l'art. 52 al. 1 de la loi du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0), 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. Conformément aux art. 38 al. 1 et 40 al. 1 LPGA, le délai légal, compté par jours ou par mois, commence à courir le lendemain de la communication aux parties et ne peut être prolongé. 2.2. 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. Il appartient à l'assuré de déterminer l'objet et les limites de sa contestation, l'assureur devant alors examiner l'opposition dans la mesure où sa décision est entreprise (arrêt TF 8C\_817/2017 du 31 août 2018 consid. 3.2 et les références citées). Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 2.3. La procédure d'opposition est une procédure de nature administrative et non juridictionnelle. Elle est régie par les garanties de procédure de l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), dont l'al. 2 consacre le droit des parties d'être entendues. L'opposition a pour fonction de pallier une exigence atténuée en matière d'exercice du droit d'être entendu lors de la prise de décision (initiale). Elle a pour fonction de compenser les déficits du système de l'administration de masse et de « compléter » la décision (initiale) (DÉFAGO GAUDIN, in CR LPGA, 2018, art. 52 N 3-4 et les références citées). 3. Conséquence d'une notification irrégulière 3.1. Selon l'art. 49 al. 3 LPGA, les décisions indiquent les voies de droit. Elles doivent être motivées si elles ne font pas entièrement droit aux demandes des parties. La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé. 3.2. L'irrégularité de la notification peut concerner, notamment, la motivation de la décision, l'indication des moyens de droit ou la communication de la décision. La

conséquence de l'irrégularité dépend des circonstances. La décision dont la notification est irrégulière n'est en principe pas nulle. Le plus souvent, la décision est annulable, de sorte que c'est par la voie de l'opposition ou du recours que l'irrégularité de la notification doit être soulevée. Une décision qui n'est pas communiquée à une partie ne déploie pas d'effet juridique à l'égard de celle-ci (DÉFAGO GAUDIN, in CR LPGA, 2018, art. 49 N 43 et les références citées).

4. Notification – preuve

4.1. Une décision ou une communication de procédure est considérée comme étant notifiée, non pas au moment où le justiciable en prend connaissance, mais le jour où elle est dûment communiquée. S'agissant d'un acte soumis à réception, la notification est réputée parfaite au moment où l'envoi entre dans la sphère de puissance de son destinataire. Point n'est besoin que celui-ci ait eu effectivement en mains le pli qui contenait la décision. Il suffit ainsi que la communication soit entrée dans sa sphère de puissance de manière qu'il puisse en prendre connaissance (arrêt TF C 24/05 du 11 avril 2005 consid. 4.1 et les références citées).

4.2. 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. 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 (arrêts TF 9C\_433/2015 du 1er février 2016 consid. 4.1; B 109/05 du 27 janvier 2006 consid. 2.4; et les références citées).

4.3. L'envoi sous pli simple ne permet en général pas d'établir que la communication est parvenue à son destinataire et 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 (ibidem). 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 (arrêt TC 9C\_433/2015 consid. 4.1 précité et les références citées). Tribunal cantonal TC Page 5 de 8

4.4. Par ailleurs, s'applique le principe dit des déclarations de la première heure, qui a pour objectif de faire le tri entre des déclarations successives contradictoires. Les premières déclarations sont censées représenter une version plus exacte des faits, exempte de réflexions concernant leurs possibles conséquences juridiques (arrêt TF 9C\_201/2019 du 28 octobre 2019 consid. 5.3 et la référence citée).

5. Objet du litige

Est litigieuse, en l'espèce, la recevabilité de l'opposition déposée contre la décision initiale du SPE du 2 décembre 2022, singulièrement la notification régulière de cette dernière. Le SPE considère le courriel de l'assuré du 11 février 2023, intitulé « demande de remise » (cf. bordereau du SPE, pièce 3), comme une opposition tardive et dès lors irrecevable. Le recourant indique quant à lui n'avoir jamais reçu cette décision initiale du 2 décembre 2022. Qu'en est-il ?

5.1. Processus décisionnel

Dans cette affaire, comme dans tant d'autres soumises à la connaissance de la Cour de céans, les deux autorités compétentes en matière d'assurance-chômage – le SPE et la Caisse – ont chacune été amenées à se prononcer sur le droit, respectivement sur les obligations, de l'assuré. Dans un premier temps, dans sa décision du 2 décembre 2022, le SPE a suspendu ce dernier dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 40 jours pour ne pas avoir observé les instructions de l'ORP, plus précisément pour ne pas avoir pris contact avec un potentiel employeur, ce qui était assimilé à un refus d'emploi. Dans un second temps, dans sa décision du 31 janvier 2023, c'est la Caisse qui a calculé le montant à rembourser par l'assuré, sur la base des 13 indemnités qu'il avait perçues pour des jours qui ont fait l'objet des décisions de suspension du 16 novembre 2022 et du 2 décembre 2022

rendues à son encontre. Ce n'est toutefois qu'après avoir reçu cette dernière demande de remboursement que l'assuré a agi, par courriel du 11 février 2023, non seulement pour contester sa capacité financière à rembourser, mais également pour revenir sur les circonstances à l'origine de la suspension de 40 jours. L'assuré a toutefois adressé son courriel au SPE, dans le sens de l'indication des voies de recours figurant sur la décision de la Caisse du 31 janvier 2023, suivant en cela la voie de la procédure de remise, et non la voie de la procédure d'opposition pour laquelle il aurait alors dû s'adresser à la Caisse. Or, son courriel a tout de même été traité comme une « opposition », non pas contre la décision de restitution de la Caisse du 31 janvier 2023, mais bien contre la décision de suspension de 40 jours rendue à l'époque par le SPE. C'est le lieu de constater que, dans son courriel de demande de remise, le recourant donnait aussi des explications pouvant laisser entendre qu'il contestait tout à la fois les conditions de la restitution qui lui était demandée par la Caisse, que celles de la suspension prononcée par le SPE.

### 5.2. Nature juridique du courriel du 11 février 2023

Le courriel du 11 février 2023 pouvait en théorie être considéré aussi bien comme une demande de remise (selon son intitulé et selon la fin de sa motivation: « ce remboursement me mettrait dans une situation très inconfortable financièrement »), comme une opposition à la décision de restitution rendue par la Caisse (selon une partie de sa motivation: « je pensais avoir pu expliquer la situation et que le cas était clos ») ou, enfin, comme une opposition à la décision initiale de suspension de 40 jours rendue par le SPE (selon une autre partie de sa motivation: « en effet, ce dernier [refus d'emploi] est un malentendu entre mon ancienne conseillère, l'entreprise en question et moi-même. La demande m'est parvenue durant mes vacances, s'en est suivi trois semaines d'armée assez difficiles »). On notera ici que, pour faire le tri entre ces trois hypothèses, il aurait été préférable que l'assuré soit d'emblée invité à régulariser son courriel afin de lever le doute sur la procédure (remise ou opposition) qu'il entendait choisir et d'éviter ainsi tout imbroglio juridique ultérieur. Or, comme on va le voir, l'interprétation qu'en a faite finalement le SPE, dans le sens de la dernière et troisième hypothèse qui paraissait au départ la moins logique – le recourant ayant en effet réagi à une décision de la Caisse – a fini par offrir la possibilité à ce dernier de soulever une problématique liée à la notification de la décision initiale de suspension de 40 jours.

### 5.3. Validité de la notification de la décision initiale de suspension

Cette dernière décision, datée du 2 décembre 2022, a été adressée en simple courrier A mais le recourant indique ne jamais l'avoir reçue. Sur ce point, on relèvera d'emblée la jurisprudence susmentionnée, relative à l'envoi sous pli simple de décisions ou autres actes administratifs, qui tend à instaurer une présomption de non-réception dudit envoi en faveur du destinataire qui soutient ne pas l'avoir reçu. A côté de cela, rien ne figure au dossier, à tout le moins rien qui ne ressorte des pièces produites par le SPE, donnant à penser que le recourant serait de mauvaise foi en soutenant ne jamais avoir reçu dite décision. D'une part, ses explications à l'appui de son recours doivent être considérées comme ses « premières déclarations », au sens de la jurisprudence. Elles ne remettent en cause aucune de ses précédentes déclarations. On ne saurait notamment déduire de son courriel du 11 février 2023 qu'il ait admis ou même laissé entendre avoir reçu la décision du 2 décembre 2022: au contraire y indique-t-il, comme à l'appui du reste de son recours, avoir eu des contacts téléphoniques avec sa conseillère ORP lui permettant de penser que le cas avait été résolu et qu'il ne subirait aucune mesure de suspension pour un refus d'emploi commis au mois d'août 2022. Par ailleurs, il sied aussi de constater que la décision de restitution rendue par la Caisse, le 31 janvier 2023, ne se réfère pas expressément à la décision du SPE du 2 décembre 2022,

mais à deux autres décisions de suspension, respectivement datées du 14 novembre 2022 et du 22 novembre 2022, deux décisions qu'il n'a jamais soutenu vouloir contester. Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 Dès lors, il ne saurait non plus être reproché au recourant de ne pas avoir immédiatement allégué, à l'appui de son courriel du 11 février 2023, que la décision de suspension du 2 décembre 2022 ne lui était pas parvenue. Ce n'est en effet qu'au moment de la réception de la décision sur opposition querellée du 28 février 2023 qu'il aurait, pour la première fois, été en mesure d'apprendre l'existence de cette décision initiale du 2 décembre 2022, que le SPE entendait confirmer au motif que le délai d'opposition n'avait pas été respecté. Dans ces conditions, l'on ne peut pas retenir, au degré de la vraisemblance prépondérante ici applicable, que cette dernière décision, adressée en simple courrier A, a bien été reçue par l'assuré et qu'elle lui aurait ainsi été régulièrement notifiée. La présomption jurisprudentielle de non-réception de la décision doit au contraire lui profiter.

6. Synthèse En l'absence, soulevée par le recourant, de notification régulière de la décision initiale de suspension du 2 décembre 2022, celle-ci doit être considérée comme inexistante, respectivement comme nulle et non avenue. Son courriel du 11 février 2023 ne saurait donc être considéré comme une « opposition » tardive à une décision qui ne lui a pas été régulièrement notifiée et qui ne déploie dès lors aucun effet juridique à son égard, si tant est qu'on devait reconnaître audit courriel, à l'encontre même de son intitulé, le statut d'opposition, question qui apparaît en fin de compte, au vu de tout ce qui précède, accessoire et qui peut ainsi être laissée ouverte. Le recours contre la décision sur « opposition » querellée est par conséquent bien fondé et dite décision sur « opposition » doit être annulée puisqu'elle se limitait à l'examen de la recevabilité d'une contestation d'une décision désormais jugée nulle et non avenue. Il incombera dès lors au SPE de notifier au recourant une nouvelle fois sa décision de suspension de 40 jours du 2 décembre 2022 par voie régulière. Le recourant aura ainsi l'opportunité d'exercer son droit d'être entendu dans le cadre d'une éventuelle opposition à cette décision. Pour sa part, la Caisse qui, dans un courriel du 11 septembre 2023, informait le Greffier-rapporteur délégué à l'instruction qu'elle laissait la totalité de la créance en suspens jusqu'à droit définitivement connu sur la suspension de 40 jours (voir partie en fait, let. H), envisagera également de la suite à donner à sa propre décision de restitution, dès que ce sera le cas. Cette décision pourrait, cas échéant, devoir être reprise pour être modifiée.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 7. Sort du recours, frais et dépens Compte tenu de tout ce qui précède, le recours du 20 mars 2023 doit être admis, la décision sur opposition du 28 février 2023 annulée et la cause renvoyée au SPE pour nouvelle notification de sa décision de suspension de 40 jours du 2 décembre 2022. En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière, il n'est pas perçu de frais de justice. Le recourant n'étant pas représenté, il ne peut prétendre à aucune indemnité de partie.

la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision sur opposition du 28 février 2023 est annulée et la cause est renvoyée au SPE pour nouvelle notification de sa décision initiale de suspension. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Il n'est alloué aucune indemnité de partie. IV. Notification. Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le

Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite. Fribourg, le 18 avril 2024/avi-mbo Le  
Président Le Greffier-rapporteur

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.