

VD_FINDINFO Arrêt / 2024 / 837 vom 1. Januar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_Arr_t__2024__837

FR: VD_FINDINFO Arrêt / 2024 / 837 du 1 janvier 2021

IT: VD_FINDINFO Arrêt / 2024 / 837 del 1 gennaio 2021

Regeste

AC, DÉCISION SUR OPPOSITION, PRINCIPE DE LA
CONFIANCE{INTERPRÉTATION DU CONTRAT}, TRANSMISSION D'UN ACTE
PROCÉDURAL, OBLIGATION DE RENSEIGNER | 17 LACI, 20 al. 1 LACI, 81 al. 1
LACI, 85 al. 1 LACI, 25 LPGA, 27 LPGA, 30 LPGA, 22 al. 1 OACI

Erwägungen

E. 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). 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).

E. 1.1

; voir à cet égard TF 8C_375/2020 du 2 février 2021 consid. 4.3). b) En règle générale, la restitution des prestations indûment touchées (art. 25 al. 1, première phrase, LPGA) et la remise de l'obligation de restituer (art. 25 al. 1, deuxième phrase, LPGA) doivent faire l'objet de décisions séparées rendues en deux étapes distinctes (art. 3 et 4 OPGA [ordonnance du 11 septembre 2001 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11] ; TF 9C_496/2014 du 22 octobre 2014 consid. 2 ; voir également TF 9C_747/2018 du 12 mars 2019 consid. 1.2 et TFA P 62/04 du 6 juin 2005 consid. 1.2). Le destinataire d'une décision de restitution qui entend la contester dispose de deux moyens qu'il convient de distinguer de façon claire : s'il prétend qu'il avait droit aux prestations en question, il doit s'opposer à la décision de restitution dans un délai de trente jours ; en revanche, s'il admet avoir perçu indûment des prestations, mais qu'il invoque sa bonne foi et des difficultés économique qu'il rencontrerait en cas de remboursement, il doit présenter une demande de remise. La demande de remise ne peut être traitée sur le fond que si la décision de restitution est entrée en force, la remise et son étendue faisant l'objet d'une procédure distincte (cf. art. 4 al. 2 OPGA ; TF 8C_108/2021 précité, consid. 5.3 ;

TF 8C_799/2017 du 11 mars 2019 consid. 6 et les références citées). L'art. 4 al. 4 OPGA prévoit que la demande de remise doit être présentée par écrit. Elle doit être motivée, accompagnée des pièces nécessaires et déposée au plus tard trente jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution.

E. 2

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). En l'occurrence, le litige porte sur la décision sur opposition rendue le 6 mai 2024 par l'intimée, par laquelle cette autorité a déclaré irrecevable l'opposition déposée le 20 mars 2024 par la recourante.

E. 3

a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement attendre de lui pour éviter le chômage. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. En vue de son placement, l'assuré est tenu de s'inscrire personnellement aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage ; il doit ensuite se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (art. 17 al. 2 LACI). L'inscription en vue du placement est traitée par les autorités compétentes selon les art. 85 et 85b LACI (art. 17 al. 2 bis LACI). L'art. 20 al. 1, 1 re phrase, LACI, prévoit par ailleurs que le chômeur exerce son droit à l'indemnité auprès d'une caisse qu'il choisit librement. La caisse de chômage verse les indemnités pour la période de contrôle écoulée en règle générale dans le courant du mois suivant (art. 30 al. 1 OACI). b) Conformément à l'art. 85 al. 1 LACI, les autorités cantonales, dont font partie les offices régionaux de placement (art. 85b al. 1 LACI), ont notamment pour tâches de conseiller les chômeurs et s'efforcer de les placer (let. a), d'établir le droit aux prestations dans la mesure où cette tâche leur incombe en vertu de la LACI (let. b), d'exécuter les prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (let. f) et de suspendre l'exercice du droit à l'indemnité dans les cas prévus à l'art. 30 al. 2 et 4 LACI (let. g). L'art. 30 al. 2 LACI précise par ailleurs que l'autorité cantonale prononce les suspensions au sens de l'art. 30 al. 1 let. c, d et g, de même qu'au sens de l'al. 1 let. e s'il s'agit d'une violation de fournir des renseignements à ladite autorité ou à l'office du travail, ou de les aviser. Dans les autres cas, les caisses statuent. c) En vertu de l'art. 81 al. 1 LACI, entre autres tâches, les caisses de chômage déterminent le droit aux prestations en tant que cette tâche n'est pas expressément réservée à un autre organe (let. a), suspendent l'exercice du droit à l'indemnité dans le cas prévu à l'art. 30, al. 1, pour autant que cette compétence n'appartienne pas, conformément à l'al. 2, à l'autorité cantonale (let. b) et fournissent les prestations à moins que la loi n'en dispose autrement (let. c). La détermination du droit à l'indemnité et le versement des prestations constituent les deux tâches principales des caisses (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, n. 2 ad art. 81 LACI). A ce titre, il leur incombe de demander la

restitution des prestations touchées indûment, en application de l'art. 95 LACI (Rubin, op. cit., n. 2 ad art. 95 LACI).

E. 4

a) Selon l'art. 95 al. 1 LACI, la demande de restitution est régie par l'art. 25 LPGA, à l'exception des cas relevant des art. 55 et 59c bis al. 4 LACI, lesquels ne sont toutefois pas applicables en l'espèce. Aux termes de l'art. 25 al. 1 LPGA, les prestations indûment touchées doivent être restituées. La restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile. L'obligation de restituer suppose que soient réunies les conditions d'une révision procédurale (art. 53 al. 1 LPGA) ou d'une reconsidération (art. 53 al. 2 LPGA) de la décision par laquelle les prestations en cause ont été allouées (TF 8C_108/2021 du 9 juillet 2021 consid. 5.1 et les références citées). Ce principe s'applique également lorsque les prestations à restituer n'ont pas été allouées par une décision formelle, mais par une décision traitée selon la procédure simplifiée prévue par l'art. 51 LPGA. Après un laps de temps correspondant au délai d'opposition contre une décision formelle, l'administration ne peut demander la restitution des prestations allouées par une décision selon l'art. 51 LPGA et non contestée, qu'aux conditions de la reconsidération ou de la révision procédurale (ATF 129 V 110 consid.

E. 5

a) Conformément à 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 ; ils en enregistrent la date de réception et les transmettent à l'organe compétent. La seule exception à cette obligation est donnée lorsque le fait de s'adresser à une autorité incompétente a été consciemment voulu par l'expéditeur (TF 9C_1054/2008 du 11 mai 2009 consid. 2.1). b) L'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, 1^{re} phrase). Selon l'art. 22 al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage. Les al. 2 et 3 de l'art. 22 précisent que les caisses de chômage renseignent les assurés sur les droits et obligations qui découlent de leurs tâches (art. 81 LACI), respectivement les offices compétents sur les droits et obligations qui découlent des leurs (art. 85 et 85b LACI). Les conseils ou renseignements visés par l'art. 27 al. 2 LPGA portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

E. 6

a) En l'espèce, il est constant que la décision sur opposition litigieuse a déclaré irrecevable une opposition adressée le 20 mars 2024 par la recourante à sa caisse de chômage, que cette dernière a transmise à l'intimée comme objet de sa compétence. Ce faisant, tant l'intimée que la caisse ont interprété l'acte de la recourante du 20 mars 2024 comme une opposition

(tardive) aux cinq décisions de suspension du droit au chômage rendues par l'intimée le 19 janvier 2014. Cependant, l'acte de la recourante est parvenue à la Caisse dans le délai d'opposition d'une décision de restitution rendue par celle-ci le 19 février 2024. Dans ces circonstances, se pose préliminairement la question de savoir si, comme l'ont retenu la caisse et l'intimée, la recourante a formé opposition contre les décisions de l'intimée du 19 janvier 2024, plutôt que contre celle rendue par la caisse le 19 février 2024. Cela revient à procéder à l'interprétation de l'acte de la recourante du 20 mars 2024 selon les règles usuelles d'interprétation de la volonté des parties. Il convient ainsi de déterminer, sur la base d'indices, qu'elle était la volonté réelle de la recourante (interprétation subjective) puis, cas échéant, quel sens l'intimée pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté exprimées par l'intéressée (interprétation selon le principe de la confiance ; cf. ATF 148 V 70 consid. 5.1.1 ; TF 8C_646/2022 du 23 août 2023 consid. 4.1.2).

b) S'agissant de la volonté de la recourante, il est constant que l'acte a été posté dans le délai d'opposition de la décision de restitution rendue le 19 février 2024 par la caisse. La recourante a en outre désigné sa démarche comme une « opposition à la décision du 19 février 2024 », mention placée en exergue du corps de la lettre, en caractères gras et soulignés. Elle a joint une copie de ladite décision, rendue le 19 février 2024. Elle a pris le soin de préciser dans son écriture qu'elle réagissait dans le délai imparti par la décision, ce qui est exact s'agissant de la décision de restitution mais non pour les décisions de suspension. Elle n'a par ailleurs fait aucune allusion directe aux décisions du 19 janvier 2024. Elle n'a en particulier pas prétendu qu'elles ne lui avaient pas été dûment notifiées ou qu'elle les avait reçues tardivement. Elle n'a pas écrit que ces décisions n'étaient pas justifiées, admettant au contraire l'absence de recherches d'emploi durant les mois contrôlés. Enfin, on ne trouve aucune critique sur la quotité des suspensions prononcées, dont le cumul couvre pourtant plus de quatre mois de chômage. Ces éléments tendent à démontrer que la volonté de la recourante était bien de s'opposer à la décision de la Caisse du 19 février 2024.

c) Concernant le sens que l'intimée pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté exprimées par l'intéressée, on retrouve peu d'éléments suggérant que l'acte du 20 mars 2024 avait pour objectif de contester des décisions de suspension du 19 janvier 2024, en regard des éléments montrant la volonté de s'opposer à la décision du 19 février 2024. Certes, la recourante a exposé largement dans son écriture les motifs pour lesquels elle n'avait pas effectué de recherches d'emploi après son inscription au chômage. Elle a ainsi expliqué qu'elle avait été confrontée à une péjoration de son état de santé psychique, ce qui avait débouché finalement sur un nouvel arrêt de travail complet. Une telle argumentation peut effectivement être interprétée comme une volonté de donner une justification aux manquements à l'origine des cinq décisions de suspension rendues le 19 janvier 2024 et, par conséquent, à faire admettre le caractère infondé des suspensions prononcées. Il n'en demeure pas moins que, dans le contexte d'une décision de restitution, l'argumentation de la recourante peut également être lue comme la motivation d'une demande de remise, démarche pour laquelle il faut démontrer sa bonne foi et son indigence. Ainsi, la seule motivation de l'opposition ne permet pas de considérer que l'acte de la volonté réelle de la recourante était de contester les décisions de suspension du 19 janvier 2024.

d) A cela s'ajoute que l'interprétation selon le principe de la confiance ne peut faire abstraction des rôles respectifs des parties. En l'occurrence, il s'agit d'une assurée face à deux organes chargés de la mise en œuvre de l'assurance-chômage, auxquels il incombe notamment d'instruire d'office et de renseigner les personnes concernées sur leurs droits et obligations. Or, aucun élément du dossier ne suggère que la Caisse a informé la recourante

de la transmission de son opposition à l'intimée. Pour sa part, l'intimée a demandé à l'intéressée, dans deux courriers séparés, de justifier le « retard conséquent » qu'elle constatait par rapport aux voies de droit indiquées dans la décision incriminée. Chaque courrier se référait à une lettre différente, l'une du 21 mars 2023, l'autre du 21 mars 2024, dates qui ne correspondent pas à des démarches de l'assurée. En outre, aucun des deux courriers ne précise que l'intimée agissait après s'être fait transmettre la démarche de la recourante adressée à la Caisse. Sans cette information, les deux courriers de l'intimée du 3 avril 2024 s'avèrent difficilement compréhensibles pour une personne qui n'est pas rompue aux procédures administratives, singulièrement aux compétences respectives de la caisse de chômage et de l'autorité cantonale. Cette incompréhension ressort d'ailleurs du courrier que la recourante a adressé à l'intimée le 28 mai 2024, au contenu similaire à son recours. Elle y expliquait qu'elle n'avait pas pu fournir les renseignements demandés par l'intimée puisqu'elle n'avait pas reçu de réponse « de leur part » à la lettre qu'elle avait envoyée le 20 mars 2024 à la Caisse. Elle poursuivait en indiquant qu'elle était dans l'obligation de « continuer à faire opposition à cette décision de remboursement des droits de chômage ».

e) En définitive, il ressort clairement des écritures de la recourante du 28 mai 2024, adressées tant à l'intimée qu'à la Cour de céans, qu'elle n'entendait pas contester les suspensions prononcées à son encontre par l'intimée, mais l'obligation de rembourser qui lui a été signifiée ensuite par la Caisse. Il est manifeste que telle aurait été sa réponse si la Caisse l'avait interpellée sur l'objet de son opposition du 20 mars 2024, avant de la transmettre à l'intimée. A défaut d'avoir été dûment informée de l'interprétation donnée à son acte du 20 mars 2024 par la Caisse et l'intimée, respectivement des différentes options qui s'offraient à elle pour contester les décisions prises à son encontre, la recourante s'est vu notifier une décision d'irrecevabilité qui a pour conséquence de la priver de la possibilité de contester dans les temps la décision de restitution rendue par la Caisse. Corollairement, faute de volonté de la recourante de s'opposer aux décisions de suspension du 19 janvier 2024, il faut admettre que la décision sur opposition rendue le 6 mai 2024 n'avait pas d'objet. Elle doit en conséquence être annulée et l'acte de la recourante du 20 mars 2024 retourné à la Caisse pour être instruit en tant qu'opposition à sa décision du 19 février 2024.

E. 7

a) Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur opposition litigieuse annulée, l'intimée devant retourner l'acte du 20 mars 2024 à la Caisse [...] comme objet de sa compétence. b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPG), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b). Par ces motifs, le juge unique prononce : I. Le recours est admis. II. La décision sur opposition rendue le 6 mai 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée, cette autorité devant retourner l'acte du 20 mars 2024 à la Caisse [...] comme objet de sa compétence. III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens. Le juge unique : La greffière : Du L'arrêt qui précède est notifié à : ■ A.M. _____, ■ 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 :

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