

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 septembre 2013

Présidence de Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffier : M. Germond

* * * * *

Cause pendante entre :

O. _____, à Renens, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
intimé.

Art. 17 al. 3 let. b, 30 al. 1 let. d et 30 al. 3 LACI; 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. O. _____ (ci-après: l'assuré ou le recourant), né en 1987, s'est inscrit auprès de l'Office Régional de Placement (ORP) de l' [...] le 25 juillet 2012. Il a sollicité les prestations de l'assurance-chômage à compter de son inscription, date dès laquelle un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert.

Par décision du 6 septembre 2012, l'ORP de l' [...] a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 3 août 2012. Convoqué à une séance d'information (SICORP) le 2 août 2012, l'assuré ne s'y était pas présenté.

Dans le cadre de son chômage, l'assuré s'est vu fixer, par son conseiller, un entretien de conseil pour le 15 octobre 2012. L'intéressé ne s'y étant pas présenté, l'ORP compétent s'est adressé à lui par courrier du 17 octobre 2012. Relevant qu'un tel comportement pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension du droit aux indemnités de chômage, l'ORP invitait l'assuré à exposer son point de vue par écrit dans un délai de dix jours.

Le 29 octobre 2012, l'assuré a répondu ce qui suit à l'ORP:

"Je vous écris pour vous donner de plus amples explications quand à mon rendez-vous manqué du 15.10.2012.

J'avais, en effet, un autre rendez-vous ne pouvant malheureusement être déplacé, au CHUV, afin de faire des contrôles spécifiques. Je n'ai donc pas eu le réflexe à temps de communiquer mon impossibilité de venir à Monsieur A. _____."

L'ORP de l' [...] a, par décision du 2 novembre 2012, suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours dès le 16 octobre 2012. La sanction prononcée tenait en particulier compte de la faute commise ainsi que d'éventuels antécédents.

Par lettre du 20 novembre 2012 adressée au Service de l'emploi (ci-après: SDE), Instance Juridique Chômage, l'assuré a répété les mêmes explications que celles adressées le 29 octobre 2012 à l'ORP.

Par décision sur opposition du 21 février 2013, le SDE, Instance Juridique Chômage, a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de l'ORP du 2 novembre 2012. Le SDE a notamment retenu ce qui suit:

"[...]

4. Selon la jurisprudence, le chômeur qui ne se rend pas à un entretien de conseil ou de contrôle assigné par l'autorité compétente doit être sanctionné, si l'on peut déduire de son comportement de l'indifférence ou un manque d'intérêt. En revanche, s'il a manqué un rendez-vous à la suite d'une erreur ou d'une inattention de sa part et que l'on peut déduire de son comportement général qu'il prend au sérieux les prescriptions de l'ORP, une sanction ne se justifie en principe pas (ATF non publié du 1^{er} octobre 2004, C 112/2004).

Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation de diminuer le dommage à l'assurance. En font notamment partie l'observation des prescriptions de contrôle et les instructions de l'ORP qui figurent à l'art. 17 LACI. Lorsqu'un assuré ne les respecte pas, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1, let. d LACI [loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982, RS 837.0] sanctionne l'assuré qui n'observe pas les prescriptions de contrôle ou les instructions de l'ORP (Boris Rubin, Assurance-chômage, Schulthess 2006, p. 396).

Le Tribunal fédéral des assurances a considéré qu'un assuré, qui s'était présenté ponctuellement aux entretiens de conseil et de contrôle deux années durant et qui avait manqué pour la première fois un rendez-vous à cause d'une erreur d'inscription dans l'agenda, ne devait pas être sanctionné; idem pour un assuré qui a toujours été ponctuel mais qui a confondu la date de son rendez-vous avec une autre date, ou pour un assuré qui est resté endormi le matin de son rendez-vous et qui a téléphoné immédiatement pour demander à ce qu'on excuse son absence et qui, par la suite, a fait preuve de ponctualité. (...) En définitive, c'est le principe de la proportionnalité qui prévaut dans ce contexte. Une confusion entre deux dates doit être sanctionnée, sauf s'il s'agit de la première et que l'assuré observe scrupuleusement ses devoirs par ailleurs. (...) Un comportement irréprochable durant les douze mois qui ont précédé l'oubli doit faire admettre que l'assuré prend ses obligations très au sérieux (Boris Rubin, op. cit. p. 400, et la jurisprudence citée).

5. En l'espèce, il est constant que l'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 15 octobre 2012.

A sa décharge, l'opposant indique qu'il avait un autre rendez-vous au CHUV afin de faire des contrôles, rendez-vous qui ne pouvait être déplacé et qu'il n'a pas eu le réflexe de communiquer à temps son impossibilité de se présenter à l'ORP.

Les arguments de l'assuré ne peuvent être retenus. En effet, tout d'abord il sied de relever que l'assuré n'a remis aucun document attestant qu'il avait bien un rendez-vous au CHUV au même moment que son entretien auprès de l'ORP. De plus, quand bien même cela avait été le cas, il ressort des déclarations de l'opposant qu'il savait à l'avance que ce rendez-vous au CHUV avait lieu en même temps que son entretien auprès de l'ORP. Ainsi, il avait d'une part l'obligation d'avertir son conseiller en personnel qu'il ne pourrait pas se présenter à cet entretien et, d'autre part, amplement le temps de le faire, ce qui aurait permis à son conseiller de non seulement lui fixer un autre entretien, mais également de consacrer le temps de cet entretien pour un autre demandeur d'emploi. On précisera d'ailleurs que la convocation précisait qu'en cas d'empêchement, il fallait prévenir l'office la veille au plus tard. Partant, en n'avertissant pas à l'avance son conseiller en personnel de son absence à l'entretien en question, il a adopté un comportement fautif.

Il convient donc de retenir que c'est sans excuse valable que l'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien agendé au 15 octobre 2012.

Enfin, son argument selon lequel il n'avait pas eu le réflexe de communiquer à temps à l'ORP qu'il lui serait impossible de se présenter à l'entretien ne lui vient pas en aide. En effet, il convient de relever que l'assuré ne peut pas être mis au bénéfice de la jurisprudence figurant au point 4 de la présente décision. Si le Tribunal fédéral a voulu faire preuve d'une certaine largesse envers des chômeurs qui - après avoir été scrupuleux sur une longue durée - ont fait une seule fois preuve d'inattention, il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces arrêts sont une exception au principe et ne peuvent être appliqués que dans un cadre restrictif. Or, il s'avère que l'assuré a déjà été sanctionné, le 6 septembre 2012, pour ne pas s'être présenté à la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (SICORP) du 2 août 2012, de sorte que l'on ne peut pas déduire de son comportement général qu'il prend au sérieux les prescriptions de l'ORP.

C'est dès lors à juste titre que l'ORP a prononcé une suspension fondée sur l'art. 30 al. 1 lettre d LACI, étant précisé qu'une suspension du droit à l'indemnité doit être prononcée pour chaque faute, même s'il s'agit d'une simple négligence (faute légère) [Bulletin LACI d'octobre 2011 du SECO (030-Bulletin LACI/D2)]. Reste à en examiner la quotité.

6. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI [Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983, RS 837.02]). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité,

la durée de suspension est prolongée en conséquence (art. 45 al. 5 OACI).

Dans son Bulletin LACI d'octobre 2011 (030-Bulletin LACI/D1), le SECO relève que la suspension du droit à l'indemnité est une sanction prévue par le droit de l'assurance-chômage. Elle a pour but de faire participer d'une manière appropriée l'assuré au dommage qu'il a causé à l'assurance par son comportement fautif. Elle a également pour but d'exercer une certaine pression sur l'assuré afin qu'il remplisse ses obligations. La durée de la suspension se mesure d'après la gravité de la faute commise et non en fonction du dommage causé.

Le SECO a également prévu une «échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP» (030-Bulletin LACI/D72), qui fixe les durées de suspension comme suit:

Non-présentation, sans excuse valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle:

- La première fois: 5-8
- La 2^{ème} fois: 9-15

En qualifiant la faute de légère et en fixant une durée de suspension correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas de récidive, l'ORP n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation étant donné que l'assuré a déjà été sanctionné pour ne pas s'être présenté à la SICORP du 2 août 2012."

B. Par acte du 26 février 2013, O. _____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée. Il conclut implicitement à sa réforme en ce sens que la suspension de neuf jours dans son droit à l'indemnité soit annulée. Exposant avoir été diagnostiqué comme atteint de sclérose en plaques au début 2009, le recourant a entrepris le suivi d'un nouveau traitement (prodigué par voie orale et non plus intraveineuse) depuis septembre 2012. Il est ainsi tenu de se rendre au CHUV afin de s'y soumettre à des contrôles sanguins et neurologiques à raison d'une fréquence mensuelle les trois premiers mois (soit d'octobre à décembre 2012) puis une fois tous les trois mois depuis lors. Il explique que ces rendez-vous au CHUV lui sont imposés et que disposant d'un agenda électronique lui rappelant ses rendez-vous uniquement un jour à l'avance, il n'a pas pu réagir dans le délai minimum de trois jours précédant le rendez-vous imposé par l'ORP pour procéder valablement à son report. Il précise avoir néanmoins tenté de téléphoner à l'ORP le jour même de son entretien de conseil.

Dans sa réponse du 5 avril 2013, le SDE conclut au rejet de recours ainsi qu'au maintien de la décision litigieuse. Il relève que le recourant n'invoque pas de nouveaux arguments dans son acte de recours susceptibles de modifier son point de vue et renvoie la cour de céans aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

E n d r o i t :

1. **a)** Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de la LACI (art. 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 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 la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) Le recourant demande l'annulation de la suspension dans son droit au chômage pendant neuf jours indemnisables. La valeur litigieuse étant ainsi inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si le service intimé était fondé par sa décision sur opposition du 21 février 2013, à suspendre

le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours, motif pris que celui-ci ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil du 15 octobre 2012.

a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). A cet effet, il est tenu de participer aux entretiens de conseil lorsque l'autorité compétente le lui enjoint (art. 17 al. 3 let. b LACI).

Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu notamment lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente. La suspension du droit à l'indemnité suppose une faute de l'assuré (cf. art. 30 al. 3 LACI et Rubin, Assurance-chômage, 2^e éd., Zürich/Bâle/Genève 2006, p. 378). Une faute, même légère ou une négligence peuvent constituer un motif de suspension (cf. art. 45 al. 3 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02] et Rubin, op. cit., p. 384). Selon la jurisprudence, il y a faute de l'assuré – et une suspension est donc possible – lorsqu'il ne se rend pas à un entretien de conseil et de contrôle assigné par l'autorité compétente et si l'on peut déduire de son comportement de l'indifférence ou un manque d'intérêt (voir pour un résumé de la jurisprudence à ce sujet, TFA C 209/1999 du 2 septembre 1999, consid. 3a, publié in: DTA 2000 p. 101, n° 21; voir également Rubin, op. cit., p. 400).

Selon la jurisprudence, l'assuré qui a oublié de se rendre à un entretien et qui s'en excuse spontanément, ne peut être suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité s'il prend par ailleurs ses obligations de chômeur et de bénéficiaire de prestations très au sérieux (TFA C 209/1999 du 2 septembre 1999, consid. 3a, publié in: DTA 2000 p. 101, n° 21). Tel est le cas, notamment, s'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant cet oubli. Un éventuel manquement antérieur ne doit plus être pris en considération (TF 8C_834/2010 du 11 mai 2011, consid. 2.3,

8C_469/2010 du 9 février 2011, consid. 2.2 et 8C_447/2008 du 16 octobre 2008, consid. 5.1, publié in: DTA 2009 p. 271; cf. aussi arrêt TF C 265/2006 du 14 novembre 2007, consid. 4.2).

b) Le recourant invoque l'existence d'un rendez-vous fixé simultanément à l'entretien de conseil enjoint par son ORP pour le 15 octobre 2012. A le suivre, son rendez-vous au CHUV était antérieur à celui fixé par son conseiller A. _____ et ne pouvait être déplacé. Ce n'est qu'en consultant son agenda le 14 octobre 2012, que l'assuré s'est aperçu de son erreur / oubli de date. Se sachant hors du délai imposé par l'ORP pour valablement procéder au report de son entretien de conseil, le recourant dit avoir toutefois cherché à contacter son conseiller par téléphone le jour même, à savoir le 15 octobre 2012.

On constate en premier lieu que tant à l'occasion de ses explications du 29 octobre 2012 qu'à l'appui de son acte de recours du 26 février 2013, le recourant n'a pas produit de documents de nature à attester l'existence du rendez-vous qu'il allègue avoir eu au CHUV en date du 15 octobre 2012, au même moment que son entretien auprès de l'ORP. Même si tel aurait effectivement été le cas, il incombait à l'assuré - lequel ne conteste au demeurant pas qu'il avait connaissance à l'avance du fait que ce rendez-vous tombait en même temps que son entretien à l'ORP -, d'avertir son conseiller de son impossibilité de se présenter à son entretien étant posé que le recourant avait amplement le temps pour ce faire. En agissant uniquement par une tentative de téléphoner le jour même de l'entretien à l'ORP, le recourant s'est rendu coupable d'un comportement fautif dans l'exercice de ses obligations de chômeur et de bénéficiaire de prestations envers l'autorité compétente.

c) Il n'est pas contesté en l'espèce que consécutivement à la prise de conscience de son erreur d'agenda, le recourant a cherché à s'excuser le jour même de son entretien de conseil. A l'examen du dossier, on doit convenir, avec l'intimé, que la jurisprudence permettant de ne pas suspendre un assuré qui a oublié de se rendre à un entretien de contrôle et qui s'en excuse spontanément n'est cependant pas applicable dans le

cas d'espèce, dès lors que le recourant n'a pas rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant son erreur / oubli de la mi-octobre 2012.

Ainsi que cela ressort de la décision attaquée, en effet, on constate qu'inscrit au chômage à compter du 25 juillet 2012, le recourant a déjà fait l'objet d'un manquement dans ses obligations envers l'assurance-chômage, en l'occurrence par la non-présentation à une séance d'information (SICORP) du 2 août 2012, ayant conduit l'ORP à le sanctionner dans ses droits par décision du 6 septembre 2012 entrée en force. C'est partant à raison que l'intimé a considéré qu'au vu de la sanction prononcée en septembre 2012 contre le recourant – soit dans le délai de douze mois précédant son erreur / oubli du 15 octobre 2012 –, ce dernier n'était plus en mesure de se prévaloir d'un comportement irréprochable envers l'assurance-chômage susceptible de lui éviter toute sanction en application des règles de jurisprudence susmentionnées.

3. La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a); de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (let. c).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas de non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle, une sanction de 5 à 8 jours lors du premier manquement, et de 9 à 15 jours en cas de second manquement (cf. 030-Bulletin LACI 2011/D72-D72, ayant remplacé l'ancien ch. D72 de la Circulaire relative à l'indemnité de chômage [IC] de janvier 2007).

En qualifiant la faute du recourant de légère et en fixant une durée de suspension correspondant au minimum prévu par le Bulletin LACI, pour les cas de second manquement sous la forme de non-présentation sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle (ch. D72), l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Il convient dès lors de confirmer le bien-fondé de la suspension de neuf jours retenue.

4. En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant - au demeurant non assisté par un mandataire professionnel - n'obtient pas gain de cause (art. 55 al. 1 LPA-VD; art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 21 février 2013 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- O. _____,
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :