

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 juin 2014

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

G. _____, à Morges, recourante,

et

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

**Art. 17 al. 3 let. b et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 21 al. 2, 22 al. 2 et
45 al. 3 OACI**

E n f a i t :

A. **a)** G._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1979, d'origine tunisienne, au bénéfice d'un permis d'établissement (permis C), s'est inscrite au chômage en janvier 2013.

b) Par courrier du 12 avril 2013, l'Office régional de placement de Morges (ci-après : l'ORP), a convoqué l'assurée à un entretien de conseil et de contrôle le 22 avril 2013, précisant que cet entretien était obligatoire. Cette dernière ne s'y étant pas présentée, l'ORP lui a envoyé un nouveau courrier, le 22 avril 2013, pour un nouvel entretien fixé le 26 du même mois, auquel l'assurée ne s'est pas présentée non plus.

c) Par courriers des 23 et 30 avril 2013, l'ORP a expliqué à l'assurée que ces manquements pouvaient constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension dans son droit aux indemnités. L'assurée était invitée à exposer son point de vue par écrit dans un délai de 10 jours.

B. **a)** L'assurée ne s'étant pas prononcée, l'ORP a rendu, le 22 mai 2013, une décision de suspension de son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 23 avril 2013, en raison de son absence à l'entretien du 22 avril 2013. Il a rendu, le 27 mai 2013, une décision de suspension de neuf jours à compter du 27 avril 2013, en raison de son absence à l'entretien fixé le 26 avril 2013.

b) D'un certificat médical établi le 11 juin 2013 par la Dresse Q._____, spécialiste en gynécologie et obstétrique, il ressort que l'assurée était en incapacité totale de travailler dès le 23 mai 2013, son activité pouvant être reprise le 11 juin suivant.

c) Par courrier du 24 juin 2013, traité comme opposition par le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé) à l'encontre des décisions de l'ORP des 22 et 27 mai 2013, l'assurée a fait valoir en

substance, afin d'expliquer ses absences, avoir été en arrêt maladie. Elle a implicitement demandé l'annulation des suspensions prononcées. Le SDE lui ayant demandé des précisions sur son opposition, elle a expliqué, dans un courrier du 9 juillet 2013, notamment ce qui suit :

« D'autre part, j'ai manqué des rendez-vous avec mon conseiller ORP le 26 avril 2013, le 23 et le 31 mai 2013.

La raison de ces manquements est que j'étais en arrêt maladie, comme l'atteste le certificat médical ci-joint. Dès la fin du mois d'avril et pendant tout le mois de mai, je suivais en effet un traitement médical lourd qui m'a empêchée de mener mes recherches d'emploi et d'en avertir mon conseiller ORP dans les délais. Je vous prie de bien vouloir m'en excuser et de revoir votre décision. »

L'assurée a joint à son courrier un certificat médical établi le 11 juillet 2013 par la Dresse Q._____, certifiant que sa patiente « était en traitement médical du 25.4.13 au 23.5.13 et du 23.5.13 au 11.6.13 ».

d) L'assurée a rempli, les 25 avril et 22 mai 2013, les formulaires « indications de la personne assurée » (ci-après : IPA) pour les mois d'avril, respectivement mai 2013. Elle répondu « non » à la question « Avez-vous été en incapacité de travailler ? ».

C. Par décision sur opposition du 25 octobre 2013, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée, considérant notamment ce qui suit :

« L'opposante affirme qu'elle se trouvait dans l'incapacité de donner suite aux convocations de l'ORP ; cependant, elle n'a apporté aucune preuve à l'appui de ses déclarations. Le certificat du 11 juillet 2013 auquel elle se réfère permet uniquement de constater qu'elle suivait un traitement médical et non pas qu'elle était dans l'incapacité de travailler. Sur le formulaire "Indications de la personne assurée" (IPA) qu'elle a établi le 25 avril 2013 et transmis à la caisse de chômage pour faire valoir son droit à l'indemnité pour le mois d'avril 2013, elle n'a d'ailleurs fait aucune mention d'une quelconque incapacité de travail durant cette période. Enfin, après examen de son dossier, force est de constater que celui-ci ne contient aucune attestation d'incapacité de travailler pour le mois d'avril 2013.

C'est donc sans excuse valable que l'assurée ne s'est pas présentée à l'entretien de conseil et de contrôle du 22 avril 2013 ainsi qu'à celui du 26 avril 2013, ce qui constitue un motif de suspension au sens de l'article 30 aliéna 1 lettre d LACI. Les décisions litigieuses s'avèrent ainsi bien fondées. »

Concernant la quotité des deux suspensions prononcées, le SDE a relevé qu'elle correspondait au barème fixé par le Secrétariat d'Etat

à l'économie (ci-après : le SECO) pour une première, respectivement deuxième, non-présentation, sans excuse valable, à un entretien de conseil ou de contrôle.

D. G._____ a recouru contre la décision sur opposition précitée le 19 novembre 2013, concluant à l'annulation des sanctions confirmées par la décision attaquée. Elle invoque n'avoir pu se rendre aux entretiens litigieux en raison de son état de santé précaire. Elle a joint à son recours un certificat médical de la Dresse Q._____ établi le 19 novembre 2013, qui, en plus de rappeler qu'elle était en traitement médical du 25 avril au 11 juin 2013, précise qu'elle était inapte à travailler.

Par réponse du 9 janvier 2014, l'intimé propose le rejet du recours. Il considère que le certificat produit par la recourante ne peut être pris en considération, ayant été établi plusieurs mois après les faits. En effet, aucune pièce au dossier ne démontre selon lui que la recourante était déjà suivie par la Dresse Q._____ durant le mois d'avril 2013, le premier certificat médical ayant été établi le 22 mai 2013. Il n'apparaît donc pas vraisemblable, d'après l'intimé, que l'incapacité de travail entre le 25 avril et le 21 mai 2013 ait été établie suite à un examen médical objectif. De plus, la recourante n'avait pas prévenu l'ORP de son incapacité de travail dans le délai utile et ne l'avait pas non plus indiquée sur le formulaire IPA des mois d'avril et mai 2013.

Invitée à déposer une réplique, la recourante ne s'est plus manifestée jusqu'au jour du présent arrêt.

E n d r o i t :

1. 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) devant le 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).

En l'espèce, 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.

La recourante demande l'annulation des suspensions dans son droit au chômage pendant cinq jours, respectivement 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] applicable par renvoi de l'art. 83c al. 2 LOJV [loi cantonale vaudoise du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire, RSV 173.01]).

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 25 octobre 2013, à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, respectivement de neuf jours, motif pris que celle-ci ne s'est pas présentée à un rendez-vous fixé à deux reprises avec son conseiller ORP.

3. Aux termes de l'art. 17 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 exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé (al. 1, première phrase). L'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil et aux réunions d'information (al. 3 let. b).

L'office compétent mène un entretien de conseil et de contrôle avec chaque assuré à intervalles pertinents mais au moins tous les deux mois. Lors de cet entretien, il contrôle l'aptitude et la disponibilité au placement de l'assuré (art. 22 al. 2 OACI). L'office compétent fixe les dates des entretiens de conseil et de contrôle individuellement pour chaque assuré (art. 21 al. 2 OACI).

Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente (art. 30 al. 1 let. d LACI). Cette disposition s'applique notamment lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (TF 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 3 ; 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 3 et la réf. citée). Selon le Bulletin LACI IC (janvier 2013) édicté par le SECO, l'autorité compétente est tenue de suspendre de manière appropriée le droit à l'indemnité de l'assuré qui, sans motif valable, ne se rend pas à un entretien de conseil et de contrôle (B362). Si l'assuré ne remplit pas ses obligations de contrôle (ne se rend pas aux entretiens de conseil et de contrôle), il ne perd pas son droit à l'indemnité, mais il est par contre sanctionné par une suspension de ce droit (B363).

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. 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. 2.5 ; 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.3 et 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1, in DTA 2009 p. 271). Dans l'arrêt 8C_447/2008, le Tribunal fédéral a refusé d'annuler la suspension de l'assuré pour un rendez-vous qu'il avait mal agendé dès lors que l'on pouvait reprocher à celui-ci un premier manquement moins de six mois avant la décision litigieuse. Dans l'arrêt 8C_469/2010, le Tribunal fédéral a annulé la sanction infligée en

considérant que la situation d'un assuré qui téléphone pour s'excuser de son retard pour cause d'un autre rendez-vous ayant pris du retard ne devait pas être appréciée de manière plus sévère que celle d'un assuré qui oublie de se rendre à un entretien de conseil et s'en excuse spontanément.

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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et les références). 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 ou de faits allégués (ATF 125 V 193 consid. 2 ; cf. ATF 130 I 180 consid. 3.2).

5. En l'espèce, il ne fait aucun doute que la recourante ne s'est pas présentée aux entretiens de conseil et de contrôle fixés par l'ORP les 22 et 26 avril 2013. Il n'est pas contesté qu'elle n'a pas informé spontanément l'ORP de son empêchement. Elle n'a pas non plus donné suite aux demandes d'explications de l'ORP des 23 et 30 avril 2013. Ce n'est qu'après avoir reçu les deux décisions litigieuses qu'elle a justifié ses absences par des problèmes de santé. A l'appui de ses dires, elle a produit plusieurs certificats médicaux de la Dresse Q._____.

Il convient en premier lieu de relever qu'aucun de ces certificats ne mentionne un quelconque empêchement pour l'entretien fixé le 22 avril 2013. La recourante ne s'étant pas spontanément excusée pour cette absence, l'on ne se trouve pas dans un cas où il peut être renoncé à une suspension (cf. supra consid. 3).

Concernant l'entretien du 26 avril 2013, bien plus que d'avoir omis d'informer l'ORP de son incapacité de travail, la recourante a même nié ce fait dans le formulaire IPA du mois d'avril 2013, en dépit de son devoir de l'annoncer, découlant de l'art. 42 al. 2 OACI.

Les certificats médicaux de la Dresse Q._____ ne permettent quant à eux pas de retenir, selon la vraisemblance prépondérante (cf. supra consid. 4), que la recourante était non seulement incapable, pour des raisons de santé, de se rendre à ce deuxième entretien, mais également d'en informer l'ORP spontanément. En effet, la Dresse Q._____ a, dans un premier temps, attesté du fait que la recourante était incapable de travailler dès le 23 mai 2013 uniquement (cf. certificat médical du 11 juin 2013). Elle a ensuite certifié, le 11 juillet 2013, que la recourante était en traitement médical dès le 25 avril 2013, mais n'a pas attesté d'incapacité de travail dès cette date. Comme relevé plus haut, la recourante n'a pas non plus fait état d'incapacité de travail dans les formulaires IPA, tant du mois d'avril que du mois de mai.

Par ailleurs, la recourante a pu, le 25 avril 2013, remplir et signer le formulaire IPA du même mois. Elle a également pu remettre à temps ses preuves de recherches d'emploi à l'ORP. Ce qui précède démontre que le traitement médical qu'elle suivait ne l'empêchait pas de remplir ses autres obligations d'assurée. L'on ne voit dès lors pas, dans le cas où une incapacité de travail avait été effectivement attestée par la Dresse Q._____ dès le 25 avril 2013, ce qui aurait pu empêcher la recourante d'en informer l'ORP.

Le certificat médical rédigé par la Dresse Q._____ le 19 novembre 2013 étant en contradiction avec les premiers certificats rédigés par elle, ainsi qu'avec les autres éléments du dossier, et ayant en outre été rédigé plusieurs mois après les faits litigieux, il ne peut lui être reconnu de valeur probante. Par ailleurs, une incapacité de travail ne signifie pas encore que la recourante était incapable de participer à un entretien ou du moins d'avertir l'ORP à temps de son empêchement. La recourante n'a ni allégué, ni démontré qu'elle ne pouvait pas agir (cf. ATF 112 V 255 consid. 2a ; 119 II 86 consid. 2b ; TF 2A.429/2004 du 3 août 2004 consid. 2 ; BOVEY/BLANCHARD/GRISEL RAPIN, Procédure administrative vaudoise, 2012, n° 2 ad art. 22 LPA-VD).

Au vu de ce qui précède, il doit être constaté que la recourante n'a pas rendu vraisemblable l'existence d'une incapacité de travail l'ayant empêchée de se rendre aux entretiens de conseil et de contrôle fixés les 22 et 26 avril 2013 et de prévenir l'ORP. Ce dernier était ainsi fondé à prononcer une suspension tant pour la première absence que pour la deuxième.

6. a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de 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 (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 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). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence et les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (art. 45 al. 5 OACI).

Selon le Bulletin LACI IC, l'assuré qui ne se présente pas la première fois, sans motif valable, à un entretien de conseil ou de contrôle

doit être sanctionné de cinq à huit jours la première fois et de neuf à quinze jours la deuxième fois (D72).

b) En l'espèce, la première suspension prononcée le 22 mai 2013 par l'ORP, de cinq jours, correspond ainsi au minimum proposé par le barème du SECO pour une première absence non justifiée, tandis que la deuxième suspension, de neuf jours, prononcée le 27 mai 2013, correspond au minimum proposé en cas de deuxième absence non justifiée. Elles sont en outre conformes au droit et à la jurisprudence en la matière, et aucun élément au dossier ne justifie de s'en écarter. Il sied ainsi de constater que l'appréciation de l'intimé ne prête pas le flanc à la critique, de sorte qu'il convient de confirmer les suspensions litigieuses.

7. Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

La procédure étant gratuite, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA).

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, la recourante, au demeurant non assistée, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 25 octobre 2013 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- G. _____,
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage,
- 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 :