

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 7 novembre 2016

---

Composition : Mme PASCHE, juge unique  
Greffière : Mme Raetz

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**X.** \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

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

**E n f a i t :**

**A.** X.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a été engagée en qualité de conseillère à la clientèle à compter du 18 février 2013 par R.\_\_\_\_\_. Cet employeur lui a signifié son licenciement pour le 30 novembre 2014.

L'assurée s'est inscrite le 10 septembre 2014 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de l' [...] (ci-après : l'ORP) et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

Par courrier du 16 avril 2015, l'ORP a convoqué l'assurée à un entretien de conseil et de contrôle, fixé au 4 juin 2015. Sur le procès-verbal établi le jour de l'entretien, la conseillère ORP de l'assurée a reproduit le courriel envoyé par cette dernière le jour même, par lequel elle expliquait avoir mal à la gorge et tousser sans arrêt depuis le matin même, et demandait un autre rendez-vous. Cet entretien a été reporté.

Par courrier du 25 août 2015, l'assurée a été convoquée à un entretien, le 8 octobre 2015, auquel elle ne s'est pas présentée. Par lettre du même jour, l'ORP l'a invitée à expliquer les raisons de son absence. Dans un courrier parvenu à l'ORP le 27 octobre 2015, l'assurée a expliqué avoir commis une faute d'inattention en ayant noté ce rendez-vous à une mauvaise date dans son agenda. Le 30 octobre 2015, l'ORP l'a informée renoncer à prononcer une suspension de son droit à l'indemnité de chômage, mais l'a avisée que si cette situation devait se reproduire, il serait obligé de la sanctionner.

Par courrier du 14 janvier 2016, l'ORP a convoqué l'assurée à un entretien de conseil et de contrôle, fixé le 15 février 2016 à 13 h.

Dans un procès-verbal établi le jour de l'entretien, la conseillère ORP de l'assurée a indiqué que cette dernière ne s'était pas

présentée. Elle a également mentionné qu'il était difficile de mettre en place une mesure TRE (techniques de recherches d'emploi), l'assurée venant une fois sur trois aux entretiens.

Par lettre du même jour, l'assurée a été informée que ce manquement pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et a été invitée à expliquer les raisons de son absence.

Dans un courrier également daté du 15 février 2016, reçu par l'ORP le 23 février 2016, l'assurée a exposé qu'elle s'était présentée au rendez-vous à l'heure convenue, soit 13 h, mais que la porte était fermée. Elle s'était alors demandée si elle ne s'était pas trompée d'heure. Elle était ensuite allée à la D. \_\_\_\_\_ et était revenue à 13 h 30 pour se présenter à la réception. C'est alors que la réceptionniste lui avait indiqué que son entretien était à 13 h, et que lorsque les rendez-vous étaient fixés en dehors des heures d'ouverture, les conseillers venaient chercher leurs interlocuteurs vers l'ascenseur. L'assurée avait souhaité rencontrer sa conseillère ORP pour lui expliquer ce qu'il s'était passé, mais la réceptionniste lui avait dit que ce n'était pas possible et qu'elle transmettrait le message. Pour conclure, l'assurée a souligné se sentir embarrassée, car elle aurait dû rester devant la porte, et s'est excusée.

Par décision du 25 février 2016, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 16 février 2016, en raison de son absence à l'entretien susmentionné.

Par courrier du 9 mars 2016, l'assurée s'est opposée à cette décision. Reprenant les éléments mentionnés dans sa lettre du 15 février 2016, elle a précisé qu'elle était revenue à 13 h 30, qui était l'heure d'ouverture de la réception. Elle a ajouté qu'elle était persuadée que le rendez-vous était à 13 h 30. Elle a expliqué être sous antidépresseurs et avoir parfois tendance à oublier. Pour finir, elle a concédé que ce rendez-vous manqué était une faute d'inattention et qu'elle aurait pu attendre devant le bâtiment.

Par décision sur opposition du 31 mai 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assurée et confirmé la décision rendue le 25 février 2016. Il a estimé que, selon le principe de la vraisemblance prépondérante, si l'assurée s'était présentée à l'heure au rendez-vous, soit à 13 h, la conseillère ORP l'aurait retrouvée derrière la porte de l'ORP lorsqu'elle était venue la chercher. Le SDE a expliqué qu'en se présentant à l'ORP uniquement à 13 h 30, l'assurée était en retard, ce qui a fait échouer sa participation à l'entretien. Pour finir, le SDE a ajouté qu'en qualifiant la faute commise par l'assurée de légère et en retenant la durée minimale de suspension prévue par les directives de l'autorité de surveillance, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation.

**B.** Par acte du 1<sup>er</sup> juillet 2016, X. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à sa réforme, dans le sens d'une diminution des jours de suspension. Elle répète qu'elle s'est effectivement présentée à 13 h à l'ORP, mais qu'elle n'avait pas été informée du fait qu'elle devait attendre vers l'ascenseur, et que vu qu'il n'y avait personne, elle pensait s'être trompée. En outre, elle explique qu'une sanction de cinq jours représente un montant élevé pour elle, maman de deux enfants. Elle affirme également avoir toujours veillé à ce que son devoir d'assurée soit accompli.

Dans sa réponse du 25 août 2016, l'intimé relève que si la recourante s'était réellement présentée à l'ORP à 13 h, il lui appartenait d'attendre quelques minutes que sa conseillère ORP vienne la chercher. Il ajoute que la recourante ne pouvait pas déduire d'elle-même que le rendez-vous n'était pas à cette heure-là, dès lors qu'elle avait été régulièrement convoquée par courrier du 14 janvier 2016. Ainsi, il propose le rejet du recours.

**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 à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (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 art. 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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

**b)** En l'occurrence, le recours a été déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 60 al. 1 LPGA). Il respecte par ailleurs les autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

La contestation portant sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante pour une durée de cinq jours, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que le litige relève de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En tant qu'autorité de recours contre une décision prise par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son

ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, ATF 125 V 413 consid. 2c).

**b)** Est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de la recourante pour une durée de 5 jours, au motif qu'elle ne s'était pas présentée à un entretien auquel elle avait été convoquée par l'ORP.

**3. a)** L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences de contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). 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).

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. D'après la jurisprudence en la matière, la suspension du droit à l'indemnité est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, cette suspension a pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 126 V 520 consid. 4 ; TF 8C\_316/2007 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2).

**b)** La suspension du droit à l'indemnité suppose une faute de l'assuré, étant précisé qu'une faute même légère ou une négligence peuvent constituer un motif de suspension (art. 30 al. 3 LACI et Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage,

Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 15 ad art. 30 LACI). De jurisprudence constante, 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, pour autant que l'on puisse déduire de son comportement de l'indifférence ou un manque d'intérêt (résumé de la jurisprudence à ce sujet : TFA C 209/99 arrêt du 2 septembre 1999 consid. 3a, in : DTA 2000 p. 101, n° 21 ; TF 8C\_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1, in : DTA 2009 p. 271 ; Boris Rubin, op. cit., n° 50 ss ad art. 30 al. 1 let. d LACI).

Par conséquent, l'assuré qui a oublié une première fois 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 209/99 précité consid. 3a et C 123/04 du 18 juillet 2005 consid. 4). 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 (TF 8C\_697/2012 in : DTA 2014 p. 185, n° 10 ; TF 8C\_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.3 ; 8C\_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.2 ; 8C\_447/2008 précité consid. 5.1). 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 fois et que l'assuré observe scrupuleusement ses devoirs par ailleurs. Cela étant, l'assuré qui se rend compte de son oubli ou de sa confusion et qui attend le prochain rendez-vous à l'ORP pour se justifier doit quand même être sanctionné ; il doit réagir immédiatement pour que son oubli ou sa confusion soit excusable (Rubin, op. cit., n° 5.8.7.3 p. 400).

**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 (ATF 125 V 193 consid. 2 ; ATF 130 I 180 consid. 3.2).

**5.** En l'espèce, l'entretien fixé le 15 février 2016 à 13 h n'a pas pu avoir lieu. La conseillère ORP de l'assurée a relevé, dans son procès-verbal daté du même jour, que la recourante n'était pas apparue à l'entretien.

La recourante a fait valoir qu'elle s'était présentée à l'heure convenue, mais que vu qu'il n'y avait personne, elle avait pensé s'être trompée d'heure et n'était revenue qu'à 13 h 30.

Cependant, comme le relève à juste titre l'intimé, selon le principe de la vraisemblance prépondérante, si l'assurée s'était présentée à l'heure au rendez-vous, la conseillère ORP l'aurait retrouvée lorsqu'elle était venue la chercher. L'intimé peut également être rejoint lorsqu'il expose, dans sa réponse du 25 août 2016, que si la recourante était effectivement arrivée à 13 h, elle aurait dû, même face à une réception fermée, attendre quelques minutes afin que sa conseillère ORP vienne la chercher. En effet, l'intéressée a été convoquée à cet entretien par courrier du 14 janvier 2016 et elle ne pouvait déduire d'elle-même que le rendez-vous n'était pas à l'heure fixée et quitter les lieux. La recourante a d'ailleurs elle-même concédé que cet entretien manqué était une faute d'inattention de sa part et qu'elle aurait pu attendre devant le bâtiment

(courriers des 15 février et 9 mars 2016), sans que la prise d'antidépresseurs alléguée ne modifie cette appréciation, l'assurée étant réputée apte au placement.

En outre, même si la recourante a cherché à s'excuser spontanément, ayant souhaité prendre contact avec sa conseillère ORP à 13 h 30, et ayant rédigé un courrier en ce sens daté du jour de l'entretien - toutefois parvenu à l'ORP le 23 février 2016 seulement -, la jurisprudence concernant un premier manquement et permettant de renoncer à une sanction (cf. consid. 3b supra) ne saurait être appliquée en l'espèce. En effet, le 8 octobre 2015, la recourante a déjà manqué un rendez-vous auquel elle avait été convoquée en bonnes et dues formes. Elle a expliqué qu'il s'agissait d'une faute d'inattention. L'ORP a renoncé à prononcer une suspension de son droit à l'indemnité de chômage, mais l'a avisée que si cette situation devait se reproduire, il serait obligé de le faire. A cela s'ajoute que l'intéressée a annulé, le jour même, un entretien fixé le 4 juin 2015, en raison d'un mal de gorge et d'une toux survenus le même matin. Sa conseillère ORP a d'ailleurs mentionné, sur le procès-verbal du 15 février 2016, qu'il était difficile de mettre en place une mesure de techniques de recherches d'emploi, la recourante ne venant aux entretiens qu'une fois sur trois. L'intéressée n'a ainsi pas rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant son absence à l'entretien du 15 février 2016.

En conséquence, l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit de la recourante aux indemnités de chômage.

**6.** La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

**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 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 barème prescrit par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit - prévoit une suspension de cinq à huit jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de première absence injustifiée à un entretien de conseil ou de contrôle (Bulletin LACI-IC [Indemnité de chômage], janvier 2016, chiffre D72 / 3.A).

Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances - tant objectives que subjectives - du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié in ATF 139 V 164]).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation - constitutif d'une violation du droit -, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (Boris Rubin, op. cit., n. 110 ad art. 30 LACI, p.

328 ; ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C\_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

**b)** En l'occurrence, le défaut de présentation à l'entretien de conseil et de contrôle du 15 février 2016 doit être considéré comme une première absence injustifiée à un tel entretien. Aussi, en retenant une faute légère et en prononçant une durée de suspension de 5 jours, correspondant au minimum prévu par les barèmes du SECO dans ce cas, l'intimé a correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. En particulier, les situations financière et familiale invoquées par la recourante ne permettent pas de constater que la quotité serait disproportionnée. La suspension de 5 jours pour faute légère ne prête ainsi pas le flanc à la critique et peut dès lors être confirmée.

**7. a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

**b)** 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 la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 31 mai 2016 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.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- X. \_\_\_\_\_
- 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 :