

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 26 janvier 2017

---

Composition : Mme THALMANN, juge unique  
Greffière : Mme Chapuisat

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**M.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

**Art. 17 al. 1, 17 al. 3 let. b, 30 al. 1 let. d et 30 al. 3 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** M. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1970 et travaillant comme chef de projet avant son licenciement, s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi à plein temps auprès de l'Office régional de placement d'I. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'ORP) le 28 octobre 2015 et a sollicité l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès le 1<sup>er</sup> novembre 2015.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 21 janvier 2016 que le prochain rendez-vous avec sa conseillère ORP avait été fixé et la notification y relative remise directement à l'assuré.

Par courrier du 26 avril 2016, l'ORP a fait savoir à l'intéressé qu'il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil et de contrôle auquel il avait été convoqué pour le 25 avril 2016. Il l'a informé que pareille attitude pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités. L'assuré a été invité à se déterminer par écrit dans les dix jours sur les faits en question.

Par décision du 23 mai 2016, l'ORP a infligé à l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage durant cinq jours à compter du 26 avril 2016, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien à l'ORP du 25 avril 2016. Il était précisé que l'assuré n'avait pas répondu dans le délai de dix jours qui lui avait été imparti.

Le 21 juin 2016, l'assuré a formé opposition à la décision de suspension précitée, dont il demandait implicitement l'annulation. Il a indiqué que sa boîte aux lettres était régulièrement « visitée » car il commandait des articles par paquet et que ce problème était récurrent. Il a souligné n'avoir jamais manqué un seul entretien, les rendez-vous étant fixés lors de chaque séance pour la prochaine fois et n'ayant jusqu'alors jamais été déplacés. Il a précisé avoir reçu un appel de l'ORP l'avertissant

que son rendez-vous était annulé – en raison du fait que sa conseillère ne serait plus désormais plus disponible – et serait remplacé lors d'une prochaine communication. Il a ensuite indiqué que l'information suivante reçue de l'ORP avait été la lettre qui lui indiquait qu'il avait manqué un rendez-vous et qu'il avait immédiatement contacté l'office.

Par décision du 4 août 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 23 mai 2016 prise par l'ORP. Dans sa motivation, il a tout d'abord rappelé l'obligation de l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance de participer aux entretiens de conseil et de contrôle. Au cas particulier, le SDE a relevé qu'il appartenait à l'assuré, dès lors qu'il savait que sa boîte aux lettres était régulièrement visitée, de prendre ses dispositions pour recevoir son courrier de façon certaine, soit par poste restante, par case postale ou par e-mail. Il a ajouté que l'assuré, en voyant qu'il ne recevait pas de nouvelle convocation de la part de l'ORP, aurait dû contacter ce dernier afin de savoir quand aurait lieu le prochain rendez-vous, ce qu'il n'a toutefois pas fait. Au vu de ces éléments, le SDE a considéré que c'était à juste titre que l'ORP avait sanctionné l'assuré et que cet office n'avait en outre pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de l'intéressé de légère et en retenant la durée de suspension minimale en cas de premier entretien manqué.

**B.** Par acte du 30 août 2016 (date du timbre postal), M. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. Il reprend en substance les éléments déjà invoqués dans son opposition du 21 juin 2016 et précise ne s'être rendu compte que postérieurement aux faits ayant conduit à la décision litigieuse que sa boîte aux lettres était visitée. Il fait en outre valoir qu'il s'attendait à être contacté par téléphone puisque c'est ainsi qu'il avait été averti par l'ORP de l'annulation de son entretien de conseil et de contrôle. Il allègue enfin que la convocation a pu se perdre.

Dans sa réponse du 12 octobre 2016, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition. Il soutient notamment qu'il appartenait au recourant de prendre contact avec l'ORP afin de connaître la date du nouvel entretien dès lors qu'il ne recevait pas de nouvelle convocation.

Par ordonnance du 17 octobre 2016, le juge instructeur a requis de l'intimé qu'il produise le dossier complet de l'assuré, en particulier la convocation à l'entretien du 25 avril 2016.

Par courrier du 6 décembre 2016, l'intimé a fait savoir à la Cour de céans que le dossier transmis à l'appui de sa réponse était complet et précisé que la convocation à l'entretien du 25 avril 2016 ne figurait pas au dossier de l'assuré.

### **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 128 al. 2 OACI [ordonnance 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).

En l'espèce, le recours a été formé en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

**b)** La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; 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). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités litigieuses, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises 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 et ATF 110 V 48 consid. 4a).

**b)** En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 4 août 2016, à suspendre le recourant dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 26 avril 2016, pour défaut de présentation à l'entretien de conseil et de contrôle du 25 avril 2016.

**3. a)** Selon l'art. 17 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger (al. 1 phr. 1). Il a notamment l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil (al. 3 let. b).

L'office compétent fixe les dates des entretiens de conseils et de contrôle individuellement pour chaque assuré (art. 21 al. 2 OACI). Selon

l'art. 22 al. 2 OACI, cet office mène un entretien de conseil et de contrôle avec chaque assuré à intervalles pertinents mais au moins tous les deux mois. L'assuré doit garantir qu'il peut être atteint par l'office compétent en règle générale dans le délai d'un jour (art. 21 al. 1 OACI) ; l'office convient avec l'assuré de la manière dont il pourra être atteint en règle générale dans le délai d'un jour (art. 22 al. 4 OACI).

**b)** Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle de chômage ou les instructions de l'autorité compétente. Cette disposition s'applique par exemple lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (pour un résumé de la jurisprudence à ce sujet, voir TFA C 209/99 du 2 septembre 1999 consid. 3a, *in* DTA 2000 n° 21, p. 101 ; voir également TF 8C\_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 3).

Le chômeur qui ne se rend pas à un entretien de contrôle de l'ORP doit en principe être sanctionné. En vertu du principe de proportionnalité, une sanction ne pourra toutefois être prononcée que 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 consécutivement à une erreur ou à une inattention de sa part, une sanction ne se justifie pas pour autant que l'on puisse déduire de son comportement général qu'il prend au sérieux les prescriptions de l'ORP (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n° 17 et 50 *ad* art. 30 LACI). 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\_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 4.1 ; TFA C 123/04 du 18 juillet 2005 *in* DTA 2005 p. 273).

**c)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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. Le juge doit plutôt s'en tenir à la présentation des faits qu'il considère comme la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements. La vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération. En droit des assurances sociales, il n'existe pas de principe selon lequel le juge ou l'administration devrait, en cas de doute, statuer en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 ; ATF 126 V 353 consid. 5b et ATF 125 V 193 consid. 2 avec les références citées).

**d)** La notification doit permettre au destinataire de prendre connaissance de la décision et, le cas échéant, de faire usage des voies de droit ouvertes à son encontre. On considère que la décision est notifiée, non pas au moment où le destinataire 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 la décision entre dans la sphère de puissance de son destinataire (ATF 113 Ib 296 consid. 2a et les références citées ; TF 9C\_413/2011 du 15 mai 2012).

D'après la jurisprudence, 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 (ATF 136 V 295 consid. 5.9, avec les nombreuses références). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurance sociale (ATF 121 V 5 consid. 3b). 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 (ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; 124 V 400 consid. 2a et les références). 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 (ATF 101 la 7 consid. 1). 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 (ATF 105 III 43 consid. 2a ; DTA 2000 n° 25 p. 121 consid. 1b ; TF 9C\_433/2015 du 1<sup>er</sup> février 2016 consid. 4.1).

**4.** En l'espèce, le recourant soutient n'avoir pas reçu la convocation relative à l'entretien de conseil et de contrôle du 25 avril 2016, émettant l'hypothèse que sa boîte aux lettres ait pu être visitée ou la convocation pas envoyée. L'intimé estime pour sa part qu'il appartenait au recourant de prendre toutes les mesures propres à recevoir son courrier et de contacter l'ORP pour connaître la date de son prochain entretien.

La copie de la convocation que l'ORP prétend avoir adressée au recourant ne figure toutefois pas au dossier, ce qui n'apparaît guère usuel dès lors qu'en règle générale, toute lettre adressée à un assuré figure en copie au dossier de celui-ci. De toute manière, lorsque la convocation a été notifiée sous pli simple, c'est à l'administration de supporter le risque inhérent à une telle modalité d'envoi. Or, la preuve de la notification de la communication n'a pas été apportée.

Il n'est ainsi pas établi, au degré de la vraisemblance prépondérante, que l'assuré a bel et bien reçu la convocation à l'entretien de conseil et de contrôle du 25 avril 2016.

Au vu de ce qui précède, la décision de suspension du droit à l'indemnité, en raison du rendez-vous manqué par le recourant, est infondée et doit donc être annulée.

**5. a)** Le recours, bien fondé, doit être admis et la décision litigieuse annulée.

**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, le recourant n'étant pas représenté par un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 4 août 2016 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. \_\_\_\_\_,
- 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 :