

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 mars 2018

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

G._____, à **J.**_____, 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

E n f a i t :

A. Née en 1984, G. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), s'est inscrite le 16 mars 2017 auprès de l'Office régional de placement de l'Ouest lausannois, sis à R. _____ (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 100%, sollicitant l'octroi de l'indemnité de chômage à compter de cette date.

Par courrier du 16 mars 2017, l'ORP a convoqué l'assurée à un entretien de conseil fixé le 20 mars 2017 à 8 h 30 en ses locaux de R. _____. Cette convocation comportait l'avertissement suivant :

« Nous vous rendons attentive au fait qu'un rendez-vous est une obligation légale. En cas d'empêchement, veuillez nous prévenir au minimum 24 heures à l'avance.

(...)

Une absence injustifiée à la séance d'information ou au premier entretien entraîne une suspension de votre droit aux indemnités de chômage (...). »

Le 20 mars 2017, l'ORP a invité l'assurée à justifier par écrit son retard à l'entretien du même jour dans un délai de dix jours dès réception de ce courrier.

Par courriel du 27 mars 2017, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle avait retrouvé un emploi et que celui-ci débutait à cette même date.

Le 30 mars 2017, l'ORP a informé l'assurée qu'il avait procédé à l'annulation de son inscription du système d'information Plasta, au motif qu'elle avait repris un emploi à compter du 27 mars 2017.

Dans une lettre à l'ORP du 30 mars 2017 transmise par courrier électronique, l'assurée a notamment exposé ce qui suit :

« De plus, j'ai été convoquée le lundi 20 Mars à 8 h 30 pour une réunion de R. _____, j'ai passé mon week-end en Suisse allemande pour des raisons familiales et organisationnelles, dans mon lieu de

résidence principale à S. _____ (SZ). Je suis partie à 5 h 30 le matin, puis, malheureusement, j'ai été coincée dans le trafic, suite à un accident. J'ai informé la centrale ORP à R. _____ immédiatement que je serai en retard vers 8 h 00 lorsque les lignes téléphoniques ont été ouvertes. Je suis arrivée à 08 h 45 et vous ne pouviez plus me recevoir.

Je vous demande de bien vouloir tenir compte de ces informations ci-dessus pour la fermeture de mon dossier, vu que cela n'a à aucun moment impacté ma reprise de travail le 27 mars et que les circonstances compliquées de travailler dans le domaine humanitaire qui demande beaucoup de flexibilité ne devraient pas impacter mon droit d'indemnisation au chômage. »

En date du 31 mars 2017, la conseillère ORP de l'assurée lui a adressé un courriel dans lequel elle s'est exprimée en ces termes :

« Merci pour votre message et complément d'information dont j'ai pris connaissance et que je joins à votre dossier. A ce sujet, je tiens à vous rappeler que lors de notre rendez-vous du 20.03.2017, vous vous êtes présentée à l'ORP à 09 h 02 contrairement à l'horaire que vous indiquez dans votre courrier. Cela est confirmé par ma collègue qui vous a reçue à la réception et qui m'a informé de votre venue, beaucoup trop tardive pour vous recevoir. »

Par décision du 20 avril 2017, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant cinq jours à compter du 21 mars 2017, au motif qu'en ne se présentant pas à l'heure convenue à l'entretien du 20 mars 2017, celui-ci n'avait pas pu avoir lieu.

Le 9 mai 2017, l'assurée s'est opposée à cette décision. Après avoir rappelé dans quelles circonstances elle s'était inscrite à l'ORP, elle a indiqué que, le 20 mars 2017, elle avait quitté son domicile de S. _____ à 5 h du matin pour être à 8 h 30 à R. _____. Un accident s'étant toutefois produit sur l'autoroute, il en est résulté un embouteillage. A l'ouverture des lignes téléphoniques de l'ORP à 8 heures, l'assurée a alors averti qu'elle serait en retard au rendez-vous fixé, ce dont elle s'excusait. Elle est finalement arrivée à 8 h 50, heure à laquelle la réceptionniste lui a dit que sa conseillère n'était plus en mesure de la recevoir. Tout en déclarant comprendre l'importance des devoirs incombant à tout demandeur d'emploi, l'assurée a souligné le caractère particulier de sa situation. Si elle s'est employée à prendre les dispositions nécessaires pour arriver à l'heure à l'entretien convenu, son retard était néanmoins dû à un facteur

sur lequel elle n'avait aucune influence. Elle a en outre immédiatement avisé l'ORP de son retard et présenté des excuses. Enfin, le fait que cet entretien n'ait pu avoir lieu demeurait sans incidence, en ce sens que son dossier avait été clôturé quelques jours plus tard.

Par décision sur opposition du 22 août 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assurée. Il a considéré que, convoquée à un entretien pour une heure précise, l'assurée se devait de prendre ses dispositions afin d'être en mesure de se présenter avec ponctualité au rendez-vous fixé, ce qui impliquait de prévoir suffisamment de temps, ce d'autant qu'elle avait choisi de se déplacer en voiture sur une autoroute notoirement très fréquentée, qui plus est à une heure où la densité du trafic était importante. Il apparaissait ainsi que le retard de l'assurée était imputable à une mauvaise organisation, ce qui rendait son comportement inexcusable. Partant, la sanction prononcée à son endroit se justifiait. Quant à sa quotité, en retenant une faute légère, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant à cinq jours la durée de la suspension.

B. Par acte du 21 septembre 2017, G._____ a déféré cette décision devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud en concluant à l'annulation de la sanction prononcée. Elle explique avoir quitté son domicile de S._____ dans le canton de Schwytz à 5 h du matin pour effectuer un trajet d'une durée de 2 h 30. En disposant ainsi d'une marge de réserve d'une heure, elle a tenu compte de la densité du trafic sur l'autoroute, de sorte que l'on ne saurait lui reprocher une mauvaise organisation. Au demeurant, l'accident survenu n'était pas prévisible. A cela s'ajoute qu'elle a appelé l'ORP dès l'ouverture des lignes téléphoniques à 8 h pour signaler son retard. Arrivée dans les locaux de l'ORP à 8 h 45, elle n'a été reçue par la réceptionniste que cinq minutes plus tard. Cette dernière lui aurait alors dit que sa conseillère n'était plus en mesure de la recevoir, dès lors que le prochain rendez-vous était fixé à 9 h. L'assurée en déduit qu'il n'était pas encore 9 h lorsqu'elle

s'est présentée aux guichets de l'ORP le 20 mars 2017. Elle a encore cité différentes références jurisprudentielles et produit un lot de pièces.

Dans sa réponse du 15 novembre 2017, le SDE a indiqué que la jurisprudence citée n'était pas applicable au cas d'espèce, en ce sens que le retard au rendez-vous de l'ORP n'était pas la conséquence d'une erreur ou d'une inattention, mais celle d'un comportement fautif. En effet, le temps de parcours entre S. _____ et l'ORP de R. _____ variait de 2 heures 35 à 3 heures 50 suivant différents calculateurs d'itinéraires. Ainsi, en quittant son domicile à 5 heures, la recourante n'avait pas prévu suffisamment de marge pour être à l'heure au rendez-vous fixé, ce d'autant qu'elle circulait sur des tronçons routiers notoirement très fréquentés - en particulier à cette heure de la journée - et sujets à de nombreux accidents de la circulation susceptibles de ralentir sa course. En agissant de la sorte, la recourante n'avait pas fait preuve de toute la diligence que l'on était raisonnablement en droit d'attendre de sa part, si bien que, par son comportement inadéquat, on ne pouvait admettre qu'elle prenait ses obligations de chômeuse au sérieux, ce qui justifiait le prononcé d'une suspension de son droit à l'indemnité. En conséquence, le SDE a conclu au rejet du recours.

En réplique du 6 décembre 2017, la recourante s'en est prise à l'assertion de l'intimé selon laquelle son retard s'expliquerait par les nombreux accidents susceptibles de se produire aux heures de pointe sur l'autoroute A1. Statistiques à l'appui, elle a relevé que, sur un total de 1203 accidents avec victimes en mars 2016 (pour prendre le même mois que celui du rendez-vous manqué) en Suisse, seuls 4% avaient eu lieu sur une autoroute entre 6 et 11 h du matin. L'affirmation de l'intimé était ainsi dénuée de fondement. Ayant rappelé qu'elle s'était toujours conformée de manière irréprochable à ses devoirs de demandeuse d'emploi, elle a cité un arrêt du Tribunal fédéral dans lequel celui-ci relevait qu'un retard ne pouvait pas être sanctionné de manière plus sévère qu'un oubli avec des excuses spontanées si le chômeur prenait par ailleurs ses obligations très au sérieux et faisait habituellement preuve de ponctualité, en plus d'avoir réagi immédiatement (TF 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.3).

Considérant que cette jurisprudence était applicable à son cas, la recourante a demandé que la suspension prononcée soit annulée.

Dupliquant en date du 20 décembre 2017, l'intimé a fait savoir qu'il n'avait aucun élément supplémentaire à ajouter.

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]), à moins que celle-ci ne déroge expressément à la LPGA. 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 (art. 100 al. 3 LACI et 119 al. 1 let. a OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02], applicable par renvoi de l'art. 128 al. 1 OACI), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

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). En l'occurrence, la valeur litigieuse, correspondant à cinq indemnités journalières, est inférieure à 30'000 francs. La présente cause relève ainsi de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

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

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 22 août 2017, à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, au motif que celle-ci s'était présentée en retard à l'entretien de conseil du 20 mars 2017.

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 al. 1, première phrase, 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'abrèger. L'assuré a en outre l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil et aux réunions d'information (art. 17 al. 3 let. b LACI). Cependant, dans certaines circonstances particulières, l'office compétent peut, à la demande de l'assuré, le dispenser de certaines de ses obligations (art. 25 OACI).

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).

c) 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, de même que lorsqu'il ne se rend pas à une séance d'information obligatoire, 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 : TF 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1, in : DTA 2009 p. 271 ; TFA C 209/99 du 2 septembre 1999 consid. 3a, in : DTA 2000 p. 101, n° 21 ; 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 du 18 février 2013 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). Ainsi, 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 en raison d'une erreur d'inscription dans l'agenda, ne devait pas être sanctionné (TF C 42/99 du 30 août 1999). De même pour un assuré qui avait toujours été ponctuel, mais qui avait confondu la date de son rendez-vous avec une autre date (TF C 30/98 du 8 juin 1998), ou pour un assuré qui était resté endormi le matin de son rendez-vous, qui avait téléphoné immédiatement pour demander à ce qu'on excuse son absence et qui, par la suite, avait fait preuve de ponctualité (TF C 268/98 du 22 décembre 1998). 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. 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. Le Tribunal fédéral a considéré que la situation d'une assurée qui avait téléphoné à l'ORP 10 minutes après le début du rendez-vous pour avertir de son retard en raison d'un autre rendez-vous s'étant prolongé ne devait pas être appréciée de manière plus sévère que celle d'un assuré qui avait oublié de se rendre à un entretien et s'en était spontanément excusé (TF 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.3).

4. a) 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 ; 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 (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

b) 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. Ce principe n'est toutefois pas absolu et 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 citées). 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 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2).

5. a) En l'espèce, la recourante ne conteste pas son retard à l'entretien de conseil du 20 mars 2017 fixé à 8 h 30. A sa décharge, elle fait valoir qu'elle a pris toutes dispositions utiles pour arriver à l'heure au rendez-vous convenu, mais qu'un accident l'a retardée, ce dont elle s'est excusée auprès de l'ORP dès l'ouverture des lignes téléphoniques à 8 h. Elle allègue être arrivée à R. _____ à 8 h 45. Prise en charge par une réceptionniste à 8 h 50, celle-ci lui a indiqué que sa conseillère ORP n'était plus en mesure de la recevoir dès lors que son prochain rendez-vous était fixé à 9 heures.

De son côté, l'intimé fonde la suspension du droit à l'indemnité de la recourante sur le fait qu'elle aurait mal apprécié la durée du parcours. Elle aurait ainsi négligé que celui-ci se déroulait sur une autoroute notoirement très fréquentée et durant des heures où le trafic était important, ce qui constituait des facteurs susceptibles d'accroître le risque d'accidents.

b) Il y a lieu de constater que, dès l'ouverture des bureaux, soit à 8 h, la recourante a pris la peine de prévenir par téléphone l'ORP du fait qu'elle arriverait avec un certain retard. Certes, le retard en question a fait échouer l'entretien avec sa conseillère ORP. Cet échec ne relève cependant pas d'un comportement de l'intéressée, tel un oubli, mais d'un événement indépendant de sa volonté. Dans cette mesure, le retard de la recourante ne dénote pas un manque d'intérêt ou de sérieux à propos de ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage et le dossier tel que constitué ne fait état d'aucun manquement, ce que l'intimé ne conteste pas. Le Service de l'emploi a du reste prononcé une mesure de suspension d'une durée correspondant à un premier manquement (cf. Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], chiffre D 79, dans sa teneur au 1^{er} janvier 2017).

c) Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus (cf. consid. 3c), le comportement de la recourante, à savoir se présenter pour la première fois avec un léger retard à un entretien de conseil en raison de problèmes de circulation routière, est excusable dans la mesure où il ne dénote pas une attitude désinvolte vis-à-vis des autorités de l'assurance-

chômage. Contrairement à ce que soutient l'intimé, on ne saurait traiter plus sévèrement le cas de la recourante que celui d'un assuré qui, par inadvertance, a confondu deux dates ou a purement et simplement oublié de se rendre à un rendez-vous fixé par l'ORP et s'en excuse ensuite spontanément.

d) Dans ces conditions, la sanction s'avère mal fondée dans son principe, de sorte qu'elle doit être purement et simplement annulée.

6. Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision sur opposition du 22 août 2017.

7. a) Selon l'art. 61 let. a LPGA, la procédure de recours en droit des assurances sociales est gratuite, sous réserve d'une procédure menée par témérité ou avec légèreté. Agit par témérité ou légèreté la partie qui sait ou qui devrait savoir en faisant preuve de l'attention normalement exigible que les faits invoqués à l'appui de ses conclusions ne sont pas conformes à la vérité. La témérité doit en outre être admise lorsqu'une partie soutient jusque devant l'autorité de recours un point de vue manifestement contraire à la loi. En revanche, une partie n'agit pas par témérité ou par légèreté lorsqu'elle requiert du juge qu'il se prononce sur un point de vue déterminé qui n'apparaît pas d'emblée insoutenable. Il en va de même lorsqu'en cours d'instance, le juge attire l'attention d'une partie sur le fait que son point de vue est mal fondé et l'invite à retirer son recours (ATF 124 V 285 consid. 3b et les références citées). En l'espèce, tant les faits à l'origine du présent litige que les pièces du dossier imposent de constater que l'intimé ne pouvait ignorer le caractère manifestement insoutenable de ses arguments. En ignorant clairement le contexte juridique dans lequel les événements litigieux s'inséraient, sa gestion de ce contentieux a confiné à un procédé de caractère vexatoire. En dépit des arguments soulevés dans le recours, il a persisté dans ses conclusions tendant à la confirmation de sa décision sur opposition du 22 août 2017. Il est dès lors incontestable que l'on se trouve en présence d'une légèreté avérée de la part de l'intimé. Partant, il s'impose exceptionnellement de mettre à sa charge des frais de justice à hauteur de 1'000 francs.

b) Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité à titre de dépens, la recourante ayant procédé seule (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 22 août 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III.** Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr. (mille francs), sont mis à la charge du Service de l'emploi, Instance juridique chômage.
- IV.** Il n'est pas alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme 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).

Le greffier :