

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} octobre 2019

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

L._____, à **S.**_____, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

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

E n f a i t :

A. a) Né en 1998, L. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement d'A. _____ (ci-après : l'ORP) en date du 21 août 2017, sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage dès cette date.

Par décision du 2 octobre 2017, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant 5 jours à compter du 13 septembre 2017, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil du 12 septembre 2017.

L. _____ ayant retrouvé un emploi, l'ORP a procédé à l'annulation de son inscription en date du 3 octobre 2017.

b) Le 6 août 2018, L. _____ s'est réinscrit à l'ORP en tant que demandeur d'emploi, sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage à compter du 11 août 2018.

Par décision du 3 octobre 2018, confirmée sur opposition le 18 décembre 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de L. _____ pendant 9 jours à compter du 25 septembre 2018, en raison de son absence à l'entretien de conseil du 24 septembre 2018. Il avait fait valoir que, convoqué pour 12 heures 45, il avait attendu jusqu'à 13 heures sans que personne ne vienne le chercher. Sitôt rentré chez lui, il en avait informé son conseiller ORP (courrier d'opposition du 6 octobre 2018).

Par courrier du 24 janvier 2019, L. _____ a été convoqué à un entretien de conseil fixé le 13 février 2019 à 12 heures 45.

Par lettre du 13 février 2019, constatant que l'assuré ne s'était pas présenté à l'entretien du même jour, l'ORP a averti l'intéressé que semblable attitude pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et aboutir à une suspension de son droit aux indemnités de

chômage. Il l'a invité à se déterminer par écrit dans les dix jours sur les faits en question. L'assuré n'a pas répondu à cette interpellation.

Par décision du 5 mars 2019, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 14 février 2019, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil du 13 février 2019. La suspension a été fixée en tenant compte de la faute commise et des antécédents.

Le 24 mars 2019, L. _____ s'est opposé à cette décision, concluant implicitement à l'annulation de la sanction prononcée à son endroit. Pour justifier son absence, il a expliqué qu'il s'était trompé en inscrivant son rendez-vous dans son agenda au mois de mars au lieu du mois de février. Il a ajouté que sa méprise était due au fait que le rendez-vous précédent avait eu lieu le 23 janvier 2019, soit avec un intervalle de trois semaines seulement.

Par décision sur opposition du 8 avril 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé la décision rendue par l'ORP le 5 mars précédent. Dans sa motivation, il a retenu que les indications figurant sur la convocation du 24 janvier 2019 étaient claires et qu'il appartenait à l'assuré de prendre ses dispositions personnelles pour y donner suite. Il a par ailleurs relevé que l'assuré avait déjà été sanctionné pour avoir manqué les entretiens du 12 septembre 2017 et du 24 septembre 2018 (décisions du 2 octobre 2017 et du 3 octobre 2018, confirmée sur opposition le 18 décembre 2018), de sorte qu'il ne pouvait être retenu qu'il prenait ses obligations de bénéficiaire de prestations de l'assurance-chômage très au sérieux. Le SDE a ainsi estimé que c'était à juste titre que l'ORP avait sanctionné l'assuré et que, au vu des éléments précités, cet office n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de moyenne et en retenant une durée de suspension correspondant au minimum légal en pareil cas.

B. **a)** Par acte du 19 mai 2019, L._____ a recouru contre la décision sur opposition du 8 avril 2019 en concluant à l'annulation de la sanction prononcée. En ce qui concerne le rendez-vous du 13 février 2019, il a répété qu'il l'avait mal agendé. Quant au rendez-vous du 24 septembre 2018, il a une nouvelle fois déclaré qu'il s'était présenté à l'heure convenue mais que, ayant attendu jusqu'à 13 heures, personne n'était venu le chercher ce dont il avait informé son conseiller ORP dès son retour à domicile.

b) Dans sa réponse du 21 juin 2019, le SDE a souligné le fait que l'assuré confirmait que c'était à la suite d'un oubli de sa part qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien du 13 février 2019, ce qui ne suffisait pas à expliquer son absence. Il a par ailleurs relevé que l'assuré avait déjà manqué à plusieurs reprises à ses obligations de demandeur d'emploi, si bien qu'une sanction se justifiait en cas d'absence sans excuse valable. Renvoyant pour le surplus aux considérants de la décision attaquée, il a conclu au rejet du recours.

E n d r o i t :

1. **a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI et 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile compte tenu de la suspension du délai durant les fêtes pascales (art. 38 al. 4 let. a et 60 al.

2 LPGA) auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) Le litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 8 avril 2019, à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de 16 jours à compter du 14 février 2019, pour avoir manqué l'entretien de conseil du 13 février 2019. Dans la mesure où le défaut de présentation à l'entretien de conseil du 24 septembre 2018 a fait l'objet de la décision sur opposition - non contestée - du 18 décembre 2018, il n'y a pas lieu de revenir, dans le cadre de la présente procédure, sur les motifs invoqués par le recourant pour justifier son absence à cet entretien.

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 (TFA 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 (TFA 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 (TFA 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) Dans le cas d'espèce, il est constant que le recourant ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil du 13 février 2019, ce qu'il ne conteste au demeurant pas. Il estime toutefois que son erreur au moment où il a inscrit le rendez-vous dans son agenda ne devrait pas conduire à une suspension de son droit à l'indemnité.

Si le Tribunal fédéral a en effet considéré que le report erroné d'un entretien dans un agenda constituait une inattention (cf. TFA C 209/99 déjà cité et TF 8C_157/2009 du 3 juillet 2009), cette circonstance

ne suffit pas pour renoncer à sanctionner l'absence du recourant à l'entretien de conseil du 13 février 2019. Il aurait fallu pour cela qu'il s'agisse de la première négligence de l'assuré vis-à-vis de l'assurance-chômage, tout au moins durant les douze derniers mois (cf. considérant 3c ci-dessus). Or, les 12 septembre 2017 et 24 septembre 2018, l'assuré ne s'est pas rendu aux entretiens de l'ORP sans motif valable. Il a alors été sanctionné par décision du 2 octobre 2017 et décision sur opposition du 18 décembre 2018 à respectivement 5 jours et 9 jours de suspension dans son droit à l'indemnité de chômage. A chaque fois, l'ORP a retenu qu'il appartenait à l'assuré de s'organiser afin de ne pas manquer un rendez-vous. Le 13 février 2019, le recourant savait qu'il avait un entretien avec son conseiller ORP. Compte tenu de ses antécédents, il devait être particulièrement vigilant au moment d'inscrire son rendez-vous dans l'agenda. Or, bien qu'il ait déjà été sanctionné, entre autres, par deux suspensions pour avoir manqué des entretiens, il ne s'est pas assuré de pouvoir se présenter au jour et à l'heure fixés. Dans ces circonstances, le recourant ne peut se prévaloir d'un comportement irréprochable à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant l'entretien du 13 février 2019, au sens où l'entend le Tribunal fédéral. On relève en outre qu'il n'a même pas pris la peine de justifier son absence lorsqu'il a été interpellé par l'ORP.

b) Au vu de ce qui précède, il doit être constaté que l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit du recourant aux indemnités de chômage pour avoir manqué l'entretien de conseil du 13 février 2019. La sanction est ainsi justifiée dans son principe.

6. Il reste à se prononcer sur la gravité de la faute commise et, partant, à examiner la quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). 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 un entretien de conseil ou de contrôle, une sanction de cinq à huit jours lors du premier manquement et de neuf à quinze jours en cas de second manquement. Il renvoie pour décision à l'autorité cantonale en cas d'un troisième manquement (cf. Bulletin LACI IC D79 / 3.A).

Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé (ATF 139 V 164; TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1 et 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2) 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 ces 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. 4.2, non publié in ATF 139 V 164 et les références).

b) L'administration a fixé la suspension à 16 jours. Pour un premier entretien à l'ORP manqué, cette sanction serait certes trop sévère. Dans la mesure où l'assuré a déjà été sanctionné à deux reprises pour ce motif, la quotité de la sanction ne prête cependant pas le flanc à la critique. L'assuré ne semble pas vraiment avoir pris au sérieux son obligation de se rendre aux entretiens de conseil et de contrôle.

7. En définitive, mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition du 8 avril 2019 confirmée.

8. 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 et 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 8 avril 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. L. _____,
- 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 :