

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 janvier 2020

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Huser

Cause pendante entre :

O. _____, à [...] ([...]), recourant,

et

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

Art. 8 al. 1 let. g, 17 al. 3 let. b, 30 al. 1 let. d et al. 3 LACI

E n f a i t :

A. O._____, né en 1963, s'est inscrit le 27 juin 2018 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] et a revendiqué des prestations à compter du 1^{er} juillet 2018 à 100%.

Par décision du 15 octobre 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a prononcé une suspension de 5 jours à compter du 1^{er} septembre 2018, au motif que l'assuré n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'août 2018 dans le délai légal, avec l'avertissement que l'accumulation de sanctions constituait un motif de négation de l'aptitude au placement ayant pour conséquence l'arrêt total du versement des indemnités de chômage.

Par décision du 20 mars 2019, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 5 jours à compter du 22 janvier 2019, en raison de son absence à un entretien de conseil, avec le même avertissement que dans la décision du 15 octobre 2018. Il figurait également dans cette décision les devoirs de l'assuré (notamment se présenter aux entretiens de conseil) et la précision selon laquelle le droit à l'indemnité était suspendu en cas de non-respect des prestations de contrôle.

L'assuré a été convoqué par l'ORP pour un entretien de conseil le 1^{er} avril 2019 auquel il ne s'est pas présenté. Invité à s'expliquer, l'intéressé n'a pas répondu dans le délai imparti à cet effet.

Par courriel du 8 mai 2019, l'assuré a présenté des excuses à la conseillère ORP « pour ne pas avoir été en contact » et pour avoir manqué le rendez-vous fixé le 6 mai 2019, en expliquant qu'il venait d'ouvrir son courrier après trois semaines passées à [...] ([...]) où il avait retrouvé du travail.

Par décision du 10 mai 2019, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 9 jours, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien fixé le 1^{er} avril 2019. Dans cette décision figuraient en particulier l'avertissement en lien avec l'accumulation de sanctions ainsi que les dispositions relatives aux devoirs de l'assuré et aux conséquences d'une violation de ces devoirs.

Par courrier du 22 mai 2019, l'assuré a été invité à s'expliquer sur le rendez-vous manqué du 6 mai 2019 dans un délai de dix jours.

Le 24 mai 2019, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision du 10 mai 2019, en concluant implicitement à son annulation. Il a en substance expliqué qu'il n'avait pas pu se rendre à l'entretien fixé au 1^{er} avril 2019, dès lors qu'il avait obtenu un contrat de travail à durée déterminée de novembre 2018 à mai 2019 dans un établissement situé à [...] ([...]) et qu'il restait sur place la semaine ainsi que les week-ends afin de préparer les élèves en vue de leurs examens finaux. Ne se trouvant ainsi pas à domicile et son épouse n'ouvrant pas son courrier, il n'avait pu prendre connaissance de la correspondance relative à l'entretien du 1^{er} avril 2019 que bien plus tard.

Par courrier du 27 mai 2019, l'assuré a expliqué qu'il n'avait pu se présenter au rendez-vous fixé le 6 mai 2019 dans la mesure où, même si son contrat de travail s'était terminé le 3 mai 2019, il était resté sur place durant quelques jours afin de finaliser des discussions concernant un éventuel contrat de durée indéterminée et où il n'avait ainsi pas pu prendre connaissance de son courrier avant le 8 mai 2019, date à laquelle il avait avisé la conseillère ORP.

Par décision du 5 juin 2019, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assuré une sanction de 16 jours à compter du 7 mai 2019, dès lors qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien du 6 mai 2019.

Par décision sur opposition du 25 juin 2019, le SDE a rejeté l'opposition du 24 mai 2019 et confirmé la décision du 10 mai 2019. Il a en particulier retenu qu'il était établi que l'assuré ne s'était pas présenté à un rendez-vous et que celui-ci ne pouvait faire valoir aucun juste motif permettant d'excuser le manquement qui lui était reproché. En effet, il lui appartenait de faire le nécessaire pour prendre connaissance de son courrier à temps, notamment en chargeant un tiers de l'ouvrir, dès lors qu'il travaillait hors du domicile une bonne partie de la semaine. Il était également de sa responsabilité de demander le report de l'entretien manqué, dans la mesure où il savait qu'il était dans l'impossibilité de s'y présenter. Le SDE a enfin considéré que l'ORP avait correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce en qualifiant de légère la faute de l'assuré et en retenant la durée minimale de suspension prévue par le barème de l'autorité de surveillance dans un tel cas.

B. Par acte du 24 juillet 2019, l'assuré a recouru contre la décision sur opposition du 25 juin 2019 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation. Le recourant considère comme injuste la pénalité de 30 jours qui lui a été infligée. Il rappelle qu'il a retrouvé du travail par ses propres moyens dans un endroit éloigné de son domicile qu'il quittait le mardi après-midi pour y revenir le samedi matin. Il soutient que l'ORP ne l'avait pas prévenu du fait qu'il s'exposait à des sanctions s'il manquait des entretiens. Il reconnaît cependant les avoir manqués à deux reprises. Il évoque encore des difficultés financières et fait remarquer que grâce à son professionnalisme et son travail assidu, il a retrouvé un emploi à plein temps dès le mois d'août 2019.

Par réponse du 22 août 2019, le SDE a mentionné que l'assuré n'avait pas invoqué d'arguments susceptibles de remettre en cause sa décision, si bien qu'il préavisait le rejet du recours et renvoyait aux considérants de la décision litigieuse.

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, 128 al. 1 et 119 al. 1 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 leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile 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) En l'espèce, on déduit de la teneur de l'acte de recours qu'il est non seulement dirigé contre la décision sur opposition du 25 juin 2019

mais également contre les décisions des 20 mars et 5 juin 2019. Or les décisions des 20 mars et 5 juin 2019 n'ayant pas fait l'objet d'oppositions de la part du recourant et, partant, de décisions sur opposition, le recours est irrecevable concernant celles-ci.

Le litige porte ainsi uniquement sur le point de savoir si le recourant pouvait faire l'objet d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours, motif pris qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil du 1^{er} avril 2019 sans excuse valable.

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). A cet effet, il est tenu de participer aux entretiens de conseil et de contrôle lorsque l'autorité compétente le lui enjoint (art. 17 al. 3 let. b LACI). L'office compétent mène ainsi 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).

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. Cette disposition s'applique en particulier lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (TF 8C_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.1, 8C_928/2014 du 5 mai 2015 consid. 2 et 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 3; voir pour un résumé de la jurisprudence à ce sujet, TFA C 209/99 du 2 septembre 1999 consid. 3 *in* DTA 2000 n° 21 p. 101).

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; cf. également : Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 15 ad art. 30 LACI).

c) La jurisprudence admet que 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_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 3; 8C_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.3 et 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.2). Il suffit que l'assuré ait déjà commis une faute, de quelque nature qu'elle soit, sanctionnée ou non, pour qu'une sanction se justifie en cas d'absence injustifiée (TF 8C_777/2017 précité consid. 3.2; DTA 2013 p. 185).

4. En l'occurrence, le recourant admet qu'il ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil à l'ORP du 1^{er} avril 2019. Il invoque qu'il travaillait dans les [...] le jour de son entrevue à l'ORP et qu'il n'a pris connaissance de son courrier qu'à son retour. Or tant qu'il était inscrit comme demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'ORP, l'assuré bénéficiait des indemnités journalières de l'assurance-chômage et était toujours tenu de remplir ses obligations vis-à-vis de cette assurance, par l'observation des prescriptions de contrôle ou des instructions de l'autorité compétente. Il lui incombait en particulier de se rendre aux entretiens et aux séances obligatoires dont il est question à l'art. 17 al. 3 let. b LACI (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich/Bâle/Genève 2014, n. 89 *ad* art. 17 p. 220). S'il lui était impossible de s'absenter de son lieu de travail pour se rendre à l'entretien fixé compte tenu notamment de la distance à parcourir, il incombait cependant au recourant, dans le but de ne pas entraver la bonne marche de son suivi par l'ORP, de s'organiser en conséquence et d'informer l'office à l'avance de son absence, respectivement de solliciter une modification de la date de son rendez-vous fixé ce jour-là, afin de pouvoir l'honorer. A cet égard, on relèvera qu'il est expressément mentionné, sur la convocation à l'entretien, qu'il s'agit d'une obligation légale et qu'en cas d'empêchement, il convient de

prévenir l'ORP au minimum 24 heures à l'avance. Par ailleurs, il incombait au recourant de faire le nécessaire pour ouvrir son courrier à temps, dès lors qu'il savait qu'il était absent plusieurs jours d'affilée en raison de son travail.

En outre, bien que le recourant ait fourni des efforts pour retrouver un emploi relativement rapidement et abrégé ainsi son droit à des prestations de l'assurance-chômage, on ne saurait retenir qu'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de cette assurance durant les douze mois précédant le rendez-vous manqué du 1^{er} avril 2019. En effet, celui-ci avait déjà été sanctionné à deux reprises : par décision du 15 octobre 2018 pour une durée de 5 jours pour absence de remise des preuves de recherches d'emploi du mois d'août 2018 dans le délai légal et par décision du 20 mars 2019, également pour une durée de 5 jours, pour un premier rendez-vous manqué. Ainsi, la jurisprudence susmentionnée (cf. consid. 3c *supra*) ne saurait lui être applicable, ce d'autant plus que le recourant ne s'est pas excusé spontanément de son absence au rendez-vous manqué.

Celui-ci soutient, dans son recours, qu'il n'a pas été prévenu du fait qu'il s'exposait à des sanctions en cas d'absence aux entretiens fixés par l'ORP. Cet argument ne saurait être suivi dans la mesure où les décisions le sanctionnant (cf. décisions des 15 octobre, 20 mars 2019 et 10 mai 2019) contenaient toutes l'avertissement selon lequel l'accumulation de sanctions constituait un motif de négation de l'aptitude au placement ayant pour conséquence l'arrêt total du versement des indemnités de chômage. De plus, l'obligation de se rendre aux entretiens de conseil et la sanction (suspension du droit à l'indemnité) en lien avec la violation de cette obligation figuraient expressément dans les décisions des 20 mars et 10 mai 2019.

Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre qu'une suspension a été prononcée sur la base de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

5. La sanction devant être confirmée dans son principe, reste à en examiner la quotité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème 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. Ainsi, il est prévu une suspension de 5 à 8 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de première absence injustifiée à un entretien de conseil et de 9 à 15 jours en cas de récidive (Bulletin LACI IC [indemnité de chômage], juillet 2019, chiffre marginal D 79 3.A). Cela 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 et les références).

b) Dans le cas présent, en qualifiant la faute du recourant de légère et en fixant une durée de suspension correspondant au minimum prévu par le SECO dans son barème en cas de deuxième manquement, l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances d'espèce. Le recourant ne fait pas valoir de circonstances personnelles

extraordinaires justifiant une sanction plus légère, étant précisé que la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (DTA 1999 n. 32 p. 184 [C14/97]) et que les conséquences financières pour l'assuré, de la suspension prononcée à son encontre, ne constitue pas une condition pour apprécier la durée de la suspension (TC C 128/04 du 20 septembre 2005 consid. 2.3. et les références). Ainsi, l'argument du recourant en relation avec les difficultés financières qu'il a rencontrées du fait de la suspension prononcée ne saurait être pris en considération au regard de la jurisprudence précitée.

En définitive, la suspension de neuf jours prononcée, laquelle correspond au minimum prévu par le SECO en cas de deuxième manquement, respecte le principe de proportionnalité et doit ainsi être confirmée, étant encore rappelé que le recourant a déjà failli à ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant le manquement qui lui est reproché.

6. a) Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et la décision sur opposition attaquée confirmée.

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

c) Il n'est pas alloué de dépens, le recourant, au demeurant non assisté d'un mandataire professionnel, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

II. La décision sur opposition rendue le 25 juin 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- O. _____,
- 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 :