

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 juin 2020

Composition : M. NEU, juge unique

Greffier : M. Klay

Cause pendante entre :

Z. _____, à [...], recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. Z. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit le 1^{er} août 2018 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi à 100 % et a sollicité l'octroi de l'indemnité de chômage dès cette date.

Par lettre du 20 novembre 2018, l'ORP a demandé à l'assuré de justifier par écrit son absence à l'entretien du même jour.

Le 22 novembre 2018, l'intéressé a expliqué avoir été malade le 20 novembre 2018 et avoir passé la journée au lit sans possibilité de pouvoir avertir l'ORP de son absence à l'entretien. Il ne se sentait mieux que ce jour et écrivait directement pour s'excuser et demander un nouvel entretien.

Le 24 janvier 2019, l'ORP a indiqué à l'assuré qu'il avait décidé de clore la procédure en cours et de ne prononcer aucune suspension de son droit à l'indemnité de chômage, dès lors que l'intéressé était souffrant le jour de l'entretien manqué du 20 novembre 2018 et compte tenu de l'annonce de son incapacité dans le délai légal d'une semaine à compter du début de celle-ci.

Par lettre du 19 juin 2019, l'ORP a demandé à l'assuré de justifier par écrit son absence à l'entretien du 18 juin 2019.

Dans un courrier reçu par l'ORP le 2 juillet 2019, l'intéressé a expliqué ne pas avoir pu se présenter à l'entretien du 18 juin 2019, car il avait travaillé ce jour-là de 6h à 15h auprès de R. _____ S.A. à [...]. Il avait été contacté la veille au soir par P. _____ SA, qui lui avait proposé cette mission. Il présentait ses excuses pour cette absence.

Par courriel interne à l'ORP du 12 juillet 2019, une collaboratrice a indiqué que l'assuré était passé à la réception pour

demander le report de son rendez-vous du 16 juillet 2019, au motif qu'il était en emploi chez R. _____ S.A.

A teneur d'un contrat de mission du 8 juillet 2019 produit auprès de l'ORP le 16 juillet 2019, l'intéressé avait travaillé comme employé temporaire auprès de R. _____ S.A. du 8 au 31 juillet 2019, au rythme de quatre jours par semaine.

Par décision du 26 juillet 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant trois jours à compter du 1^{er} juillet 2019, au motif que ses recherches d'emploi présentées pour le mois de juin 2019, au nombre de quatre, étaient insuffisantes.

Aux termes d'une lettre du 26 juillet 2019, l'ORP a demandé à l'assuré de justifier par écrit son absence à l'entretien du 25 juillet 2019.

Dans une décision du 30 juillet 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant cinq jours dès le 19 juin 2019, car il ne s'était pas présenté à l'entretien fixé au 18 juin 2019.

Le 30 juillet 2019, l'ORP a confirmé à l'assuré l'annulation de son inscription auprès de cet office, au motif qu'il ne s'était pas soumis au devoir de contrôle.

Dans une lettre reçue par l'ORP le 8 août 2019, l'intéressé a expliqué qu'il avait manqué le rendez-vous du 25 juillet 2019 car il travaillait ce jour-là pour R. _____ S.A. Il avait travaillé tous les jours de la semaine pour cet employeur et il lui était compliqué de venir aux rendez-vous fixés dans la mesure où il terminait difficilement son travail avant 16h. Il a ajouté être étonné d'avoir reçu le courrier du 26 juillet 2019 de l'ORP lui demandant de justifier son absence, puisque son épouse l'avait annoncée au secrétariat avant l'entretien du 25 juillet 2019 et qu'il s'était présenté pour annoncer qu'il ne pourrait se rendre au rendez-vous suivant fixé au 30 juillet 2019.

Le 19 août 2019, l'assuré s'est opposé à la décision du 30 juillet 2019, expliquant qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien du 18 juin 2019 en raison de son travail, ce qu'il avait annoncé par avance.

Par décision du 23 août 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant neuf jours à compter du 26 juillet 2019, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien du 25 juillet 2019.

Le 11 septembre 2019, l'assuré a indiqué s'opposer à toutes les décisions de l'ORP qu'il avait reçues, en relation avec son absence au rendez-vous manqué et avec ses recherches d'emploi réputées insuffisantes.

Dans une décision sur opposition du 23 septembre 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition du 19 août 2019 et confirmé la décision du 30 juillet 2019. Il a tenu pour établi que l'assuré ne s'était pas présenté à l'entretien du 18 juin 2019. Selon une attestation de gain intermédiaire établie le 5 juillet 2019 par P. _____ SA, l'intéressé avait travaillé du 13 au 28 juin 2019. Toutefois, même s'il avait effectivement travaillé ce jour-là, il lui incombait de prévenir l'ORP et de demander le report de l'entretien, ce dont il n'avait pas rapporté la preuve.

Aux termes d'une décision sur opposition du 3 octobre 2019, le SDE a rejeté l'opposition du 11 septembre 2019 et confirmé ses décisions des 26 juillet et 23 août 2019.

B. Par acte du 28 octobre 2019, Z. _____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 23 septembre 2019, en concluant, principalement, à son annulation et, subsidiairement, à sa réforme en ce sens que la suspension de son droit à l'indemnité de chômage devait être réduite à un jour. Il a en outre requis que l'effet suspensif soit restitué à son recours. En substance, il a fait valoir qu'il avait été appelé le 17 juin

2019 pour travailler le 18 juin 2019 de 6h à 15h. Il avait été dans l'impossibilité d'avertir par courriel son conseiller ORP de son absence, mais son épouse s'était rendue aux guichets de l'office le matin du 18 juin 2019 pour annoncer cette absence. Il disposait ainsi d'un motif valable pour ne s'être pas rendu à l'entretien du 18 juin 2019 et n'avait pas « simplement » oublié de s'y présenter. Par ailleurs, il estimait que la sanction était disproportionnée dans la mesure où il s'agissait de son premier manquement et où il prenait ses obligations de chômeur très au sérieux.

Le 6 décembre 2019, l'intimé a répondu en concluant au rejet du recours. Il s'étonnait du fait que le recourant invoque pour la première fois que son épouse était venue prévenir l'ORP de son absence à l'entretien du 18 juin 2019. Si l'ORP avait été effectivement informé du fait que l'intéressé avait été empêché de se présenter à cet entretien parce qu'il travaillait, il n'y aurait eu aucune raison de refuser le report de la date dudit entretien. En l'occurrence, le recourant ne s'était pas excusé spontanément de son absence.

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 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'occurrence, est litigieuse la mesure de suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter 19 juin 2019, au motif que le recourant ne s'était pas présenté à l'entretien du 18 juin 2019.

3. a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 let. g LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait aux exigences du contrôle. Ainsi, 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'abréger (art. 17 al. 1, première phrase, LACI). Singulièrement, il a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil (art. 17 al. 3 let. b LACI).

L'art. 25 OACI énumère cependant un certain nombre de circonstances permettant l'allégement de l'obligation de se présenter à

l'entretien de conseil et de contrôle. Conformément à cette disposition, l'office décide, à la demande de l'intéressé, d'autoriser celui-ci à déplacer la date de son entretien de conseil et de contrôle s'il apporte la preuve qu'il ne peut se libérer à la date convenue en raison d'un événement contraignant, notamment parce qu'il doit se déplacer pour se présenter à un employeur (let. d). Le motif dont entend se prévaloir l'assuré au sens de cette disposition doit être invoqué, si possible, avant l'absence. Parfois, l'urgence dans laquelle se trouvent l'assuré qui doit faire face à l'un ou l'autre des motifs figurant à l'art. 25 OACI ne lui permet pas d'informer l'autorité au préalable. Dans ce cas, l'autorité devra accepter de statuer en fonction de preuves fournies après coup, dans un délai raisonnable (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 72 ad art. 17 LACI).

b) En vertu de 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 par exemple lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (TF 8C_928/2014 du 5 mai 2015 consid. 2 ; 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 3 ; 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 3 et réf. cit.).

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 ; Boris Rubin, *op. cit.*, 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 ; 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 123/04 du 18 juillet 2005 consid. 4 ; C 209/99 du 2 septembre 1999 consid. 3a). 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_697/2012 du 18 février 2013 in : DTA 2014 p. 185 ; 8C_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.3 ; 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.2 ; 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1 in : DTA 2009 p. 271). Il suffit par contre 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. La nature du manquement est dès lors sans importance (Boris Rubin, *op. cit.*, no 51 et 52 ad art. 30 LACI).

Le Tribunal fédéral des assurances a ainsi 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. Ainsi, on ne saurait reprocher à un assuré de ne pas avoir présenté spontanément des excuses si celui-ci croyait à tort que l'entretien était reporté et ne pouvait par conséquent se rendre compte par lui-même de son manquement (TF 8C_928/2014 précité consid. 5.1). En effet, lorsque le comportement général du chômeur est irréprochable, il importe peu, en cas d'absence

isolée à un entretien, qu'il se soit excusé immédiatement après. Ce qui est déterminant, c'est qu'il ait réagi aussi rapidement que la situation le permettait, c'est-à-dire dès qu'il a été en mesure de se rendre compte de son erreur (TF 8C_928/2014 précité consid. 5.1 ; 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 4 ; Boris Rubin, *op. cit.*, n° 50 ad art. 30 LACI).

4. a) 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 ; 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 réf. cit.).

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 réf. cit.). 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 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

5. a) En l'espèce, il est constant que le recourant ne s'est pas présenté à l'entretien du 18 juin 2019, ce qu'il ne conteste au demeurant pas.

A sa décharge, il fait valoir avoir dû travailler ce jour-là, ce qui est exact, une attestation de gain intermédiaire établie le 19 juillet 2019

par P._____ SA établissant que l'intéressé avait travaillé du 13 au 28 juin 2019 (cf. décision sur opposition du 23 septembre 2019). Ce fait était de nature à justifier la dispense pour le recourant de se présenter à l'entretien du 18 juin 2019.

b) L'intimé fonde cependant la sanction litigieuse sur le fait que l'intéressé aurait tardé de manière fautive à informer son conseiller ORP de son absence, respectivement à s'en expliquer.

Le recourant explique toutefois que son épouse s'était rendue aux guichets de l'ORP le matin du 18 juin 2019 pour annoncer son absence.

A cet égard, aucune pièce au dossier ne vient étayer les allégations du recourant. Y figure un courriel interne à l'ORP du 12 juillet 2019, selon lequel le recourant s'était rendu à l'office pour demander le report de son rendez-vous du 16 juillet 2019, mais on cherche en vain un tel document s'agissant de l'entretien du 18 juin 2019. Partant, l'intéressé doit supporter les conséquences de cette absence de preuve (cf. consid. 4b *supra*). Ainsi, s'agissant de l'entretien du 18 juin 2019, les premières explications de l'intéressé ressortent d'un courriel du 2 juillet 2019, envoyé en réponse à une interpellation du 19 juin 2019 de l'ORP à ce sujet. Il y a donc lieu d'admettre qu'il a tardé à annoncer son absence, adoptant ainsi un comportement fautif.

c) Il reste à déterminer si l'intéressé peut se prévaloir de la jurisprudence permettant de renoncer à sanctionner un assuré lorsque celui-ci manque par erreur ou inattention un entretien de conseil, mais prouve néanmoins, par son comportement en général, qu'il prend ses obligations de chômeur au sérieux, soit qu'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant son erreur (cf. consid. 3c *supra*).

A cet égard, il ne ressort pas du dossier que l'intéressé aurait commis une faute dans les douze mois précédant son absence à

l'entretien du 18 juin 2019. Il a certes manqué un entretien en date du 20 novembre 2018, mais à la suite de ses explications du 22 novembre 2018, l'ORP a décidé de clore la procédure à cet égard, renonçant à toute sanction au motif d'un comportement réputé en définitive excusable.

En outre, si le recourant a fait l'objet d'autres sanctions que celle concernée par le présent litige, force est de constater qu'elles sont postérieures à l'absence de l'intéressé à l'entretien du 18 juin 2019. En particulier, la décision rendue le 26 juillet 2019 concerne des recherches d'emploi réputées quantitativement insuffisantes pour le mois de juin 2019.

Ainsi, aucun manquement antérieur au 18 juin 2019 ne saurait être reproché au recourant. Il convient dès lors de retenir qu'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage pendant les douze mois précédant l'entretien manqué du 18 juin 2019. Il y a donc lieu de considérer que, par son comportement général et jusqu'à cette date, l'intéressé a pris ses obligations de chômeur au sérieux.

Partant, la jurisprudence précitée (cf. consid. 3c *supra*) est applicable au cas d'espèce de sorte que la sanction prononcée ne se justifie pas.

6. a) En conséquence, le recours doit être admis et la décision sur opposition querellée 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 ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 23 septembre 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Z. _____,
- 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 :