

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} mai 2025

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

Cause pendante entre :

M. _____, à l. _____, recourant, représenté par Loane Membrez, agente d'affaires brevetée à Yverdon-les-Bains,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à Lausanne, intimée.

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

E n f a i t :

A. M. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1978, s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement d'I. _____ (ci-après : l'ORP) en date du 7 octobre 2022, sollicitant l'octroi de prestations de chômage dès cette date.

Par courrier du 2 février 2024, l'ORP a invité l'assuré à lui exposer les raisons pour lesquelles il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil et de contrôle le 17 janvier 2024 à 16 heures 30.

Par pli du 8 février 2024, M. _____ a expliqué qu'il avait des vacances prévues à l'île Maurice jusqu'au 11 janvier 2024 et qu'il les avait annoncées à l'ORP ainsi qu'à son employeur. Il a ajouté que le vol de retour était prévu le 10 janvier 2024 et qu'il devait reprendre le travail le lendemain. Or, en raison d'un cyclone, son vol avait été annulé par la compagnie aérienne et ce n'était qu'en date du 19 janvier 2024 qu'il avait pu rentrer en Suisse. Pour corroborer ses dires, l'assuré a joint deux billets d'avion.

Par courrier du 20 février 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), soit par elle le Pôle suspension du droit de la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, a demandé à l'assuré de fournir une preuve d'annulation de la compagnie aérienne du vol prévu initialement le 10 janvier 2024.

Dans une correspondance du 29 février 2024, l'assuré a réitéré les éléments avancés dans son courrier du 8 février précédent et a joint les mêmes documents que ceux produits alors, à savoir deux billets d'avion. De plus, il a précisé qu'il ne parvenait pas à joindre la compagnie Air Mauritius, qui probablement n'était plus à même de produire la preuve demandée.

Par décision du 11 mars 2024, l'ORP a suspendu M. _____ dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du

18 janvier 2024, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 17 janvier 2024. Il a considéré que les explications fournies par l'intéressé ne permettaient pas de justifier le manquement qui lui était reproché. L'assuré n'avait en effet remis aucune justification d'annulation de la compagnie aérienne du vol initialement prévu le 10 janvier 2024, conformément à sa demande du 20 février 2024.

M. _____ s'est opposé à cette décision en date du 18 avril 2024. En substance, il a fait valoir qu'il n'avait pas pu rentrer en Suisse le 10 janvier 2024 en raison de conditions météorologiques défavorables, ce qui avait conduit à une fermeture de l'aéroport et obligé toutes les compagnies à annuler leurs vols. Il a souligné que c'était la compagnie aérienne qui avait décidé unilatéralement d'annuler son vol et de le reporter au 19 janvier 2024. De plus, l'assuré a indiqué avoir demandé à la compagnie aérienne Air Mauritius de lui envoyer la confirmation de l'annulation du vol du 10 janvier 2024, ce qui l'a amené à solliciter l'octroi d'un délai afin de lui permettre de transmettre les pièces justificatives relatives à cette annulation. Finalement, l'assuré a joint à sa lettre un courriel du 9 avril 2024 généré automatiquement par la compagnie Air Mauritius Service Client à une réclamation formulée par un collaborateur du syndicat auquel il est affilié.

Par décision sur opposition du 4 juillet 2024, la DGEM a rejeté l'opposition formée par M. _____. Dans sa motivation, elle a relevé que les arguments avancés par ce dernier n'étaient pas de nature à remettre en cause le bien-fondé de la décision rendue par l'ORP. Outre qu'il ne ressortait pas du dossier que l'assuré ait effectivement été empêché de rentrer en Suisse le 10 janvier 2024, il n'avait produit aucun élément de nature à corroborer ce point, alors même qu'il avait été invité à le faire à deux reprises. A cet égard, le courrier électronique du 9 avril 2024 ne lui était d'aucun secours, ce d'autant qu'il ne lui était pas adressé. De plus, il n'apparaissait pas que l'intéressé aurait été empêché de prévenir l'ORP de son impossibilité de se rendre au rendez-vous litigieux. Ainsi, c'était sans excuse valable que l'assuré ne s'était pas rendu à l'entretien de conseil et de contrôle auquel il avait été convoqué, si bien qu'il n'avait pas respecté

ses obligations de demandeur d'emploi et qu'il se justifiait donc de prononcer une sanction à son endroit. A ce propos, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en prononçant une suspension d'une durée de cinq jours, c'est-à-dire le minimum prévu par l'autorité de surveillance en pareil cas.

B. a) Par acte du 2 septembre 2024, M._____, agissant par l'intermédiaire de Loane Membrez, agente d'affaires brevetée, a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 4 juillet 2024 en concluant, sous suite de frais et dépens, à sa réforme en ce sens qu'aucune suspension du droit à l'indemnité de chômage n'est prononcée. L'assuré a relevé avoir annoncé à sa conseillère en placement qu'il partait voir sa famille à l'Ile Maurice du 3 au 10 janvier 2024. Or, en raison du cyclone Belal, les vols avaient été annulés ; en outre, les communications étaient interrompues, si bien qu'il n'avait pas été en mesure d'aviser l'ORP de l'annulation de son vol de retour initial prévu le 10 janvier 2024, mais qu'il lui avait néanmoins par la suite transmis les nouveaux billets d'avion. Quoi qu'il en soit, un fait notoire n'avait pas besoin d'être prouvé. Aucune faute ne pouvait donc lui être reprochée.

b) Dans sa réponse du 9 octobre 2024, la DGEM a souligné que, même si l'assuré déclarait avoir dû faire face à un événement imprévisible dans le cadre de ses vacances, il n'avait amené aucun élément attestant qu'il n'aurait pas été en mesure de communiquer avec l'ORP durant la période du 3 au 10 janvier 2024 afin de l'informer de l'annulation du vol et permettre ainsi que l'entretien litigieux puisse être déplacé. En outre, il ressortait des billets d'avion produits que l'intéressé savait, depuis le 8 janvier 2024, qu'il risquait de ne pas pouvoir participer à l'entretien de conseil et de contrôle du 17 janvier 2024, soit bien avant l'apparition du cyclone Belal dont il se prévaut. Renvoyant pour le surplus aux considérants de la décision sur opposition attaquée, la DGEM a conclu au rejet du recours.

c) Par réplique du 12 novembre 2024, M. _____ a indiqué que, contrairement à ce que laissait entendre la DGEM, il n'avait pas envisagé une rupture des moyens de communication, l'annulation des vols aériens et un retour en Suisse après le 17 janvier 2024. Du reste, il est un fait d'expérience que, en pareilles circonstances, les compagnies d'aviation n'informent pas chaque voyageur individuellement des mesures prises, chacun étant invité à se référer aux informations affichées. Cependant, dès qu'il a été en mesure de le faire, l'assuré s'est employé à informer sa conseillère en placement et à acheter un nouveau billet d'avion pour rentrer en Suisse « à la première heure ». Il s'est ainsi efforcé de limiter les répercussions de cet événement météorologique, non sans préciser que son employeur avait parfaitement compris la situation, puisqu'il ne l'avait pas pénalisé pour cette période d'absence due à un phénomène indépendant de sa volonté.

d) Dupliquant en date du 16 décembre 2024, la DGEM a observé que les explications fournies ne lui permettaient pas d'analyser la situation sous un autre angle, si bien qu'elle a derechef 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 ; art. 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 estivales (art. 38 al. 4 let. b 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. Le litige porte sur le point de savoir si le recourant pouvait faire l'objet d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours, au motif qu'il ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil du 17 janvier 2024 sans excuse préalable.

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'abrèger (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'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 au placement de l'assuré et l'étendue de la perte de travail à prendre en considération (art. 21 al. 1 OACI).

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 la référence citée).

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, 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 ; Boris Rubin, op. cit., n^{os} 50 ss ad art. 30 al. 1 let. d LACI).

d) 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, n^{os} 51 et 52 ad art. 30 LACI).

e) 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 mais que parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2). Il n'existe par ailleurs pas, en droit des assurances sociales, un 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 ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

b) 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). Si le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, il ne les libère pas du fardeau de la preuve : en cas d'absence de preuve, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (ATF 117 V 261 consid. 3), sauf si l'impossibilité de prouver un fait peut être imputée à la partie adverse (ATF 124 V 372 consid. 3). Lorsque l'art. 46 LPGA n'est pas respecté, le fardeau de la preuve peut être renversé, passant ainsi vers l'assureur, pour autant que la violation de cet article soit la cause pour l'assuré de l'impossibilité de fournir une preuve (ATF 138 V 218 consid. 8.1 ; TF 9C_207/2017 du 8 septembre 2017 consid. 5.2 ; 9C_570/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5 ; Guy Longchamp, in : Dupont/Moser-Szeless [éd.], Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n° 18 ad art. 46 LPGA).

5. a) Dans sa décision du 11 mars 2024, confirmée sur opposition le 4 juillet 2024, l'ORP a rappelé avoir fixé un entretien de conseil et de contrôle pour le 17 janvier 2024 à 16 heures 30 et a reproché au recourant de ne pas s'y être présenté sans s'excuser au préalable.

b) Si le recourant ne conteste pas son absence à l'entretien litigieux, il ne fait néanmoins valoir aucun motif permettant de justifier son manquement. A sa décharge, il a indiqué ne pas avoir été en mesure de prévenir l'ORP, car il était bloqué à l'Île Maurice en raison du cyclone Belal. Les liaisons aériennes ont ainsi été interrompues et il n'a pu rentrer en Suisse que le 19 janvier 2024 en lieu et place du 10 janvier 2024 comme initialement prévu.

Selon les informations disponibles en ligne, le cyclone Belal n'a touché l'île Maurice que le 15 janvier 2024 et l'aéroport international Sir-Seewoosagur-Ramgoolam n'a annoncé sa fermeture que le 15 janvier 2024 « à partir de 16 heures 30 (heure locale) ». Or il convient de constater que l'assuré n'a pas été en mesure de prouver que c'est Air Mauritius qui avait unilatéralement modifié la date de son départ au 19 janvier 2024 en lieu et place du 10 janvier 2024. A supposer que tel fût le cas, la pièce produite par l'assuré, à savoir le billet d'avion numéro x.x._____, démontre que ce changement est intervenu le 8 janvier 2024, soit une semaine avant l'arrivée du cyclone Belal. A cette date, l'assuré avait largement le temps d'avertir par courriel sa conseillère en placement afin de solliciter un report du rendez-vous. Au demeurant, aucun élément ne prouve une rupture des moyens de communication une semaine avant le passage du cyclone. En tout état de cause, un demandeur d'emploi a l'obligation de tout mettre en œuvre pour diminuer sa période de chômage, notamment en se présentant aux entretiens de suivi et de conseil auxquels il est régulièrement convoqué et qui ont pour but de l'accompagner dans ses différentes démarches, de trouver des solutions et fixer des objectifs précis en vue de sa réinsertion professionnelle (cf. considérant 3a *supra*). Dans ce cadre, il lui appartient de faire preuve d'attention et de vigilance afin de venir à l'heure à ces rendez-vous ou, à défaut, d'aviser l'ORP dès qu'il sait qu'il sera dans l'impossibilité de se présenter à la date et à l'heure fixés. Tel n'a cependant pas été le cas *in casu*.

c) La suspension du droit à l'indemnité de chômage prononcée sur la base de l'art. 30 al. 1 let. d LACI est ainsi fondée dans son principe. Il reste à en examiner la quotité.

6. a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours par motif de suspension. 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).

b) 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 (Directive LACI IC [Bulletin LACI IC] D79). 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 uniforme de la loi. 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 du recourant au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_283/2021 du 25 août 2021 consid. 3.3 ; 8C_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 4.1 et les références ; 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1).

c) En l'occurrence, le recourant ne s'est pas présenté à un entretien de conseil et de contrôle, ce qui constitue une faute légère. Dans cette situation, l'art. 45 al. 3 OACI prévoit une sanction de un à quinze jours et le barème du SECO de cinq à huit jours. Ainsi, en fixant la suspension à cinq jours dans le cas d'espèce, ce qui correspond au bas de la fourchette prévue par l'art. 45 al. 3 OACI en cas de faute légère et au minimum de la fourchette du barème du SECO en cas d'entretien manqué, l'ORP a correctement fait usage de son pouvoir d'appréciation, si bien que c'est à juste titre que la DGEM a confirmé cette quotité dans la décision sur opposition du 4 juillet 2024.

7. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 4 juillet 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail 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 :

- Mme Loane Membrez, agente d'affaires brevetée (pour M. _____),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :