

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 janvier 2025

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

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourant,

et

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

**Art. 43 al. 1 et 46 LPGA ; 8 al. 1 let. g, 17 al. 3 let. b et 30 al. 1 let.
d LACI**

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], au bénéfice d'une formation de comptable, s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de l' [...] (ci-après : l'ORP) le 30 décembre 2023 et a sollicité l'octroi de prestations chômage à compter du 1^{er} janvier 2024 (deuxième délai-cadre d'indemnisation).

Lors de l'entretien de conseil du 12 avril 2024 qui devait avoir lieu en visioconférence à 14h00, l'assuré s'est présenté personnellement et en retard à l'ORP, mais sa conseillère ORP l'a toutefois reçu.

Selon un échange de courriels du 27 mai 2024 entre la conseillère ORP et l'assuré, ce dernier a confirmé à son interlocutrice qu'il était présent à l'entretien de conseil du 24 mai 2024 en visioconférence alors que la conseillère ORP n'était pas connectée.

Par courriers des 27 et 28 mai 2024, relevant l'absence de l'assuré lors de leur précédent entretien, sa conseillère ORP l'a invité à un nouvel entretien de conseil à l'ORP fixé au 25 juin 2024 à 10h30.

Par courrier du 31 mai 2024, le Pôle suspension du droit de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a imparti à l'assuré un délai de dix jours pour justifier par écrit, en joignant tous les documents attestant ses explications, son absence à une visioconférence fixée par l'ORP au 24 mai 2024 à 14h00 auquel il ne s'était pas connecté à l'heure convenue.

Par décision du 24 juin 2024, la DGEM a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 25 mai 2024 au motif que ce dernier n'était pas en ligne pour la visioconférence du 24 mai 2024 à 14h00.

Par courrier du 25 juin 2024, l'assuré s'est opposé à la décision précitée en demandant à la DGEM de réexaminer sa position. Il a exposé qu'il était bien présent à la visioconférence du vendredi 24 mai 2024 à 12h00 et non à 14h00. En annexe à son envoi, il a produit des enregistrements d'images effectués au moyen de son ordinateur où apparaît à l'écran l'assuré connecté, le 24 mai 2024 à 12h13 et à 12h25, dans l'attente d'un entretien Webex® avec sa conseillère ORP, un courriel du 27 février 2024 de cette dernière le convoquant à participer à un entretien de conseil par visioconférence le 12 avril 2024 de 12h00 à 12h45 et l'échange de courriels du 27 mai 2024 figurant déjà au dossier.

Par décision sur opposition du 28 août 2024, la DGEM a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé la décision du 24 juin 2024. Elle a retenu qu'il était établi que l'assuré avait manqué l'entretien qui devait se dérouler par visioconférence avec sa conseillère ORP le 24 mai 2024 à 14h00. Le manquement reproché à l'intéressé était la conséquence d'une négligence de sa part, soit celle de ne pas avoir prêté toute l'attention voulue aux instructions qui lui avaient été données par l'ORP pour se connecter à l'heure du rendez-vous, dès lors qu'il lui appartenait de prendre toutes les précautions afin de s'assurer d'y participer à 14h00. Le fait qu'il s'était connecté le 24 mai 2024 à 12h00 ne changeait rien et il en allait de même de la référence erronée à un autre entretien du 12 avril 2024 à 12h00.

B. Par acte du 21 septembre 2024 (date du timbre postal), A. _____ a interjeté recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 28 août 2024, concluant, avec suite de dépens, à son annulation. Il réitère les explications déjà fournies dans son opposition, à savoir que la convocation adressée le 22 avril 2024 par sa conseillère ORP mentionnait une visioconférence le 24 mai 2024 entre 12h00 et 12h30, selon l'inscription automatique de ladite convocation dans son agenda électronique. Il allègue s'être présenté à l'heure audit entretien et avoir tenté d'appeler à plusieurs reprises son interlocutrice à l'ORP, mais sans succès et l'avoir contactée par courriel en date du 27 mai 2024 en lui précisant s'être

présenté lors de leur entretien de conseil-vidéo litigieux. Il soutient qu'il s'est fié à son calendrier dans Outlook® sans commettre de « faute lourde », rappelant par ailleurs qu'il a toujours respecté scrupuleusement les entretiens fixés depuis son inscription au chômage. Enfin, il affirme qu'il aurait immédiatement écrit une lettre d'excuse s'il s'était aperçu de son erreur avant de recevoir la décision du 24 juin 2024. En annexe à son écriture, le recourant a produit l'échange de courriels du 27 mai 2024 avec sa conseillère ORP et les deux captures d'écran figurant déjà au dossier, ainsi qu'un extrait de son agenda électronique Outlook® du 22 avril 2024 en lien avec une visioconférence agendée le 24 mai 2024 de 12h00 à 12h45.

Dans sa réponse du 25 octobre 2024, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition 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 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. En l'espèce, 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 n'était pas en ligne pour l'entretien de conseil par visioconférence du 24 mai 2024.

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).

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_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.1 et réf. ; 8C_928/2014 du 5 mai 2015 consid. 2 ; 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 3).

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 (TF 8C_777/2017 précité consid. 3.2 ; 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 sv. *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.*, n^{os} 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) Le devoir général de tenue des dossiers qui incombe aux autorités est le pendant – découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101] – du droit pour le justiciable de prendre connaissance du dossier et d'obtenir l'administration des preuves pertinentes. Toute autorité a ainsi l'obligation de tenir un dossier complet de la procédure, afin de permettre à toute personne concernée d'en prendre connaissance dans les meilleures conditions et, en cas de recours, de pouvoir le transmettre à l'autorité de recours. Elle est par conséquent tenue de consigner dans le dossier tous les éléments essentiels pour l'issue du litige. La garantie constitutionnelle à une tenue claire et ordonnée des dossiers oblige les autorités et les tribunaux à veiller au caractère complet de la documentation produite ou établie en cours de procédure. Dans le droit des assurances sociales, l'art. 46 LPGA concrétise le devoir général de tenue des dossiers, en tant que cette disposition impose aux assureurs (notamment aux organes d'exécution de l'assurance-chômage), lors de chaque procédure relevant des assurances sociales, d'enregistrer de manière systématique tous les documents qui peuvent être déterminants (ATF 142 I 86 consid. 2.2 et 2.3 ; 138 V 218 consid. 8.1.2 et les références). En font ainsi partie les comptes-rendus des entretiens téléphoniques (GUY LONGCHAMP, *in* : DUPONT/MOSER-SZELESS [éd.], Commentaire romand de la loi sur la partie générale des assurances

sociales, Bâle 2018, n. 14 *ad* art. 46 LPGA), les renseignements donnés oralement devant en effet être consignés par écrit (art. 43 al. 1 *in fine* LPGA).

b) 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). 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 126 V 322 consid. 5a ; TF 8C_260/2019 du 23 juin 2020 consid. 3.2).

c) 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). 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 264 consid. 3), sauf si l'impossibilité de prouver un fait peut être imputée à la partie adverse (ATF 124 V 375 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.], *op. cit.*, n. 18 *ad art.* 46 LPGA).

5. a) En l'occurrence, dans la décision du 24 juin 2024, confirmée par la décision sur opposition litigieuse, la DGEM a rappelé que l'ORP avait fixé une visioconférence pour le 24 mai 2024 à 14h00 et a reproché au recourant de n'avoir pas été connecté à l'heure convenue. Or la convocation dont il est question ne figure pas au dossier transmis à la Cour de céans par l'intimée. Contrairement aux allégations de l'intimée dans sa réponse du 25 octobre 2024, on ne retrouve nulle trace « des éléments figurant au dossier de la cause que l'entretien litigieux a été fixé le 12 avril 2024 à 14h35 pour le 24 mai 2024 à 14h00 », en particulier le courriel en question. A cet égard on relèvera que dans le procès-verbal d'entretien du 12 avril 2024 son auteure ne fait pas référence à une prochaine convocation pour une visioconférence et aucun courriel portant la date du 12 avril 2024, envoyé à 14h35, émanant de la conseillère ORP et invitant l'assuré à une visioconférence le 24 mai 2024 à 14h00 ne figure au dossier. Il s'avère toutefois que le recourant a produit son courriel-réponse du 22 avril 2024 à 12h38 à un courriel que sa conseillère ORP lui avait adressé, le convoquant à une visioconférence le 24 mai 2024 de 12h00 à 12h45, que l'intéressé a acceptée. Le recourant a également transmis des captures d'écran établissant sa connexion à la visioconférence précitée, ce qu'il a confirmé par courriel du 27 mai 2024 à sa conseillère ORP.

b) Dans ces conditions, la Cour de céans n'est pas en mesure, au regard du dossier qui lui a été remis par l'intimée, de vérifier la réalité et la conformité de la convocation émise par la conseillère ORP et, partant, le bien-fondé des reproches formulés à l'encontre du recourant. En particulier, rien ne permet de retenir que l'ORP a effectivement envoyé au recourant une convocation pour le 24 mai 2024 à 14h00 et non à 12h00.

c) Compte tenu de l'importance et des répercussions d'une telle sanction sur la vie quotidienne du recourant, il y a lieu d'être particulièrement exigeant à l'égard des autorités compétentes en matière d'assurance-chômage concernant la tenue de leurs dossiers. Il convient par ailleurs de relever que, parmi les griefs de son recours, le recourant a notamment confirmé les critiques qu'il avait émises au stade de l'opposition, à savoir que la convocation mentionnait le 24 mai 2024 à 12h00, de sorte que l'intimée avait eu la possibilité au stade de sa réponse de compléter son dossier, ce qu'elle n'a pas fait. En définitive, les manquements de l'autorité administrative ne sauraient péjorer la situation du recourant.

d) Cela étant, il se justifie d'annuler la suspension prononcée à l'égard du recourant en lien avec une absence à un entretien de conseil par visioconférence du 24 mai 2024.

6. a) Par conséquent, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 28 août 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.

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 :

- A. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :