

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 18 décembre 2023

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

F. _____, à [...], recourante, représentée par Me Guy Longchamp, avocat à Assens,

et

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

Art. 17 et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 42 OACI.

E n f a i t :

A. F._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est annoncée le 3 mars 2022 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP).

Par courrier du 23 août 2022, l'assurée a été convoquée à un entretien avec sa conseillère en placement le 6 septembre 2022, à 8 heures. Elle était rendue attentive au fait qu'une absence injustifiée à ce rendez-vous pouvait entraîner une réduction de son droit aux prestations.

Le 6 septembre 2022, à 8 heures, l'assurée a adressé un courriel à sa conseillère en placement, l'informant qu'elle arriverait avec un peu de retard, environ 10 à 15 minutes, à leur rendez-vous et s'excusant pour ce retard.

La conseillère en placement de l'assurée lui a répondu, à 8 h 03, qu'en cas de retard supérieur à 15 minutes, elle ne pourrait plus la recevoir et que le rendez-vous serait considéré comme manqué.

Par courrier du 7 septembre 2022, l'ORP a requis de l'assurée qu'elle indique, dans un délai de dix jours, les raisons de son retard à son entretien de conseil le jour précédent, l'assurée s'étant présentée avec 20 minutes de retard, de sorte que sa conseillère n'avait pas pu la recevoir. Cela pouvait être constitutif d'une faute et conduire à une suspension. Dans l'hypothèse où elle aurait, avant la réception dudit courrier, contacté l'office pour s'expliquer oralement au sujet du grief reproché, l'assurée était malgré tout invitée à réitérer ses explications par écrit. A défaut de réponse écrite, l'ORP se déterminerait sur la base des pièces en sa possession.

Le 16 septembre 2022, l'ORP a enregistré au dossier de l'assurée un certificat médical établi le 6 septembre précédent par le Dr [...], attestant une incapacité de travail totale pour ce même jour.

Par décision du 28 octobre 2022, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée durant deux jours, au motif qu'elle avait violé son obligation de renseigner et d'annoncer son incapacité de travail dans le délai d'une semaine à compter du début de celle-ci. En effet, par courrier du 7 septembre 2022, il l'avait priée d'expliquer les raisons de son retard à son rendez-vous avec sa conseillère. Or, ce n'était que le 16 septembre 2022 qu'il avait reçu un certificat établi par le Dr [...] attestant une incapacité de travail pour la journée du 6 septembre 2022. Cette annonce intervenait toutefois tardivement, ce qui constituait une violation de l'obligation de renseigner.

Le 13 novembre 2022, l'assurée a formé opposition contre cette décision, indiquant que lors de son arrivée tardive à son rendez-vous du 6 septembre 2022, elle avait essayé d'expliquer à sa conseillère les raisons de son retard, mais que cette dernière ne lui en avait pas laissé l'occasion. Elle avait donc déposé au guichet de l'ORP le certificat médical établi par le Dr [...]. Le dépôt du certificat avait eu lieu « avant midi, le jour même de [s]on passage à l'ORP, le 6 septembre 2022 ». Elle n'était cependant pas en mesure d'expliquer ce qu'il s'était passé dans les bureaux de l'ORP entre le 6, date du dépôt, et le 16 septembre 2022, date de l'enregistrement du document, ni pourquoi le certificat n'avait pas été pris en compte avant.

Par décision sur opposition du 7 février 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de l'ORP. Elle a relevé que malgré les propos de l'assurée, aucun certificat médical ne figurait au dossier avant le 16 septembre 2022, date du sceau de l'ORP apposé sur le document. L'assurée ne démontrait pas avoir remis le certificat dans le délai et devait supporter les conséquences de l'absence de preuve de remise. Il y avait lieu de retenir qu'elle avait enfreint son obligation de renseigner spontanément l'ORP quant à son incapacité de travail débutée le 6 septembre 2022 dans le délai d'une semaine. Elle ne faisait valoir aucun motif permettant d'excuser son manquement. La sanction était ainsi justifiée quant à son principe et à sa

quotité, l'ORP ayant prononcé une suspension de deux jours pour faute légère.

B. Par acte du 10 mars 2023, F._____, désormais représentée par son conseil, a interjeté un recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant à son annulation. La recourante a indiqué être arrivée en retard à son rendez-vous du 6 septembre 2022, avoir vu sa conseillère ORP et souhaité lui expliquer les raisons de son retard, ce qu'elle lui avait refusé. Elle avait encore souhaité lui remettre son certificat médical, ce qu'elle avait également refusé. Elle a rappelé avoir remis son certificat maladie le 6 septembre 2022 à l'ORP, aux environs de 8 h 20, ce dont sa conseillère pouvait témoigner. Elle a ainsi requis que sa conseillère ORP soit entendue en qualité de témoin. Elle a ajouté ne pas avoir connaissance du délai d'annonce de sept jours pour une incapacité de travail. Elle a précisé qu'elle avait indiqué cette incapacité dans le formulaire IPA adressé à la Caisse de chômage, ce qui démontrait qu'elle n'avait pas cherché à dissimuler son incapacité. Elle a requis que le dossier constitué par la Caisse de chômage soit produit pour les besoins de la cause.

Par réponse du 12 avril 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours. Rappelant les arguments contenus de la décision sur opposition, elle a ajouté que le fait pour la recourante d'avoir annoncé son incapacité de travail dans le formulaire IPA remis à la Caisse de chômage en date du 3 octobre 2022 ne permettait pas non plus de retenir qu'elle aurait remis à l'ORP le certificat médical avant la fin du délai.

Répliquant le 26 juin 2023, la recourante a relevé qu'il y avait parfois plusieurs sceaux différents sur les documents figurant au dossier constitué par l'ORP, de sorte que les doutes étaient permis concernant le processus interne à l'ORP pour attester de la réception des documents. L'ORP ne pouvait donc pas établir de manière certaine les dates de réception des documents et donc sanctionner une assurée qui avait démontré s'être rendue à l'ORP le 6 septembre 2022 et ayant remis à cette occasion le certificat médical du même jour. Il n'était au demeurant

pas logique de tarder à remettre à l'ORP le certificat qu'elle avait en sa possession, après avoir annoncé son retard à l'entretien de conseil pour des raisons médicales. La recourante a réitéré ses réquisitions de preuve.

Par duplique du 7 août 2023, l'intimée a expliqué que les documents pouvaient comporter plusieurs sceaux, à savoir celui attestant de la date de réception par l'ORP, celui de la Caisse de chômage qui recevait des documents transmis à l'ORP et celui de la date du scannage du document par l'ORP. Or, le certificat médical litigieux ne comportait qu'un seul sceau, daté du 16 septembre 2022, et l'assurée ne démontrait pas l'avoir remis le 6 septembre 2022 comme elle le soutenait. Elle supportait donc les conséquences de l'absence de preuve de remise du document à temps.

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. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de deux jours au motif qu'elle n'a pas renseigné à temps son incapacité de travail du 6 septembre 2022.

3. a) Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). 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 la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

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 notamment lorsque la personne assurée manque un entretien de conseil et de contrôle (TF 8C_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.1 et les références).

b) Selon l'art. 28 al. 1 LACI, les assurés qui, passagèrement, ne sont aptes ni à travailler ni à être placés ou ne le sont que partiellement en raison d'une maladie (art. 3 LPGA), d'un accident (art. 4 LPGA) ou d'une grossesse et qui, de ce fait, ne peuvent satisfaire aux prescriptions de contrôle, ont droit à la pleine indemnité journalière s'ils remplissent les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité. Leur droit persiste au plus jusqu'au 30^e jour suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à 44 indemnités journalières durant le délai-cadre.

Aux termes de l'art. 42 OACI (en lien avec l'art. 28 al. 3 LACI), les assurés qui entendent faire valoir leur droit à l'indemnité journalière en cas d'incapacité passagère totale ou partielle de travail sont tenus d'annoncer leur incapacité de travail à l'office régional de placement (ORP), dans un délai d'une semaine à compter du début de celle-ci (al. 1).

4. a) Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, qui veut que les faits pertinents de la cause soient établis d'office par le juge. A défaut de pouvoir les établir de manière irréfutable, il se fonde sur les faits qui apparaissent comme les plus vraisemblables (ATF 144 V 427 consid. 3.2).

Cette règle n'est toutefois pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de leur affaire. Cela comporte en partie l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi la partie concernée s'expose à devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 145 V 90 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2 et les arrêts cités).

b) Malgré les pertes de documents pouvant se produire dans toute administration, la jurisprudence a presque toujours indiqué que les assurés supportaient les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne et la remise de la liste des recherches d'emploi et la date effective de la remise. Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi (ou relatives à la date de celle-ci) soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective des justificatifs (ou une remise à temps). Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (ATF 145 V 90 consid. 3.2). Des allégations (de l'assuré, du conjoint, de tiers) ne sont en principe pas assimilées à une telle preuve (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 32 ad art. 17 LACI ; TFA C 3/07 du 3 janvier 2008 consid. 3 ; *contra* : TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 et 8C_460/2013 du 16 avril 2014).

5. En l'occurrence, il est établi que la recourante a été convoquée pour un entretien ORP le 6 septembre 2022, qu'elle a eu du retard, qu'elle en a avisé sa conseillère par courriel envoyé à 8 heures, et que cette dernière lui a immédiatement répondu qu'elle ne pourrait pas la recevoir si elle avait plus d'un quart d'heure de retard. La recourante s'est présentée à l'ORP avec 20 minutes de retard et sa conseillère n'a pas pu la recevoir. Elle a été invitée à s'en expliquer dans un délai de dix jours par courrier du 7 septembre 2022. Ce courrier indique expressément que même si elle avait déjà contacté l'ORP oralement à ce sujet, elle était invitée à réitérer ses explications par écrit, ce qu'elle n'a pas fait. L'ORP a reçu un certificat médical le 16 septembre 2022, attestant que l'assurée était incapable de travailler le 6 septembre 2022, et y a ainsi trouvé l'explication de son défaut à l'entretien du 6 septembre 2022. Il lui reproche toutefois d'avoir annoncé son incapacité de travail après le délai légal d'une semaine.

Dans son opposition du 13 novembre 2022, la recourante déclare qu'elle a essayé d'expliquer à sa conseillère ORP la raison de son retard, à son arrivée à l'ORP le 6 septembre 2022, mais que cette possibilité ne lui a pas été accordée. Dans son recours, elle ajoute que sa conseillère aurait refusé de prendre le certificat médical. Dans ces circonstances, on ne voit pas en quoi l'audition de la conseillère en question serait utile puisque la recourante dit elle-même ne pas avoir pu lui expliquer les raisons de son retard ni lui remettre le certificat médical. Il y a donc lieu de renoncer à ordonner son audition, par appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 144 II 427 consid. 3.1.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1).

La recourante indique en outre, dans son opposition du 13 novembre 2022, qu'elle a déposé le certificat médical « avant midi, le jour même de [s]on passage à l'ORP, le 6 septembre 2022 ». Cette formulation ne permet pas de déduire qu'elle avait le document avec elle lors de son arrivée à l'ORP à 8 h 20, mais semble signifier qu'elle serait repassée plus tard avant midi. Dans un deuxième temps, au stade du recours, la recourante déclare cependant qu'elle a déposé le certificat à l'ORP aux

environs de 8 h 20. Il s'agit toutefois là de déclarations qui ne sont pas tout à fait concordantes et ne peuvent être considérées comme suffisamment probantes. Au demeurant, la recourante ne dit pas au stade de l'opposition avoir essayé de remettre le certificat médical à sa conseillère, alors qu'elle le soutient dans son recours. Ses déclarations n'apparaissent ainsi pas d'une fiabilité suffisante pour jeter le doute sur la date de la réception du certificat médical par l'ORP, soit le 16 septembre 2022, comme en atteste le sceau apposé sur le document.

La recourante ne rend pas non plus vraisemblable qu'elle aurait annoncé son incapacité de travail avant la remise de ce certificat médical. Il est au contraire hautement vraisemblable que l'assurée a envoyé ce certificat dans le délai de 10 jours imparti par l'ORP dans son courrier du 7 septembre 2022 afin de justifier son absence. On retrouve en effet, dans le dossier constitué par l'ORP, une copie du courrier du 7 septembre 2022 qui est enregistrée avec une copie du certificat médical et qui semble avoir été reçue et scannée en même temps que ce certificat ; les deux pièces sont au demeurant annoncées dans le bordereau comme « réponse à la prise de position » (pièce 39 du dossier de l'ORP). On précisera que la mention manuscrite des personnes de référence figurant sur le certificat n'a pas d'incidence, la date de réception étant identique sur les deux pièces au dossier, le sceau en attestant étant rigoureusement identique sur les deux pièces (pièces 11 et 12 du bordereau de la recourante, pièces 38 et 39 du dossier de l'ORP). A toutes fins utiles on précisera que la recourante a été informée du délai d'annonce d'une semaine en cas de maladie lors de son premier entretien de conseil qui a eu lieu le 8 mars 2022, au vu de la mention « maladie et autres AS » au procès-verbal de l'entretien (pièce 98 du dossier de l'ORP). La recourante ne saurait enfin se prévaloir de l'annonce de son incapacité du 6 septembre 2022 dans le formulaire IPA du mois de septembre adressé à la Caisse de chômage, dès lors que l'obligation d'annoncer une maladie à l'ORP est prioritaire sur le plan chronologique, pour des impératifs d'intégration sur le marché du travail, tandis que, pour les caisses de chômage, il n'y a pas d'urgence à connaître l'état de santé des assuré et qu'une annonce dans le formulaire IPA rendu en fin de période

de contrôle suffit (TF 8C_253/2015 du 14 septembre 2015 consid. 5.1). Aussi, la réquisition de la recourante tendant à la production du dossier constitué par la Caisse de chômage ne saurait modifier les considérations qui précèdent et doit être rejetée par appréciation anticipée des preuves (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 144 II 427 consid. 3.1.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1).

La décision de l'intimée est ainsi fondée sur le principe. Il reste à examiner la quotité de la sanction.

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 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).

b) L'intimée a qualifié la faute de l'assurée de légère et a prononcé une sanction d'une durée de deux jours. Il apparaît que cette sanction prend en compte les circonstances du cas d'espèce, s'agissant d'un premier manquement. Elle respecte en outre le principe de proportionnalité, en s'inscrivant dans le cadre prévu par les art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI.

7. **a)** Vu ce qui précède, le recours 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 à la partie recourante, qui n'obtient 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.

- II. La décision sur opposition rendue le 7 février 2023 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Guy Longchamp (pour F. _____),
- 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).

La greffière :