

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 26 août 2010

Présidence de M. KART, juge unique
Greffier : Mme Matile

Cause pendante entre :

L. _____, à Palézieux, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 30 al. 1 let. d LACI, 30 al. 3 LACI et 45 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. L._____ s'est réinscrit auprès de l'assurance-chômage le 30 mai 2008. Il bénéficie d'un délai-cadre d'indemnisation pour la période du 1^{er} décembre 2006 au 30 novembre 2010.

Par décision du 18 décembre 2008 entrée en force, L._____ a été suspendu dans son droit à l'indemnité pendant cinq jours pour ne pas s'être présenté à un entretien de conseil et de contrôle à l'Office régional de placement de Pully (ci-après: l'ORP) le 2 décembre 2008.

Par décision du 4 mars 2009, l'intéressé a à nouveau été suspendu dans son droit à l'indemnité, pour une durée de neuf jours, pour ne pas s'être présenté à un entretien à l'ORP le 6 janvier 2009.

Par courrier du 23 avril 2009, L._____ a été convoqué pour un entretien de conseil et de contrôle le 20 mai 2009, à 8h00. Le 22 mai 2009, l'ORP l'a invité à se justifier pour ne pas s'être présenté à la date convenue. Le 31 mai 2009, l'assuré a répondu qu'il avait bien noté le rendez-vous du 20 mai 2009, avec la précision «vérifier l'heure». Il a appelé l'ORP le 20 mai 2009 à 8h00. A cette occasion, on lui a fait savoir que son rendez-vous avec sa conseillère en placement était fixé à 8h00. L'assuré a demandé à s'entretenir avec sa conseillère, à qui il a fait savoir qu'il pourrait être dans son bureau dans les 10 à 15 minutes si elle le souhaitait ou se présenter plus tard dans la journée, à sa convenance. Sa conseillère lui a répondu que son emploi du temps était très chargé et qu'elle ne pouvait donner suite à sa requête. L'assuré s'est néanmoins rendu dans la matinée du 20 mai 2009 auprès de l'ORP pour y déposer son dossier de recherches d'emploi.

Le contenu du procès-verbal de l'ORP relatif à cet événement a la teneur suivante:

"L'assuré téléphone à 8h06 pour dire qu'il a confondu les dates de rendez-vous, il demande s'il peut venir quand même au RV. Il lui est répondu qu'à moins qu'il n'arrive à l'ORP dans les 4 minutes, ce serait trop tard. Il sera reconvoqué".

B. Par décision rendue le 22 juillet 2009 par l'ORP, L._____ a été suspendu dans son droit à l'indemnité pour une durée de seize jours à compter du 21 mai 2009, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien fixé le 20 mai 2009. L._____ a formé une opposition contre cette décision le 14 août 2009 en reprenant, pour l'essentiel, les arguments développés dans sa prise de position du 31 mai 2009. Il ajoutait que, selon ses renseignements, un retard de 15 minutes constituait la limite pour que le conseiller procède à l'entretien de conseil et qu'il aurait pu être présent à 8h15 au plus tard. Par décision du 30 novembre 2009, le Service de l'emploi a rejeté son opposition et confirmé la décision de l'ORP du 22 juillet 2009. Le Service de l'emploi a relevé qu'il n'existait pas de délai légal durant lequel un conseiller pouvait et devait recevoir un assuré qui ne s'était pas présenté à l'heure fixée pour un entretien de conseil et de contrôle. Il a également souligné que l'intéressé avait déjà été sanctionné à deux reprises les 18 décembre 2008 et 4 mars 2009 pour avoir manqué les rendez-vous des 18 décembre (recte: 2 décembre) 2008 et 6 janvier 2009. Quant à la quotité de la sanction, le Service de l'emploi a considéré que compte tenu des circonstances, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en arrêtant la durée de la suspension à seize jours et ne s'était pas éloignée de la pratique appliquée dans de tels cas.

C. a) L._____ a formé recours contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte daté du 11 janvier 2009 (recte: 2010), en concluant implicitement à son annulation. Il fait valoir à nouveau qu'un retard d'un quart d'heure serait une «norme admise dans ce contexte» et qu'il avait appelé sa conseillère à 8h00 pour l'avertir d'un retard inférieur à 15 minutes dès lors qu'il pouvait se rendre à l'office en 5 minutes depuis son domicile, ce qui aurait permis à l'entretien de se dérouler normalement, la conseillère ayant de toute manière réservé une plage horaire suffisante. Il rappelle également qu'il a

apporté à l'ORP son dossier de recherches d'emploi le matin même. Il conteste que son absence à l'entretien du 6 janvier 2009 puisse être considérée comme fautive. Il explique que, avec une famille avec deux enfants à charge, une suspension de seize jours l'affecte de manière importante et déplore enfin sa relation «peu constructive» avec sa conseillère en placement. Dans sa réponse du 22 février 2010, le Service de l'emploi conclut au rejet du recours, expliquant en résumé qu'il n'existe aucun délai légal de quinze minutes en cas de présentation tardive à un rendez-vous d'entretien de conseil et de contrôle et qu'un tel délai ne ressort également pas de la jurisprudence ou de la doctrine. Au surplus, l'autorité intimée rappelle que L._____ a déjà subi des suspensions pour différents manquements à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.

b) Le recourant a déposé des observations complémentaires le 16 mars 2010 dans lesquelles il liste les neuf cas de suspension dont il a fait l'objet, admettant n'avoir commis une faute que dans le cas du rendez-vous manqué en décembre 2008. Il produit notamment une copie du recours (opposition) déposé le même jour auprès du Service de l'emploi contre la décision du 4 mars 2009 le sanctionnant d'une suspension de neuf jours pour avoir manqué l'entretien de contrôle du 6 janvier 2009, accompagné d'un courriel envoyé le 9 mars 2010 par le directeur d'une société qui confirme avoir reçu l'assuré le 6 janvier 2009 dans ses bureaux genevois. Dans des déterminations déposées le 28 avril 2010, l'autorité intimée s'est prévalué d'un arrêt du Tribunal fédéral confirmant une sanction infligée à un assuré qui s'était présenté en retard à un entretien de conseil et de contrôle, le comportement de l'assuré étant de nature à faire échouer ledit entretien. Le recourant a déposé d'ultimes observations le 11 mai 2010.

c) La cause a été reprise par le nouveau juge instructeur le 22 juillet 2010, ce dont les parties ont été informées par courrier du même jour.

d) Le Service de l'emploi a été invité à renseigner le juge instructeur des suites données à l'opposition du 16 mars 2010 formée contre la décision du 4 mars 2009 sanctionnant le recourant pour avoir manqué le rendez-vous du 6 janvier 2009. Dans une réponse du 19 août 2010, l'autorité intimée a expliqué n'avoir enregistré aucune opposition déposée par le recourant le 16 mars 2010, ce document ne lui étant jamais parvenu. Le Service de l'emploi précisait encore que les deux oppositions du recourant traitées récemment avaient été déposées le 19 août 2009 et traitées par décisions des 30 novembre et 14 décembre 2009. A ce jour, il n'avait plus d'opposition en suspens concernant L._____. Une copie de cette correspondance a été transmise au recourant.

E n d r o i t :

1. **a)** Interjeté dans le respect du délai et des autres conditions formelles de recevabilité prévues aux art. 60 et 61 LPGA (Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1), le recours est recevable en la forme.

b) La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. d LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]). La valeur litigieuse n'excédant pas 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Est litigieux en l'espèce le point de savoir si le Service de l'emploi était fondé, par sa décision sur opposition du 30 novembre 2009, à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de seize jours, motif pris qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 20 mai 2009.

3. Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0), le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu 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 l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (pour un résumé de la jurisprudence à ce sujet, cf. TF C 209/99 du 2 septembre 1999, in DTA 2000 n° 21 p. 101, c. 3).

Selon l'art. 30 al. 3, 3^{ème} phrase, LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours. Aux termes de l'art. 45 al. 2 OACI (Ordonnance du Conseil fédéral du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), 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). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité pendant le délai-cadre d'indemnisation, la durée de suspension est prolongée en conséquence (art. 45 al. 2bis OACI).

Selon la jurisprudence (cf. TF C 112/04 du 1^{er} octobre 2004; DTA 2000 p. 101 précité), le chômeur qui ne se rend pas à un entretien de conseil ou de contrôle assigné par l'autorité compétente doit être sanctionné si on peut déduire de son comportement de l'indifférence ou un manque d'intérêt. En revanche, s'il a manqué un rendez-vous à la suite d'une erreur ou d'une inattention de sa part et que l'on peut déduire de son comportement général qu'il prend au sérieux les prescriptions de l'ORP, une sanction ne se justifie en principe pas, mais un avertissement (cf. également Boris Rubin, Assurance-chômage, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, ch. 5.8.7.3 et 5.10.5). Ainsi, le Tribunal fédéral des assurances a 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 (TF 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 (TF C 30/98 du 8 juin 1998), ou pour un assuré qui était resté endormi le matin de son rendez-vous et qui avait téléphoné immédiatement pour demander à ce qu'on excuse son absence et qui, par la suite, avait fait preuve de ponctualité (TF C 268/98 du 22 décembre 1998), ou encore pour un assuré qui avait fait une confusion entre deux dates et qui avait pris contact dès le lendemain avec l'ORP pour fixer un nouveau rendez-vous (TF C 400/99 du 27 mars 2000). En définitive, c'est le principe de la proportionnalité qui prévaut dans ce contexte. Une confusion entre deux dates doit être sanctionnée, sauf s'il s'agit de la première et que l'assuré observe scrupuleusement ses devoirs par ailleurs. Cela étant, l'assuré qui se rend compte de son oubli ou de sa confusion et qui attend le prochain rendez-vous à l'ORP pour se justifier doit quand même être sanctionné; il doit réagir immédiatement pour que son oubli ou sa confusion soient excusables.

En résumé, 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, si l'on peut considérer par ailleurs qu'il prend 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 C 123/04 du 18 juillet 2005, in DTA 2005 p. 273).

4. a) En l'espèce, le recourant s'est entretenu avec sa conseillère en placement par téléphone le 20 mai 2009 peu après 8h00. Cette dernière l'ayant informé qu'elle ne pourrait le recevoir à l'entretien de contrôle agendé le même jour à 8h00 à moins qu'il n'arrive dans les quatre minutes, le recourant a renoncé à s'y présenter. Il s'est néanmoins rendu auprès de l'ORP dans la matinée du 20 mai 2009 afin d'y apporter la preuve de ses recherches d'emploi.

Le recourant soutient que si sa conseillère en placement lui en avait laissé la possibilité, il aurait pu être présent dans les 5 minutes. Il se prévaut d'une pratique selon laquelle les conseillers en placement accepteraient de recevoir les assurés si ceux-ci arrivent avec moins de quinze minutes de retard à un rendez-vous.

Le tribunal n'a pas de raison de s'écarter de l'avis du Service de l'emploi selon lequel la pratique invoquée par le recourant n'existe pas. On ne voit au demeurant pas pour quelle raison il existerait une tolérance de 15 minutes s'agissant des rendez-vous pour les entretiens de conseil et de contrôle, une telle tolérance étant manifestement peu compatible avec l'organisation des conseillers ORP. En l'occurrence, le recourant admet qu'il avait bien noté le rendez-vous du 20 mai 2009, mais avec la précision «vérifier l'heure». En se contentant d'appeler le jour de l'entretien pour en connaître l'heure exacte, il a manqué de rigueur, alors que l'entretien avait été fixé par courrier du 23 avril 2009, près d'un mois auparavant, ce qui lui laissait tout loisir de contacter l'ORP dans l'intervalle pour connaître l'heure précise du rendez-vous. En renonçant à se renseigner plus tôt sur l'heure exacte du rendez-vous, le recourant a adopté un comportement de nature à faire échouer l'entretien de conseil du 20 mai 2009. La mesure de suspension est donc justifiée dans son principe.

b) En ce qui concerne la durée, l'autorité intimée a arrêté la suspension à seize jours indemnisables, en retenant que le recourant avait déjà fait l'objet de sanctions les 18 décembre 2008 de 5 jours et 4 mars 2009 de 9 jours pour avoir manqué les rendez-vous des 18 (recte: 2) décembre 2008 et 6 janvier 2009 et qu'il avait en outre dû se justifier à plusieurs reprises pour différents manquements à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.

Il ressort bien du dossier produit par l'ORP que l'intéressé a fait l'objet, à tout le moins, de deux autres manquements identiques durant les douze mois précédant l'incident en cause. La sanction prononcée le 4 mars 2009 pour le rendez-vous manqué du 6 janvier 2009 doit notamment être prise en compte puisque cette décision est entrée en force,

l'opposition formulée selon le recourant le 16 mars 2010, outre qu'elle n'a apparemment pas été reçue par le Service de l'emploi, étant manifestement tardive. Pour ce qui est de la quotité de la sanction prononcée en raison des événements survenus le 20 mai 2009, il convient toutefois de relever que la situation du recourant n'est pas comparable à celle d'une personne qui ne se présente pas du tout à un entretien et ne s'excuse pas. Non seulement le recourant a appelé peu après 8h00 pour connaître l'heure exacte du rendez-vous, mais il s'est rendu auprès de l'ORP le matin même afin d'y déposer son dossier de recherches d'emploi. Il n'est au surplus pas contesté que lorsqu'il a appelé l'ORP, le recourant a fait savoir à sa conseillère en placement qu'il pourrait être dans son bureau dans les 10 à 15 minutes, selon les termes de son courrier du 31 mai 2009. Dans ces circonstances, on peut tout au plus retenir une faute légère. Tout bien considéré, la durée de la suspension doit par conséquent être réduite à huit jours indemnisables.

5. Le recourant requiert l'audition de témoins au sujet de la tolérance de 15 minutes qui serait constitutive d'une pratique.

a) Le droit d'être entendu garanti constitutionnellement comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. La jurisprudence admet que le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 134 I 140 c. 5.3 et les références).

b) En l'espèce, l'audition de témoins venant indiquer qu'ils ont été reçus par leur conseiller ORP alors qu'ils avaient quelques minutes de retard ne saurait avoir d'incidence sur le sort de la cause. Comme relevé ci-dessus, le recourant a de toute manière commis une faute en ne se renseignant que le matin même sur l'heure du rendez-vous, faute qui a été qualifiée de légère. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le juge s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, en se dispensant de convoquer une audience et d'entendre des témoins.

6. Il ne se justifie pas de percevoir d'émolument judiciaire, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA; art. 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 30 novembre 2009 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est modifiée comme suit:
 - I.** L'opposition est partiellement admise.
 - II.** La décision de l'ORP de Pully du 22 juillet 2009 est réformée en ce sens que la suspension du droit à l'indemnité est fixée à 8 jours indemnifiables.
- III.** Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. L. _____,
- 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 :