

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 août 2011

Présidence de M. DIND
Juges : Mmes Dormond Béguelin et Rossier, assesseurs
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

J. _____, à Blonay, recourante,

et

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

Art. 8 al. 1 let. g, 17 al. 3 let. b et 30 al. 1 let. d LACI

E n f a i t :

A. J. _____ (ci-après: l'assurée), née en 1964, s'est inscrite à l'Office régional de placement de H. _____ (ci-après: l'ORP) le 18 janvier 2010 et revendique l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1^{er} février 2010. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

L'assurée ne s'est pas présentée à un entretien de conseil et de contrôle à l'ORP, fixé le 28 mai 2010. Interpellée à ce sujet par l'ORP le 31 mai 2010, l'assurée a répondu par courrier électronique le 1^{er} juin 2010 qu'elle avait été malade, qu'elle n'avait pas dormi et n'avait pas consulté son agenda. Elle a en outre fait savoir que son fils avait lui aussi été malade et que le médecin de garde était venu. Elle se déclarait prête à fournir une attestation médicale sur demande et a présenté ses excuses. Aucune sanction n'a été prononcée.

Derechef, l'assurée ne s'est pas présentée à un entretien fixé le 25 juin 2010 à l'ORP. Interpellée à ce sujet par l'ORP par lettre du même jour, l'assurée a écrit ce qui suit par courrier électronique du 28 juin 2010:

"Veuillez m'excuser de vous déranger. Je n'ai jamais voulu être un problème pour vous et vous prendre trop de temps. Je suis vraiment confuse. En toute confidentialité j'ai un gros problème: j'ai une très mauvaise habitude c'est de ne pas ouvrir mon courrier (je suis noyée par la quantité) et ayant très peu de temps j'essaie de le consacrer un maximum à mon fils.

Ne pas ouvrir mon courrier n'est pas bien (j'en suis consciente et essaie de m'améliorer) et j'attends souvent plus d'un mois pour l'ouvrir. Ceci, bien sûr, ne concerne que mon côté personnel avec le courrier professionnel ce n'est pas la même chose heureusement. Je suis suivie médicalement pour ce problème.

Normalement ce ne sont que des factures et je paie alors au 1^{er} ou 2^{ème} rappel.

Habitant avec ma mère c'est elle qui vide la boîte aux lettres et mets tout mon courrier sur une pile. Ma mère étant absente c'est moi qui le fais mais je ne le fais pas tous les jours. Quand je sais que j'attends un courrier j'essaie de me forcer à prendre garde (par exemple ma mère sait que l'enveloppe venant de Berne pour la

feuille chômage doit être mise de côté. Aujourd'hui (ce soir) en vidant la boîte aux lettres (ce que je ne fais aussi pas tous les jours) j'ai vu une lettre du service de l'emploi. Je l'ai ouverte car cela faisait 2 jours que je rêvais pendant la nuit au fait que je devais vous contacter pour savoir quand était le rendez-vous. Donc en voyant cette lettre je l'ai ouverte tout de suite.

En effet à chaque fois que nous avons fixé un rendez-vous c'était oralement soit avec vous, quand nous étions en rendez-vous, soit avec votre secrétaire. Vous m'aviez même, la dernière fois, très gentiment scanné la lettre (vu que nous nous étions pas vu) m'informant du prochain rendez-vous (cf email joint). Donc je n'ai vraiment pas pris garde au fait que je n'avais plus de rendez-vous. C'est totalement de ma faute, j'aurais dû téléphoner ou faire un tri dans mon courrier. Pour confirmer ce que je dis je peux vous dire que je fais une cession de créances avec tous mes médecins pour éviter de me retrouver en poursuite par oubli de paiements.

Je sais ce n'est pas une excuse et c'est mon problème. Mais je voulais juste vous dire que ce n'était pas conscient et que ce n'était pas parce que j'étais ailleurs en train de m'amuser. Actuellement c'est une très mauvaise période.

En plus de mes soucis de recherches d'emplois (qui sont très ardues et aussi injustes: on m'a refusé un remplacement de congé maternité à l'Ecole Y. _____ sans explication malgré que le prof me désirait. L'Ecole Y. _____ a engagé qqn de l'extérieur au lieu de me prendre moi qui était interne et dans la même faculté... Le RH a dit que c'était à cause de mon contrat CDD. Mais une autre faculté m'a dit que c'était faux!!

Le service de protection de la jeunesse me menace de me mettre une curatelle éducative pour mon fils. Je pense que vous savez ce que cela implique donc vous pouvez vous rendre compte à quel point c'est perturbant.

Voilà en toute franchise ce qui s'est passé. J'ai honte et je sais que je devrais m'améliorer surtout à mon âge. Si vous le désirez mon médecin traitant Dr K. _____ à X. _____ peut confirmer mon état.

Je sais ce n'est pas une excuse mais une explication franche et confiante. Sachez que cela me servira de leçon.

Pourriez-vous, s'il vous plaît, me faire la faveur de transmettre ces explications à la personne concernée et me dire qui c'est pour que je puisse lui adresser un courrier personnalisé (j'ai reçu la lettre mais sans signature)?

Pour le prochain rendez-vous je vais téléphoner lundi à votre secrétaire pour fixer un moment avec votre agenda. Ainsi je suis sûre de l'inscrire sur mon agenda papier.

[Salutations]"

Par décision du 13 août 2010, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité pour une durée de cinq jours, à compter du 26 juin 2010, pour avoir manqué le rendez-vous agendé au 25 juin 2010.

Dans son opposition du 10 septembre 2010, l'intéressée a expliqué avoir des problèmes de santé. Pour étayer ses allégations, elle a joint un certificat médical du 27 août 2010, dressé par le Dr L._____, spécialiste FMH en psychiatrie et psychothérapie, psychiatre traitant, selon lequel l'état de santé de l'assurée ne lui a pas permis de respecter pleinement les rendez-vous qu'elle avait elle-même fixés ces derniers mois. Au vu de sa situation personnelle, elle estime la sanction disproportionnée au regard de la faute, qui consiste en un rendez-vous manqué.

La décision du 13 août 2010 a été confirmée par le Service de l'emploi (ci-après: le SDE), qui a rejeté l'opposition en date du 29 octobre 2010. Il considère que les problèmes de santé invoqués par l'assurée ne constituent pas une excuse valable pour avoir manqué le rendez-vous du 25 juin 2010. En effet, d'une part, le certificat médical établi par le Dr L._____ n'atteste pas une incapacité de travail. Il ne peut par conséquent être retenu. D'autre part, si l'assurée souhaite bénéficier des indemnités de l'assurance-chômage, elle doit également remplir les obligations qui y sont liées. Une des obligations est d'ailleurs de se rendre aux entretiens à l'ORP. De plus, l'assurée doit être joignable dans le délai d'un jour conformément à l'art. 21 al. 1 OACI. Ainsi, l'assurée, en ouvrant son courrier parfois un mois après l'avoir reçu, ne remplit clairement pas ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage. Le SDE s'estime donc fondé à retenir que l'assurée a manqué fautivement son entretien du 25 juin 2010, si bien que c'est à juste titre que l'ORP a prononcé une suspension de cinq jours de son droit à l'indemnité.

B. Par acte du 29 novembre 2010, J._____ a recouru contre cette décision dont elle demande implicitement l'annulation. Elle reprend et développe son argumentation précédente selon laquelle son absence au rendez-vous d'entretien du 25 juin 2010 est justifiée par un certificat

médical, et que la sanction est disproportionnée. Elle indique qu'elle est actuellement suivie par le Dr L._____ ainsi que par deux autres médecins traitants, lesquels essaient de trouver un traitement approprié, le dépôt d'une demande de rente AI étant par ailleurs envisagé. Atteinte dans sa santé, la recourante se prévaut d'un certificat médical non daté de son médecin traitant, le Dr L._____. Ce dernier s'y exprime comme suit:

"Suite à la demande de la patiente susnommée, je peux vous fournir les renseignements suivants sur son état de santé:

Madame J._____ souffre d'un TDAH (Trouble de Déficit de l'Attention avec Hyperactivité) accompagné de traits de personnalité borderline.

Ces difficultés se manifestent notamment par une hyperactivité motrice, une difficulté de focaliser son attention avec impossibilité de planifier des actions, une tendance à l'inversion du rythme nyctéméral, une intolérance au stress, une impulsivité avec labilité de l'humeur et difficulté de gérer ses émotions.

Ces symptômes entraînent chez Madame J._____ une grande difficulté à faire face à ses obligations professionnelles qu'elle assume au prix d'efforts importants qui aboutissent souvent à un état d'épuisement, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur la pérennité de son emploi.

Dans ces conditions, j'envisage assez sérieusement de faire une demande de rente à l'Assurance Invalidité, même si les critères de celle-ci ne sont pas forcément ceux de l'ensemble des médecins traitants en général.

[Salutations]"

Mère célibataire, la recourante fait en outre état de difficultés financières et annonce que son fils de 3 ans et elle-même sont au bénéfice d'une aide offerte par le Service de protection de la jeunesse.

Dans sa réponse du 14 janvier 2011, le SDE expose que les arguments invoqués ne sont pas susceptibles de modifier sa décision. En effet, le dernier entretien que l'assurée a eu avec sa conseillère ORP date du 25 mars 2010. L'entretien du 21 mai 2010 a été reporté à la demande de l'assurée en raison d'un projet qu'elle avait, puis celui du 28 mai 2010 n'a pas pu avoir lieu car l'assurée était malade. Ainsi, en omettant de se rendre à l'entretien du 25 juin 2010 au motif qu'elle n'ouvrait pas son courrier tous les jours, l'assurée a contrevenu à son obligation d'être

joignable dans un délai de 24 heures conformément à l'art. 21 OACI. En outre, l'ORP n'a pas pu remplir son obligation d'effectuer au moins un entretien par mois conformément à l'art. 22 OACI. Le certificat médical établi le 27 août 2010 par le Dr L._____ ne peut être retenu car il n'atteste pas une incapacité de travail le jour du rendez-vous. L'intimé se réfère pour le surplus à la décision entreprise et maintient ses conclusions tendant au rejet du recours. Dans son dossier qu'il produit, se trouve une correspondance du 13 décembre 2010 adressée à la recourante, laquelle est informée qu'après examen de ses explications et production d'un certificat médical couvrant la période litigieuse, il est renoncé au prononcé d'une sanction pour le rendez-vous manqué du 20 octobre 2010.

Dans sa réplique du 11 février 2011, J._____ réitère pour l'essentiel les explications données dans son mémoire de recours.

Dupliquant le 9 mars 2011, l'intimé indique que la réplique n'appelle plus de remarques particulières, si bien qu'il se réfère à sa décision sur opposition du 29 octobre 2010 et à ses déterminations du 14 janvier 2011, proposant une nouvelle fois le rejet du recours.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent (art. 58 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, interjeté dans le respect du délai légal et des autres conditions de forme (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est

recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. Aux termes de l'art. 8 al. 1 let. g LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle. A cet effet, il est tenu de participer aux entretiens de conseil fixés par l'autorité compétente (art. 17 al. 3 let. b LACI). Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité peut être 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 l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (TF 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 et la référence). La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). 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), elle est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne, de trente et un à soixante jours en cas de faute grave.

Le Tribunal fédéral a précisé que 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 une marque d'indifférence ou un manque d'intérêt. En revanche, si l'assuré a manqué un rendez-vous à la suite d'une erreur ou d'une inattention de sa part et que son comportement général témoigne qu'il prend au sérieux les prescriptions de l'Office régional de placement, une sanction ne se justifie en principe pas (TF C 209/99 du 2 septembre 1999). Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé qu'il ne se justifiait pas de prononcer une sanction à la suite d'un rendez-vous manqué pour la première fois par un assuré qui s'était présenté ponctuellement aux entretiens de conseils et de contrôle deux années durant (TF C 42/99 du 30 août 1999). Il a aussi jugé qu'une suspension ne se justifiait pas lorsque l'assuré avait confondu la date de son rendez-vous avec une autre date et qu'il avait été par le passé toujours ponctuel (TF C 30/98 du 8 juin 1998); il en allait de même

pour une assurée qui était restée endormie mais avait immédiatement téléphoné pour excuser son absence et avait fait preuve par la suite de ponctualité (TF C 268/98 du 22 décembre 1998).

Dans plusieurs arrêts, le Tribunal administratif (depuis le 1^{er} janvier 2008: Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) s'était prononcé dans des cas où l'assuré ne pouvait pas se prévaloir de circonstances permettant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'échapper à toute sanction. Dans l'arrêt PS.2005.0275 du 9 février 2006, il avait considéré qu'une suspension de trois jours sanctionnait de façon adéquate le manquement d'un recourant qui ne s'était pas présenté à un entretien parce qu'il avait ce jour-là "d'autres priorités". Il avait pareillement confirmé une suspension de trois jours pour faute légère infligée à une recourante qui avait été avertie auparavant et avait malgré cela manqué un rendez-vous sans prendre la peine de s'excuser spontanément (PS.2005.0026 du 12 mai 2006). De même, dans l'arrêt PS.2005.0312 du 30 décembre 2005, il avait confirmé une suspension de 5 jours infligée à un recourant qui avait attendu la veille de l'entretien pour demander son report, qui plus est en envoyant au responsable ORP un courriel qui ne lui était parvenu qu'après le rendez-vous manqué, alors que le motif d'empêchement lui était connu de longue date. Enfin, dans un arrêt du 12 mars 2010 (cause n° ACH 112/08 - 46/2010), la juridiction de céans a admis le recours d'un assuré s'étant vu infliger par le SDE une suspension de 5 jours pour avoir manqué un entretien de conseil auprès d'un ORP, motif pris qu'il était en incapacité de travail à ce moment-là. L'assuré ayant produit un certificat médical attestant dite incapacité, la cour de céans a considéré qu'il n'y avait pas lieu de le mettre en doute, si bien qu'une sanction n'était pas justifiée.

3. Dans le cas d'espèce, il convient de retenir sur la base des certificats médicaux établis par le Dr L. _____ que la recourante, atteinte dans sa santé, ne voue pas à ses obligations socio-professionnelles toute l'attention qu'une personne en bonne santé serait à même de leur accorder. Le tribunal n'a pas de raison de mettre en doute le certificat médical (non daté) du Dr L. _____ produit par la recourante devant la

cour de céans, lequel fait état d'un trouble de déficit de l'attention avec hyperactivité, accompagné de traits de personnalité borderline, lesquels induisent des symptômes entraînant une difficulté à faire face aux contraintes qu'implique toute vie sociale normale. L'intimé fait certes observer qu'un rendez-vous fixé au 21 mai 2010 avait été reporté, et que le suivant n'avait pu avoir lieu car la recourante était malade. D'autre part, à la suite d'un rendez-vous manqué du 20 octobre 2010, le SDE a renoncé, au vu des explications fournies par la recourante et de la production d'un certificat médical, à rendre une décision administrative (lettre du 13 décembre 2010). Il est vrai que, dans un premier temps, l'intéressée a argué du fait qu'elle n'ouvrait pas son courrier (courriel du 28 juin 2010), ce qui paraît contradictoire avec l'argument tiré de son état de santé. Toutefois, on peut comprendre, au vu des certificats produits, et quand bien même si une incapacité de travail n'a pas été constatée au moment de l'entretien manqué, que la recourante a traversé une période difficile. Au demeurant, son médecin traitant confirme que les difficultés de sa patiente s'expliquent par le trouble dont elle souffre. Aussi, dès lors que la recourante a produit un certificat médical, on ne saurait la sanctionner pour avoir manqué l'entretien du 25 juin 2010. Peu importe que ce certificat ne mentionne pas d'incapacité de travail. Au reste, les griefs formulés par l'intimé quant à l'obligation de la recourante d'être joignable dans un délai de 24 heures et quant à la périodicité mensuelle des entretiens de conseil et de contrôle ne sauraient être retenus contre elle, dans la mesure où ils font fi des symptômes imputables à la maladie dont elle est atteinte. Enfin, aucun autre manquement à ses obligations ne lui est reproché.

4. a) Il résulte de ce qui précède que le recours, fondé, doit être admis et la décision sur opposition rendue le 29 octobre 2010 par le Service de l'emploi 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, la recourante ayant procédé sans l'assistance d'un mandataire et n'ayant

donc pas dû engager de frais pour défendre ses intérêts (art. 61 let. g LPGA; art. 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue par le Service de l'emploi le 29 octobre 2010 est annulée.

- III. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Mme J. _____,
- 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 :