

# FR\_GERICHTE 605 2018 178 vom 10. Oktober 2019

FR Kantonsgericht, 2019-10-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_605\\_2018\\_178](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2018_178)

FR: FR\_GERICHTE 605 2018 178 du 10 octobre 2019

IT: FR\_GERICHTE 605 2018 178 del 10 ottobre 2019

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Arbeitslosenversicherung

## Erwägungen

### E. 1

Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu et de la matière par une assurée directement touchée par la décision sur opposition

Tribunal cantonal TC Page 3 de 9 attaquée et ayant dès lors un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit, cas échéant, annulée ou modifiée, le recours est recevable.

### E. 2

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art. 1a al. 2 LACI). Tel est à tout le moins l'objet des prestations financières allouées au titre de mesures dites relatives au marché du travail (art. 59 à 75b LACI), lesquelles visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi (art. 59 al. 2 LACI). Ces mesures ont notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable et de diminuer le risque de chômage de longue durée (art. 59 al. 2 let. a et c LACI). Parmi celles-ci figurent, en tant que mesures dites d'emploi (art. 59 al. 1bis LACI), les programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif (programmes d'emploi temporaires; PET; art. 64a al. 1 let. a LACI).

### E. 3

Conformément à 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 fixées à l'art. 17 LACI. Selon l'art. 17 al. 1, 1ère phr. LACI, 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'abréger. L'art. 17 al. 1 LACI consacre ainsi le devoir de l'assuré de diminuer le dommage à l'assurance- chômage (sur l'ensemble de la question, voir RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance- chômage, 2014, ad art. 17, p. 197, n. 4). En vertu de l'art. 17 al. 3 let. a LACI, l'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail (dont les PET) propres à améliorer son aptitude au placement. D'après la jurisprudence développée en matière de refus d'accepter un travail convenable, que la Cour

de céans estime applicable mutatis mutandis en matière de refus de participer à un PET, est assimilé à un refus d'emploi convenable le fait de ne pas donner suite à une assignation à un travail réputé convenable (arrêt TF C 136/06 du 16 mai 2007 consid. 3). En d'autres termes, les éléments constitutifs d'un refus de travail (respectivement de participer à un PET) sont réunis non seulement lorsque l'assuré refuse expressément d'accepter l'emploi (ou la mesure relative au marché du travail), mais aussi ne se donne pas la peine d'entrer en pourparlers avec l'employeur (ou l'organisateur de la mesure) ou qu'il ne déclare pas expressément, lors de l'entrevue avec ce dernier, accepter l'emploi bien que, selon les circonstances, il eût pu faire cette déclaration (arrêt TF C 81/05 du 29 novembre 2005 consid. 4).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9

#### **E. 4**

Aux termes de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, 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, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but. En particulier, une suspension se justifie lorsqu'un assuré refuse de participer à une mesure de marché du travail, quitte la mesure avant son terme pour une autre raison qu'une prise d'emploi, ou compromet le déroulement de la mesure en raison de son comportement (absences et retards injustifiés, violation des instructions, mauvaise volonté, passivité extrême, etc...) (RUBIN, ad art. 30, p. 318-319, n. 70 et les références jurisprudentielles citées).

#### **E. 5**

Le principe fondamental qui gouverne les rapports entre les administrés et l'administration est celui selon lequel nul n'est censé ignorer la loi (arrêt TF 2C\_951/2014 du 16 avril 2015 consid. 3.1.1). Dès lors, en vertu d'un principe général valable également dans le droit des assurances sociales, nul ne peut tirer avantage de sa propre méconnaissance du droit (ATF 126 V 308 consid. 2b). Aux termes de l'art. 27 al. 1 de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Conformément à l'art. 19a de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI; RS 837.02), les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage (al. 1). Les autorités cantonales et les offices régionaux de placement renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (al. 3). L'art. 27 LPGA et l'art. 19a OACI sont étroitement liés au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst.; RS 101]). Un renseignement erroné ou l'omission de renseigner l'assuré en violation de l'art. 27 LPGA peuvent, dans certaines circonstances, justifier l'octroi d'un avantage contraire à la loi, en vertu du droit constitutionnel à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.) (arrêt TF 8C\_627/2009 précité consid. 5.2).

## **E. 6**

En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables. Il n'existe 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 (arrêt TF 8C\_549/2018 du 22 janvier 2019 consid. 3).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 Selon le principe inquisitoire qui régit la procédure devant le tribunal cantonal des assurances, de même que la procédure administrative (art. 43 al. 1 LPGA), dans le domaine des assurances sociales, le juge doit établir (d'office) les faits déterminants pour la solution du litige, avec la collaboration des parties (art. 28 et 43 al. 2 LPGA). Si le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, il ne les libère néanmoins pas du fardeau de la preuve, dans la mesure où, en cas d'absence de preuve, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (arrêt TF 9C\_91/2017 du 8 septembre 2017 consid. 3.1).

## **E. 7**

Est litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si le SPE était fondé à suspendre le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de 21 jours, au motif que cette dernière n'avait pas observé les instructions de l'ORP, respectivement avait fait échouer la mise en œuvre du PET qui lui avait été assigné en 2016 auprès de l'association C.\_\_\_\_\_.

### **E. 7.1**

Les faits suivants, non contestés, ressortent du dossier: Après avoir perdu, pour des raisons économiques, le poste d'ouvrière de montage qu'elle occupait depuis 2004 auprès de l'entreprise E.\_\_\_\_\_ SA, l'assurée a revendiqué des indemnités de chômage à partir du 1er mars 2016 et a été mise au bénéfice d'un premier délai-cadre d'indemnisation courant jusqu'au 28 février 2018. Elle a sitôt été suspendue, par décision du SPE du 19 mai 2016, dans l'exercice de son droit à l'indemnité, durant 10 jours, pour ne pas avoir effectué suffisamment de recherches d'emploi pendant le délai de congé de trois mois précédant son inscription au chômage (cf. bordereau du SPE, pièce 13). Par ailleurs, l'assurée avait déjà participé à un PET auprès de l'association D.\_\_\_\_\_, comme collaboratrice dans un atelier de recyclage, du 6 juin 2016 au 5 septembre 2016, période durant laquelle ses médecins l'avaient toutefois mise au bénéfice d'une incapacité de travail totale du 22 au 27 juillet 2017 puis du 12 au 28 août 2016 (cf. bordereau du SPE, pièces 10 et 12). Par la suite, l'assurée a été assignée à suivre un nouveau PET, comme employée de maison, auprès de l'association C.\_\_\_\_\_. A cet effet, après un entretien de conseil qui a eu lieu le 28 novembre 2016 en début de matinée (cf. bordereau du SPE, pièce 11), sa conseillère ORP lui a adressé, en date du 29 novembre 2016, une lettre dont la teneur est la suivante: "Nous vous prions par conséquent, de prendre contact par téléphone jusqu'au 05.12.2016 avec le fournisseur susmentionné. (...). Nous vous informons que cet entretien est obligatoire et que la loi sur l'assurance-chômage prévoit une suspension du droit aux indemnités lorsque vous ne vous présentez pas, sans excuse valable, à un entretien. Aussi, nous vous prions de nous avvertir rapidement en cas d'empêchement majeur. Dans l'attente de vos nouvelles,

(...)" (cf. bordereau du SPE, pièce 9). Or, par retour d'assignation du 7 décembre 2016, l'organisatrice du PET auprès de C. \_\_\_\_\_, F. \_\_\_\_\_, a indiqué à l'ORP que "A. \_\_\_\_\_ n'a pas pris contact avec nous" (cf. bordereau du SPE, pièce 8). Invitée à exposer par écrit les raisons de son manquement, l'assurée n'y a pas donné suite, raison pour laquelle elle a été suspendue, par décision du 20 février 2017, confirmée sur opposition le 29 juin 2018, durant 21 jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité (cf. bordereau du SPE, pièces 2 à 8). Enfin, le 13 juillet 2018 (date de réception), soit après la réception de la décision sur opposition précitée, l'assurée a produit devant le SPE un document intitulé "Gestionnaire de taxation" sur

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 lequel figure des relevés d'appels téléphoniques. Se référant à ce document, sur lequel est surlignée en bleu la mention d'un appel téléphonique qui a eu lieu le 28 novembre 2016 à

## **E. 7.2**

Il n'est donc ni contesté ni contestable que l'assurée a été assignée à suivre un PET auprès de l'association C. \_\_\_\_\_, et qu'elle a été invitée par l'ORP à prendre contact téléphonique avec l'organisatrice de la mesure, précisément afin de débiter celle-ci. L'assurée ne conteste d'ailleurs nullement avoir reçu la lettre d'assignation du 29 novembre 2016 retranscrite ci-dessus. Ce PET n'a toutefois jamais eu lieu. D'un côté, par retour d'assignation du 7 décembre 2016, l'association C. \_\_\_\_\_ a indiqué à l'ORP que l'assurée n'avait pas pris contact avec elle. De l'autre, produisant une liste de relevés téléphoniques, l'assurée affirme avoir bel et bien pris contact avec l'organisatrice de la mesure, mais que cette dernière lui aurait donné une réponse négative quant à sa possibilité d'y participer. Qu'en est-il ?

### **E. 7.2.1**

Il ressort des faits documentés ci-dessus que, certes, un appel téléphonique de l'assurée à l'organisatrice du PET a probablement eu lieu, le 28 novembre 2016, immédiatement après l'entretien de conseil du même jour avec la conseillère ORP et avant l'envoi du courrier d'assignation du 29 novembre 2016. Toutefois, l'objet de cette prise de contact initiale devait être limité à fixer les modalités du début de la mesure, en particulier le moment d'un premier entretien entre l'organisatrice et l'assurée. Il ne s'agissait pas d'évaluer sa faisabilité. Il apparaît ainsi d'emblée insolite que l'organisatrice de la mesure ait pu, comme le soutient l'assurée, « confirmer une réponse négative » à celle-ci lors de ce premier contact qui n'a au demeurant duré qu'une quarantaine de secondes. Il faut ensuite constater que, suite à l'appel téléphonique du 28 novembre 2016, alors qu'elle avait par ailleurs reçu un courrier d'assignation formel daté du 29 novembre 2016, l'assurée n'a ni contacté sa conseillère ORP – ce qu'elle reconnaît dans son recours comme étant une « erreur » de sa part – pour lui confirmer la teneur de cet entretien et s'enquérir de la suite des événements, ni répondu à l'invitation du 13 décembre 2016 que lui avait faite l'ORP de justifier les raisons de son manquement. Puis, lors de la procédure d'opposition, l'assurée n'a pas non plus donné suite à la demande de l'autorité cantonale (cf. bordereau du SPE, pièce 4) de lui produire un relevé téléphonique permettant de confirmer ses allégués, à savoir qu'elle aurait pris contact avec l'organisatrice du PET mais aurait reçu une réponse négative de cette dernière. Ce n'est qu'à réception de la décision sur opposition litigieuse, confirmant les 21 jours de suspension, qu'elle l'a fait. L'assurée a ainsi démontré une absence totale d'implication tant dans les démarches attendues d'elle en lien avec la mise sur pied du PET que dans l'instruction de sa contestation de la mesure de suspension prononcée à son égard.

Cette attitude désinvolte n'était par ailleurs pas nouvelle. En effet, sa conseillère ORP avait déjà relevé, au sujet du précédent PET effectué auprès de l'association D.\_\_\_\_\_, que l'assurée "ne démontrait pas la plus grande disponibilité... d'ailleurs du 22.07 au 28.08 en arrêt maladie... il faudrait lui reproposer autre chose (...)" (cf. procès-verbal d'entretien de conseil du 26 janvier 2017, bordereau du SPE, pièce 11).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 Dans ces circonstances, l'assurée se trouve bien mal placée pour prétendre ne pas avoir été dûment informée de ses droits et obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage. Ayant participé peu de temps auparavant à un premier PET et ayant derechef été avertie par écrit des conséquences d'une non-participation à la nouvelle mesure qui venait de lui être assignée, elle ne pouvait reprocher à l'administration d'avoir failli à son devoir de l'informer.

### **E. 7.2.2**

Sur le vu de ces éléments, il doit être retenu que, par son comportement, la recourante a compromis la mise en place du PET auquel elle avait été assignée. En effet, même s'il peut être admis qu'elle a appelé l'organisatrice du PET le 28 novembre 2016, il est d'abord très peu vraisemblable que celle-ci lui ait d'emblée simplement refusé de la recevoir pour un entretien, selon la procédure usuelle. Au contraire, compte tenu de l'attitude générale négative dont a fait preuve l'assurée à plusieurs autres reprises, il est bien plus probable que, lors de ce bref entretien téléphonique qui n'a duré que quarante secondes, l'assurée a tenu des propos qui ont pu conduire l'organisatrice à conclure qu'elle n'était pas disponible ou pas motivée à suivre dite mesure. Et même en admettant qu'un malentendu ait pu survenir lors du court appel du 28 novembre 2016, il faut constater que celui-ci aurait pu être dissipé si la recourante avait réagi d'une façon ou d'une autre dans les jours qui ont suivi, soit en reprenant contact avec l'organisatrice de la mesure comme le lui demandait la lettre d'assignation du 29 novembre 2016, soit en informant sa conseillère ORP pour lui demander ce qu'elle devait désormais entreprendre. Or, elle n'a pas effectué la moindre démarche dans ce sens. Il doit ainsi être constaté que, alors même qu'il lui incombait de se montrer proactive et de se renseigner davantage, en cas de besoin, auprès de sa conseillère ORP avec qui elle entretenait des contacts réguliers, la recourante a au contraire fait preuve d'un manque d'empressement évident qui a fait obstacle à l'organisation de la mesure. Il peut encore être ajouté que l'absence totale d'implication de la recourante ne permet pas de reconnaître sa bonne foi. Cela est d'autant moins le cas que, contrairement à ce qu'elle semble vouloir faire croire, elle ne peut se prévaloir d'une exemplarité dans l'accomplissement de ses devoirs de chômeuse puisqu'elle a été, par le passé, suspendue dans l'exercice de son droit à l'indemnité pour recherches insuffisantes d'emploi avant chômage.

### **E. 7.2.3**

Il résulte de ce qui précède que, en prenant le risque de faire échouer la mise en œuvre du PET qui lui avait été assigné en 2016 auprès de l'association C.\_\_\_\_\_, l'assurée n'a pas observé les instructions de l'ORP. Elle doit, par conséquent, assumer les conséquences du non-suivi de l'injonction qui lui avait été faite de réduire son dommage à l'assurance. Le SPE était ainsi fondé à prononcer à son encontre une suspension de son droit à l'indemnité en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI. 8. Reste encore à examiner la gravité de la faute commise et la durée de la suspension. 8.1. Conformément à l'art. 30 al. 3, 3ème phr. LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par

motif de suspension, 60 jours.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 D'après l'art. 45 al. 3 OACI, la suspension dure 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). La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (arrêts TF 8C\_675/2014 du

#### **E. 9**

heures 50 et qui a duré 41 secondes, elle allègue avoir bel et bien pris contact avec l'organisatrice du PET (cf. bordereau du SPE, pièces 1 et 2).

#### **E. 12**

décembre 2014 consid. 5.3, 8C\_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1 et 8C\_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1). On précisera ici que les difficultés financières que connaît un assuré ne sont pas à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension (arrêt TF C 128/04 du 20 septembre 2005 consid. 2.3). 8.2. Dans ses directives (cf. Bulletin LACI ICI Marché du travail / assurance-chômage), le Seco a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales. S'agissant du motif de suspension relatif à la non-présentation à un emploi temporaire, à l'abandon de cet emploi par l'assuré ou à son interruption par le responsable du programme, pour la première fois, la faute est qualifiée de moyenne et donne lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre 21 à 25 jours timbrés (D79, ch. 3.C.1). Dans ce domaine, le juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons de le faire (ATF 123 V 150 consid. 2 et arrêt TF C 351/01 du 21 mai 2002 consid. 2b/aa). 8.3. En l'occurrence, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que l'assurée avait commis une faute de gravité moyenne au sens de l'art. 45 al. 3 let. b OACI. Eu égard au degré de gravité de la faute commise et à l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, en fixant à 21 jours la durée de la suspension, l'autorité intimée n'a commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation, ni n'est tombée dans l'arbitraire. Dite suspension correspond au minimum fixé par le Seco dans sa directive topique précitée pour le type de comportement reproché à l'assurée. Elle n'est donc nullement disproportionnée. Au demeurant, on rappellera que, d'après la jurisprudence, les difficultés financières ne figurent pas parmi les motifs à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension. Sous l'angle de la quotité de la suspension, la décision sur opposition attaquée ne prête dès lors pas non plus le flanc à la critique. Il faut ainsi retenir que, par son comportement, l'assurée a pris le risque de voir sa période de chômage se prolonger davantage: l'on est en effet en droit de supposer que le respect de la mesure relative au marché du travail aurait été de nature à favoriser son retour sur le marché du travail, conformément aux buts définis par les art. 1a et 59 LACI. C'est dès lors cette responsabilité vis-à-vis de l'assurance-chômage qu'elle doit aujourd'hui assumer. 9. Compte tenu de ce qui précède, le recours du 16 juillet 2018 doit être rejeté et la suspension de 21 jours timbrés, prononcée par décision sur opposition du 29 juin 2018, doit être confirmée. En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (cf. art. 61 let. a LPGA), il n'est pas perçu de frais de justice.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté et la décision sur opposition attaquée est confirmée. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Notification. Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être

prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite. Fribourg, le 10 octobre 2019/avi Le Président : Le Greffier-rapporteur :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.