

VD_FINDINFO Arrêt / 2017 / 998 vom 30. Januar 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-01-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_Arr_t__2017__998

FR: VD_FINDINFO Arrêt / 2017 / 998 du 30 janvier 2018

IT: VD_FINDINFO Arrêt / 2017 / 998 del 30 gennaio 2018

Regeste

SUSPENSION DU DROIT À L'INDEMNITÉ, LOI SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE, PROGRAMME D'EMPLOI TEMPORAIRE | 16 al. 2 let. c LACI, 17 al. 3 let. a LACI, 30 al. 1 let. d LACI, 30 al. 3 LACI, 64a al. 1 let. a LACI, 64a al. 2 LACI, 45 al. 3 OACI

Erwägungen

E. 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 sous réserve de dérogations expresses (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, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et art. 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]). 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, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable et qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond. b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). En l'occurrence, la valeur litigieuse, correspondant à seize indemnités journalières, est inférieure à 30'000 francs. La présente cause relève ainsi de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

E. 2

a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164 consid. 2.1 ; 125 V 413 consid. 2c). b) En l'occurrence, le litige porte sur la question de savoir si la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant d'une durée de seize jours, pour non-observation des prescriptions de contrôle du chômage ou des instructions de l'autorité compétente (art. 30 al. 1 let. d LACI), est

justifiée dans son principe et dans sa quotité.

E. 3

A titre liminaire, le recourant se prévaut d'un grief de nature formelle, à savoir celui de la violation du droit d'être entendu pour défaut de motivation de la décision du 6 avril 2017, argument qu'il avait déjà avancé au stade de l'opposition. Il sied de constater que le recourant ne semble en tirer aucun droit autonome, mais l'invoque uniquement afin de démontrer que la manière dont s'est déroulée la procédure participe à rendre arbitraire la décision litigieuse. Toutefois, quand bien même la décision du 6 avril 2017 aurait souffert d'un défaut de motivation, il convient de retenir qu'une telle violation du droit d'être entendu de l'assuré aurait de toute manière été réparée tant dans le cadre de la procédure d'opposition subséquente menée par l'intimé – l'intéressé concédant à cet égard que son « doit d'être entendu a été respecté dans la procédure d'opposition » –, que par la procédure devant la Cour de céans, ces deux instances jouissant en effet d'un plein pouvoir d'examen (ATF 132 V 387 consid. 5.1 et réf. cit. ; TF 9C_205/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 1.3, renvoyant à TF 9C_127/2007 du 12 février 2008 consid. 2.2). Partant, le grief du recourant de violation de son droit d'être entendu doit être rejeté, dans l'éventualité où il entendait s'en prévaloir.

E. 4

a) S'agissant du fond du litige, aux termes de l'art. 17 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. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment et de se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (al. 1 et 2). Il a également l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (al. 3 let. a). Selon l'art. 59 al. 2 LACI, les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable (let. a) ; de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail (let. b) ; de diminuer le risque de chômage de longue durée (let. c) ; de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (let. d). Les programmes d'emploi temporaire (PET) selon l'art. 64a al. 1 let. a LACI, organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif, sont en principe réputés convenables, à moins qu'ils ne conviennent pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré (TF 8C_878/2008 du 25 juin 2009 consid. 2.1 ; art. 64a al. 2 LACI en corrélation avec l'art. 16 al. 2 let. c LACI, selon lequel n'est réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré). Ainsi, le législateur a renoncé explicitement aux autres limitations prévues à l'art. 16 al. 2 let. a et b et let. d à i LACI. En particulier, il n'est pas nécessaire que les programmes d'emploi temporaire en question tiennent raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité précédemment exercée (art. 16 al. 2 let. b LACI ; TF 8C_265/2012 du 16 avril 2013 consid. 4.1 ; 8C_230/2012 du 15 avril 2013 consid. 4). b) L'injonction de participer à une mesure de marché du travail a lieu sous forme d'assignation. L'assignation en tant que telle n'est pas sujette à opposition. Seule l'éventuelle décision de suspension de l'indemnité

pour non présentation à une telle mesure peut l'être. Dans ce cas, la validité de l'assignation est examinée à titre préalable (TFA C 221/03 du 18 décembre 2003 consid. 3.2 ; C 49/02 du 2 juillet 2002). c) 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 (art. 30 al. 1 let. d LACI). Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (ATF 125 V 197 consid. 6a ; DTA 2006 n° 12 consid. 2 et réf. cit.). Pour autant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage n'est pas subordonnée à la survenance d'un dommage effectif ; est seule déterminante la violation par l'assuré des devoirs qui sont le corollaire de son droit à l'indemnité de chômage, soit en particulier des devoirs posés par l'art. 17 LACI (TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3 ; TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4).

d) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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. Le juge doit plutôt s'en tenir à la présentation des faits qu'il considère comme la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements. 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 135 V 39 consid. 6.1 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et réf. cit.). Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge, respectivement l'administration. Ce principe n'est toutefois pas absolu ; sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a), lequel comprend en particulier l'obligation pour les 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 125 V 193 consid. 2 et réf. cit. ; TF 8C_115/2012 du 14 janvier 2013 consid. 4.1).

E. 5

En l'espèce, il est constant que la mesure litigieuse qui devait s'effectuer au T. _____ consistait en une mesure relative au marché du travail, soit un programme d'emploi temporaire au sens de l'art. 64a al. 1 let. a LACI. a) Il convient de traiter dans un premier temps le grief du recourant de violation de sa bonne foi, par lequel il prétend qu'il pouvait légitimement croire qu'il avait le choix de suivre ou de ne pas suivre ledit PET, faisant implicitement valoir que ce PET ne lui a jamais été assigné. L'existence et la validité d'une telle assignation doit ainsi être examinée à titre préalable. Il est constant que le recourant a reçu le document intitulé « Assignation à un entretien préalable – Programme d'emploi temporaire » du 10 janvier 2017. Or, et contrairement à ce que soutient l'intéressé, ce document ne souffre d'aucune ambiguïté. Il ressort de cette formulation que l'assignation

porte sur l'entretien préalable ainsi que sur le PET en tant que tel. Cette assignation mentionne en outre que l'assuré est prié de contacter l'organisateur du PET afin de fixer un entretien préalable, « en vue de [sa] participation à la mesure » concernée. En outre, il était précisé sur le document en question qu'il s'agissait d'une instruction de l'ORP à laquelle le recourant avait l'obligation de se conformer, sous peine de s'exposer à une réduction des prestations financières auxquelles il avait droit. Contrairement à ce que soutient le recourant, aucun élément contenu dans le dossier ne permet de considérer que, par sa manière de procéder jusqu'au 18 janvier 2017 – et même au-delà –, l'ORP lui aurait laissé croire qu'il avait le choix de suivre ou non le PET en question. Au demeurant, si le recourant estimait ne pas être au clair quant à savoir si le PET était une mesure obligatoire ou à sa libre disposition, il lui appartenait de solliciter des éclaircissements sur ce point auprès de l'ORP. En tous les cas et dans cette hypothèse, l'assuré aurait manqué de la diligence requise en n'agissant pas dans ce sens (TF 9C_874/2010 du 12 octobre 2011 consid. 5.3). Partant, au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le grief de violation de la bonne foi et de retenir que – par le courrier du 10 janvier 2017 – le recourant a été valablement assigné au PET devant se dérouler au T._____ et qu'il a été informé des obligations qui lui incombaient et des sanctions possibles. b) Finalement, il est essentiellement reproché au recourant d'avoir refusé le PET dans le cadre d'un entretien téléphonique du 18 janvier 2017 avec l'organisateur de la mesure, en lui expliquant que ce poste « n'est pas valorisant pour lui, qu'il ne pourra pas s'épanouir et qu'il ne se sentira pas bien », propos qui ne sont pas contestés par le recourant. A cet égard, il convient de relever que le recourant ne se prévaut d'aucune circonstance – à juste titre – relative à son âge, à sa situation personnelle ou à sa santé établissant que le poste proposé ne convenait pas (art. 16 al. 2 let. c LACI), de sorte que le PET qui lui a été assigné est réputé convenable et que le recourant était ainsi tenu de l'accepter. En tout état de cause et conformément à la jurisprudence, il n'est pas nécessaire que le PET tienne raisonnablement compte de la formation et l'expérience professionnelles d'un assuré. Les assurés sont en principe tenus de suivre les instructions nonobstant l'avis qu'ils peuvent avoir à ce sujet, l'autorité administrative étant seule à même d'en juger (TF 8C_759/2010 du 17 juin 2010 consid. 3.3). L'utilité de la mesure n'était en l'occurrence guère contestable dès lors que l'intéressé émergeait au chômage depuis plusieurs mois et que sa situation était qualifiée de difficile par l'ORP. c) Il convient dès lors de retenir que le recourant a refusé de sa propre initiative de suivre le PET en date du 18 janvier 2017, admettant qu'à cette date, il n'avait pas encore eu connaissance de la proposition de placement à l'essai émanant de l'AI. Dans ce contexte, le recourant ne saurait justifier a posteriori son refus d'un PET en date du 18 janvier 2017 par un placement à l'essai par l'intermédiaire de l'AI vraisemblablement dès le 30 janvier 2017 faisant suite à un entretien avec les responsables de P._____ Sàrl le 20 janvier 2017. En effet, le recourant perd de vue que le comportement qui lui est reproché est son refus injustifié exprimé le 18 janvier 2017, raison pour laquelle il ne saurait se prévaloir de l'entretien qu'il a eu le 20 janvier 2017 pour se disculper. Par ailleurs, la Cour de céans, à l'instar de l'autorité intimée, n'est pas tenue d'effectuer un examen rétrospectif de la situation. En tout état de cause, il sied de relever qu'à la date précitée, le recourant n'était pas encore certain d'obtenir le placement à l'essai de l'AI. En effet, comme il l'a indiqué, il avait été convenu durant l'entretien du 20 janvier 2017 que son placement allait commencer vraisemblablement le 30 janvier 2017. Il ressort du dossier que c'est en définitive par la signature de la convention du 25 janvier 2017 que le recourant a été assuré de commencer ledit placement. L'intéressé ne démontre en tous les cas pas le contraire.

Partant, jusqu'à la date du 25 janvier 2017, il ne pouvait être renoncé à la mesure PET. Quoiqu'il en soit, quand bien même il aurait été acquis, même au 18 janvier 2017 déjà, que l'assuré pouvait suivre le PET et le placement à l'essai de l'OAI, soit qu'il aurait réellement eu le choix entre ces deux mesures comme il l'avait invoqué dans son opposition du 22 mai 2017, il ne lui appartenait néanmoins pas de choisir laquelle de ces mesures il devait suivre de manière autonome, sans en référer préalablement à son conseiller ORP et attendre une indication de sa part (TF 8C_359/2007 du 4 janvier 2008 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 62 ad art. 17 LACI). Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que, quel que soit l'angle par lequel il est appréhendé (refus de participer à une mesure ou absence de demande de concertation entre les institutions par l'intéressé), le comportement adopté par le recourant ne peut être qualifié d'adéquat. Enfin, l'on ne saurait suivre le recourant lorsqu'il prétend avoir respecté toutes ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage, puisqu'il a finalement suivi une mesure de l'AI dès le 30 janvier 2017. En effet, l'attitude du recourant en date du 18 janvier 2017 tend à démontrer qu'il n'était pas disposé à suivre les mesures ordonnées par les autorités en matière d'assurance-chômage. Or, un assuré doit être disponible pour participer à une mesure du marché du travail. Cette disponibilité est l'une des composantes de la condition de l'aptitude au placement (Boris Rubin, op. cit., n° 72 ad art. 30 LACI). d) Au vu des éléments qui précèdent, il y a lieu de considérer que l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant en vertu de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

E. 6

La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité. a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3, 3^e phrase, LACI). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente-et-un à soixante jours en cas de faute grave (let. c). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b). Autrement dit, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation (constitutif d'une violation du droit), les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration ; ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1 ; Boris Rubin, op.cit., n° 110 ad art. 30 LACI). La faute moyenne est retenue en cas de refus de participer à une mesure de marché du travail d'une durée supérieure à quelques semaines (Boris Rubin, op. cit., n° 116 ad art. 30 LACI). Le SECO a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit notamment – lorsque pour la première fois l'assuré ne se présente pas à un emploi temporaire, abandonne cet emploi ou le responsable du programme l'interrompt – une suspension de vingt-et-un à vingt-cinq jours en cas de non-présentation, respectivement de seize à vingt jours en cas d'abandon, étant précisé que la faute est considérée comme moyenne dans ces cas de figure (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage] 1^{er} juillet 2017, ch. 79). Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité. Le barème adopté par le SECO

constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions dans les différents cantons. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1 ; 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2) b) En l'occurrence, en qualifiant la gravité de la faute du recourant de moyenne et en fixant une durée de suspension de seize jours, correspondant au demeurant au minimum prévu par le barème du SECO pour le cas d'un premier manquement en lien avec un programme d'emploi temporaire, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. c) Contrairement à l'opinion du recourant, le fait que la période de chômage se soit finalement révélée de courte durée n'y change rien, dès lors que la durée de la suspension doit être proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI 3^e phrase) et non à l'importance du dommage causé à l'assurance-chômage (TF 8C_577/2011 du 31 août 2012 consid. 3.2.2 ; TFA C 206/05 du 5 décembre 2005 ; C 81/05 du 29 novembre 2005 consid. 6.2). Le recourant invoque enfin des difficultés financières en relation avec la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Il ne s'agit toutefois pas d'un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute (TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 et les références citées ; Boris Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI, p. 327). Cette question, ainsi que celle de la bonne foi pourront en revanche être examinées dans le cadre d'une éventuelle demande de remise de l'obligation de restituer. d) Partant, la sanction prononcée étant justifiée tant dans son principe que dans sa quotité, les griefs du recourant selon lesquels la décision litigieuse serait disproportionnée et arbitraire doivent être rejetés.

E. 7

a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée. b) Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD a contrario ; art. 91 LPA-VD applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Par ces motifs, la juge unique prononce : I. Le recours est rejeté. II. La décision sur opposition rendue le 10 août 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée. 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 : ■ Syndicat Unia Vaud (pour le recourant), ■ 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 :