

VD_GERICHTE ZQ13.021192 vom 14. August 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-08-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ13.021192

FR: VD_GERICHTE ZQ13.021192 du 14 août 2014

IT: VD_GERICHTE ZQ13.021192 del 14 agosto 2014

Erwägungen

E. 1

L'objet du litige est une suspension du droit à l'indemnité de chômage prononcée par l'ORP, puis confirmée par le Service de l'emploi. a) Conformément à l'art. 56 al. 1 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1), applicable en vertu de l'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 rendues par les autorités compétentes dans le domaine de l'assurance-chômage sont sujettes à recours auprès du tribunal cantonal des assurances (art. 57 LPGA), compétent – en dérogation à l'art. 58 LPGA – selon les art. 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). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). b) Selon les art. 83b LOJV (loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979; RSV 173.01) et 93 al. 1 let. a LPA-VD (loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36), qui s'appliquent 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. La contestation portant sur le droit à l'indemnité de chômage sur une durée de dix jours, la valeur litigieuse est manifestement inférieure à 30'000 fr., de sorte que la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD). c) Déposé en temps utile par l'assuré qui a qualité pour recourir, dans les formes prévues par la loi (art. 59 et 61 let. b LPGA), le recours est recevable de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

- 8 -

E. 2

En l'occurrence, est singulièrement litigieuse la question de savoir si l'intimé était fondé à infliger au recourant une suspension de dix jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage depuis le 5 mars 2013, au motif que, sans excuse valable, il n'aurait pas participé au cours donné par l'association U. _____ du 4 au 15 mars 2013. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. Selon l'art. 17 al. 3 LACI, l'assuré est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé et a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer, selon la let. a de cette disposition, aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement. Parmi les mesures relatives au marché du travail (MMT), figurent les mesures

d'emploi, notamment les programmes d'emploi temporaire, les stages professionnels et les semestres de motivation (art. 64a al. 1 LACI). L'art. 59 al. 2 LACI fixe les critères auxquels doivent répondre les mesures relatives au marché du travail. De manière générale, elles 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) et de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (let. d).

- 9 - Toutefois, à teneur de l'art. 16 al. 2 let. c LACI, n'est pas 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. Il n'en demeure pas moins que, conformément au principe de l'obligation de diminuer le dommage, principe ancré dans le droit des assurances sociales, un assuré doit s'efforcer de faire tout ce qui est en son pouvoir pour réduire le dommage ou éviter la réalisation du risque assuré (ATF 123 V 88 consid. 4c ; Tribunal fédéral [TF] C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3 ; C 75/06 du 2 avril 2007 consid. 5). b) Il convient de sanctionner par une suspension du droit à l'indemnité de chômage le comportement de l'assuré qui 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). 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 susmentionné (Tribunal fédéral des assurances [TFA] C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4). c) Il y a un motif valable de ne pas se rendre à une mesure de formation, au sens entendu par l'art. 30 al. 1 let. d LACI, lorsque la fréquentation de cette mesure n'est pas réputée convenable, les critères posés par l'art. 16 al. 2 LACI s'appliquant par analogie. Tel peut être le cas par exemple lorsque les circonstances personnelles – situation personnelle ou familiale – ou l'état de santé de l'assuré ne lui permettent raisonnablement pas de suivre la mesure en question. La garde d'enfant mineurs ou les soins devant leur être prodigués ne constituent en principe pas des circonstances personnelles ou familiales susceptibles de justifier le caractère non-convenable d'une mesure du marché du travail. Cette

- 10 - conclusion ne serait éventuellement admissible que dans l'hypothèse où la garde d'enfants par un tiers serait empêchée pour des raisons objectives, situation qui ne devrait toutefois plus se présenter dès l'issue du congé maternité (ATF 120 V 375; TFA C 64/99 du 28 mai 1999 ; C 43/04 du 25 juin 2004 consid. 2). d) La durée de la suspension doit être proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Une suspension du droit à l'indemnité suppose donc l'existence d'une faute de l'assuré. Il y a faute dès que la survenance du chômage ne relève pas uniquement de facteurs objectifs, mais réside dans un comportement que l'assuré pouvait éviter au vu des circonstances et des relations personnelles en cause (TFA C 207/05 du 31 octobre 2006 consid. 4.2). Selon 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 fixée non seulement compte tenu de la gravité de la faute, mais également du principe de proportionnalité. En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions dans les différents cantons et entre les différents assurés. 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute. Les tribunaux se réfèrent également au barème du SECO et ne s'en écartent que lorsqu'il y a des circonstances particulières (cf. TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1 ; 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1).

- 11 - Dans sa directive relative à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC, paragraphe D 1), dans sa version en vigueur depuis janvier 2013, le SECO précise que la suspension du droit à l'indemnité est une sanction qui a pour but de faire participer d'une manière appropriée l'assuré au dommage qu'il a causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif, et ce en vertu du principe de la causalité adéquate et naturelle. La suspension a également pour but d'exercer une certaine pression sur l'assuré afin qu'il remplisse ses obligations. La suspension vise un but éducatif et doit par conséquent inciter l'assuré à modifier son comportement pour éviter de nouvelles sanctions. En cas de non-présentation à un cours d'une durée de dix jours ou d'abandon d'un tel cours sans motif valable, le barème du SECO prévoit une suspension équivalant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés (Bulletin LACI IC, paragraphe D 72, ch. 3.D 1). e) 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 (cf. ATF 135 V 39 consid. 6.1; 126 V 353 consid. 5b; 125 V 193 consid. 2; 121 V 45 consid. 2a). La directive du SECO susmentionnée va également dans le même sens puisqu'elle prévoit à son paragraphe D5 que, pour qu'une suspension soit prononcée, il faut que les faits déterminants puissent être prouvés au degré de vraisemblance prépondérante.

- 12 - 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 126 V 319 consid. 5a). 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 les références citées;

TFA C 151/03 du 3 octobre 2003 consid. 2.3.2 ; cf. également Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, procédure, 2ème éd. 2006, n°11.2.12.3.2, p. 798). On ajoutera que, selon une jurisprudence constante, il convient, en présence de deux versions différentes et contradictoires d'un fait, d'accorder la préférence à celle que l'assuré a donnée alors qu'il en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 121 V 45 consid. 2a et les références citées).

E. 3

a) En l'espèce, il est établi que l'assuré n'a pas participé au cours pour lequel il a été assigné du 4 au 15 mars 2013. Le recourant fait valoir qu'il avait été malade dès le 4 mars 2013 et ainsi empêché, sans sa faute, de suivre ce cours. Il aurait participé plus tard à un nouveau cours semblable. b) Le recourant admet, en substance, dans ses actes de recours et d'opposition qu'il avait été informé par sa conseillère ORP lors de leur conversation téléphonique du 4 mars 2013 qu'il avait besoin d'un certificat médical pour une incapacité de travail de plus de trois jours et

- 13 - qu'il pourrait suivre la mesure « en cours de route » si son incapacité de travail ne durait pas plus longtemps (cf. aussi procès-verbal d'entretien du 4 mars 2013 dans le dossier de l'intimé). Malgré cela, il n'a présenté dans un premier temps qu'un certificat médical lui attestant un arrêt de travail jusqu'au 6 mars 2013 inclus (certificat du Dr P. _____ du 11 mars 2013). Ce certificat, le recourant l'a présenté, sans autre explication, lorsque l'ORP lui avait donné la possibilité de s'exprimer avant de rendre sa décision de suspension du 22 mars 2013. Lors de son opposition, où l'assuré bénéficiait du soutien d'une association, le recourant avait en outre fait valoir uniquement qu'il avait été malade le premier jour du cours ainsi que les deux jours suivants. Il expliquait uniquement pour quelles raisons l'attestation médicale ne mentionnait pour l'arrêt du travail que les dates du 5 et 6 mars et non pas celle du 4 mars 2013. On s'étonne dans cette mesure que le recourant n'invoque qu'à l'occasion de son recours que le traitement médicamenteux l'avait empêché d'avoir une activité continue après le 6 mars 2013. Selon ses explications et le procès-verbal précité du 4 mars 2013, il savait déjà depuis le début qu'il aurait pu aller au cours après le 6 mars 2013, malgré son absence pendant les trois premiers jours. Avant la procédure judiciaire, il n'avait jamais fait état qu'il était incapable de s'y rendre dès le 7 mars 2013. Malgré le fait que le Dr P. _____ ne lui a établi un certificat qu'en date du 11 mars 2013, il n'y est pas non plus question d'un arrêt de travail au-delà du 6 mars 2013. Le recourant n'a pas non plus demandé à l'époque une telle attestation malgré le fait qu'il savait – au plus tard après la conversation téléphonique avec sa conseillère ORP du 4 mars 2013 – qu'il devait présenter un certificat médical pour une incapacité de travail de plus de trois jours. Dans cette mesure, il faut suivre l'intimé, lorsque celui-ci estime qu'il ne peut être conféré de valeur probante au certificat que le Dr P. _____ a établi en date du 11 juillet 2013 et dans lequel ce dernier atteste que le recourant ne pouvait pas reprendre une activité professionnelle, ni participer à un cours, également pendant les jours suivant le 6 mars 2013. Si une telle incapacité avait prévalu, le Dr P. _____ aurait dû retenir cela déjà dans son attestation du 11 mars 2013 ou dans un autre certificat de cette période, respectivement le recourant

- 14 - aurait à l'époque dû en rendre attentif son médecin et demander une telle attestation pour la période postérieure au 6 mars 2013. Cela d'autant plus que le recourant était au courant du besoin d'un certificat et qu'il en avait demandé un à son médecin. Par ailleurs,

même dans son attestation du 16 mai 2013, le Dr P. _____ n'avait pas encore fait mention d'une telle incapacité au-delà du 6 mars 2013. Le document du Dr P. _____ du 11 juillet 2013 apparaît ainsi comme certificat de complaisance. Pour rédiger ce dernier, le médecin ne pouvait se fonder sur ses propres constatations faites à cette époque, mais uniquement sur les dires du recourant. De plus, ceux-ci n'ont été allégués par ce dernier qu'à l'occasion de la procédure judiciaire, mais pas encore lorsque l'ORP et le Service de l'emploi devaient rendre leur décision respective. Dès lors, l'intimé a estimé à juste titre que le recourant a manqué sans motif valable le cours dès le 7 mars 2013. Le recourant a donc commis une faute assimilable à un refus de se présenter à une mesure du marché du travail, ce qui constitue un manquement passible de sanction sur la base de l'art. 30 aI. 1 let. d LACI. La suspension doit ainsi être confirmée dans son principe. c) Reste à examiner la question de savoir si la sanction de dix jours de suspension dans le droit aux indemnités, selon la décision sur opposition, est conforme au principe de la proportionnalité. Comme exposé (cf. ci-dessus consid. 2d in fine), en cas de non-présentation à un cours d'une durée de dix jours ou d'abandon d'un tel cours sans motif valable, le barème du SECO prévoit une suspension équivalant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés. Cette sanction concerne les personnes à qui il n'a en principe pas déjà été reproché d'autres infractions aux dispositions de l'assurance- chômage, la durée de suspension étant prolongée en cas d'infractions répétées (cf. art. 45 al. 5 OACI). Le recourant ne peut donc faire valoir une réduction par le fait qu'il n'avait pas encore été sanctionné auparavant.

- 15 - Le recourant invoque sa situation financière et surtout médicale en se référant à son médecin traitant, le Dr P. _____. Selon ce médecin, le recourant souffre de plusieurs affections médicales nécessitant une prise en charge conjointe avec divers spécialistes de l'Hôpital C. _____ qui le voient régulièrement. Le médecin est préoccupé de l'impact important sur la santé du recourant. Il retient que le recourant présente une atteinte dépressive qui s'est réactivée suite à la perte récente de son emploi, et qui s'est particulièrement exacerbée suite aux problèmes qui l'ont confronté à l'ORP. Il explique être convaincu que la péjoration de l'état de santé du recourant a contribué, d'une certaine manière, à la situation de litige qui l'oppose actuellement à l'ORP. Son état de santé actuel nécessiterait une incapacité de travail à 100 % depuis le 27 mars 2013, au moins, en cours jusqu'au 31 mai suivant ; il fera l'objet d'une réévaluation au terme de cette période. En principe, ces nouveaux éléments jamais invoqués en procédure administrative face à l'ORP et au Service de l'emploi ne peuvent être retenus, lorsqu'ils sont pour la première fois invoqués en procédure judiciaire (cf. par analogie ATF 121 II 97 consid. 1 et les nombreuses références citées). Cela dit, si le médecin mentionne une incapacité de travail depuis fin mars 2013, il ne l'a pas fait pour la période déterminante, notamment du 7 au 15 mars 2013. Par ailleurs, le recourant a continué à chercher un emploi en mars et avril 2013 et ne s'était pas déclaré en incapacité de travail, voire inapte au placement. Il n'avait aussi à aucun moment fait valoir devant l'administration, bien qu'assisté par une association de défense des chômeurs notamment lors de la rédaction de son acte d'opposition, qu'il n'avait pas pu suivre le cours dès le 7 mars 2013 pour des raisons de santé. En définitive, le fait que le recourant souffre de plusieurs affections médicales nécessitant une prise en charge ne permet finalement pas de renoncer ou de réduire la sanction. Il en va de même de l'allégation que la sanction infligée déstabiliserait le recourant et le mettrait dans une situation financière difficile. Vu ce qui a été exposé plus haut, le recourant n'a qu'à s'en prendre à lui-même. Sans manquement fautif, il n'y aurait pas eu de sanction. Par ailleurs, malgré les allégations générales du Dr P. _____, le recourant a lui-même admis

- 16 - qu'il avait été capable de suivre un cours semblable par la suite. Qu'il ait participé, à sa propre demande, à un tel cours plus tard ne permet toutefois pas non plus, selon la pratique, de réduire la sanction. Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'entendre le Dr P._____. Cela ne changerait rien à l'appréciation des points décisifs et à la solution du présent litige. La sanction doit cependant être réduite de dix à sept jours de suspension. Car il est patent que le recourant a été malade du 4 au 6 mars 2013. Pendant ces jours, il ne pouvait donc participer, sans sa faute, au cours en question. Le barème du SECO, qui prévoit une suspension équivalant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés, ne peut que se référer aux jours pendant lesquels un assuré a manqué au cours sans juste motif. Cela concerne la durée du cours du jeudi 7 mars au vendredi 15 mars 2013, donc sept jours (cf. aussi arrêt de la Cour de céans ACH 148/13 du 28 mai 2014 consid. 5d).

E. 4

Il ressort en définitive des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée dans le sens d'une réduction de la sanction à une suspension de sept jours.

E. 5

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant en principe gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant n'étant pas représenté par un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD et art. 61 let. g LPGA). Par ces motifs, le juge unique p r o n o n c e : I. Le recours est partiellement admis.

- 17 - II. La décision sur opposition rendue le 19 avril 2013 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est réformée en ce sens que la sanction prononcée à l'encontre du recourant est ramenée à sept jours de suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité. III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens. Le juge unique : Le greffier : Du L'arrêt qui précède est notifié à : - M. Z._____, - 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 :

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