

VD_OMNI PS.2006.0254 vom 10. Mai 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-05-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2006.0254

FR: VD_OMNI PS.2006.0254 du 10 mai 2007

IT: VD_OMNI PS.2006.0254 del 10 maggio 2007

Regeste

X. /Office régional de placement de l'Ouest Lausannois ORPOL, Caisse cantonale de chômage, Service de l'emploi, Instance juridique chômage | Une suspension de trois jours indemnisables n'est pas disproportionnée à l'encontre d'un assuré qui ne se conforme pas à la stratégie de recherches mise au point avec l'ORP, effectue des recherches en nombre insuffisant, la plupart du temps par téléphone ou par visite personnelle sans apporter aucune preuve de ses démarches et ne s'inscrit pas auprès des agences de placement.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 60 al. 1 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA), le recours est intervenu en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fonds.

E. 2

Est en premier lieu litigieuse la suspension de 9 jours infligée au recourant en raison de son absence à l'entretien-conseil du 4 mai 2006. a) Aux termes de l'art. 17 al. 3 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), l'assuré est tenu de participer aux entretiens de conseil fixés par l'autorité compétente, faute de quoi son droit à l'indemnité peut être suspendu (art. 30 al. 1 let. d LACI). 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 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI), 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 des assurances 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 (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 209/99 du 2 septembre 1999). Ainsi, le Tribunal fédéral des assurances 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 (arrêt 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 (arrêt 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 (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 268/98 du 22 décembre 1998). Dans plusieurs arrêts récents, le tribunal de céans s'est prononcé dans des cas où l'assuré ne pouvait pas se prévaloir des circonstances permettant, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'échapper à toute sanction. Dans l'arrêt PS.2005.0275 du 9 février 2006, il a ainsi 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 a 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). Enfin, dans l'arrêt PS.2005.0312 du 30 décembre 2005, il a 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 e-mail qui ne lui était parvenu qu'après le rendez-vous manqué, alors que le motif d'empêchement lui était connu de longue date. b) En l'occurrence, il est constant que le recourant ne s'est pas présenté au rendez-vous fixé le 4 mai 2006. Il soutient toutefois qu'il aurait téléphoné la veille pour avertir qu'il ne pourrait être présent ce jour là. Dès lors que l'ORP affirme ne pas trouver trace dans son dossier d'un appel du recourant indiquant qu'il serait absent le 4 mai 2006, il convient d'examiner si l'on peut considérer ce fait comme établi. aa) Selon la jurisprudence et la doctrine, l'autorité administrative ou le juge ne doivent considérer un fait comme prouvé que lorsqu'ils sont convaincus de sa réalité (ATF 121 V 204, cons. 6b; 119 V 7, cons. 3c/aa; Kummer, Grundriss des Zivilprozessrechts, 4e éd., Berne 1978 p. 135; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., p. 278 ch. 5; TA, arrêt PS. 2004.0185 du 25 novembre 2004). La preuve d'un fait est certaine lorsque le juge, en se basant sur des éléments objectifs, n'a pas de doutes sérieux quant à l'existence du fait, la présence d'un léger doute étant, à vues humaines, logiquement inévitable et donc tolérable (TA, arrêt PS. 2004.0185 précité; F. Hohl, Procédure civile, vol I, Berne 2001, § 1095, pp. 209-210). Dans le domaine des assurances sociales, le Tribunal fédéral des assurances a posé des règles particulières en matière de preuve. S'agissant d'une administration de masse, c'est la règle du degré de vraisemblance prépondérante qui prévaut, la preuve stricte étant toutefois exigée lorsqu'un procès est pendant ou lorsque la loi le prévoit expressément (ATF 125 V 195 cons. 2 ; 124 V 400, cons. 2a/b; 121 V 204, cons. 6b; 121 V 5, cons. 3b; 119 V 7, cons. 3c/aa ; v. également, Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Bern 1994, p. 331 no 30; Alfred Maurer, Bundessozialversicherungsrecht, Basel und Frankfurt a. M. 1993, pp. 422-423; TA, arrêt PS. 2004.0185 précité). bb) Selon le principe de la vraisemblance prépondérante, un fait est considéré comme établi lorsqu'il est non seulement possible, mais qu'il correspond encore à l'hypothèse la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements (ATF 125 V 195 cons. 2 ; 121 V 45 consid. 2a; ATF 121 V 208 consid. 6b; 119 V 7 cons. 3c; TA, arrêt PS 97/0114 du 7 octobre 1997 ; U. Kieser, ATSG – Kommentar, Zurich-Bâle-Berne 2003, § 23 ss ad art. 43 LPGA, p. 436; TA, arrêt PS. 2004.0185 précité). D'une part, les exigences découlant de ce principe ne se confondent pas avec la simple vraisemblance qui caractérise en particulier les procédures provisionnelles instituées par le droit civil; dans ces cas, il suffit que, sur la base d'éléments objectifs, le juge acquière l'impression d'une certaine vraisemblance de l'existence des faits pertinents, sans pour autant qu'il doive exclure la possibilité que ces faits aient pu se dérouler autrement (TA, arrêt PS. 2004.0185 précité; F. Hohl, La réalisation du droit et les procédures rapides, § 450, p. 145; dans le même sens ATF 119 V 7, cons. 3c/aa). Cet auteur

s'attache d'ailleurs à distinguer la notion de vraisemblance applicable en mesures provisionnelles de la haute vraisemblance admise pour la preuve du droit au fond dans certains litiges civils ; cette dernière doit être retenue lorsque d'autres possibilités sont admissibles, mais ne sauraient raisonnablement entrer en considération ou avoir joué de rôle déterminant (TA, arrêt PS. 2004.0185 précité; F. Hohl, op. cit., § 458, p. 146). D'autre part, on se distancie également de la preuve stricte exigée en droit privé pour tenir compte de l'administration de masse qui caractérise le droit des assurances sociales; l'administration et le juge seraient surchargés s'il leur incombait de rapporter la preuve complète exigée en droit privé (TA, arrêt PS. 2004.0185 précité; ATF 121 V 5, cons. 3b; 119 V 7, spéc. 10; 120 V 33, spéc. 37). cc) En procédure administrative, le défaut de preuve va, certes, toujours au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait allégué mais non prouvé (TA, arrêt PS.2004. 0185 précité; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2^{ème} éd., n° 2.2.6.4). Cela étant, cette règle ne trouve toutefois sa place que s'il s'avère impossible, dans le cadre du principe inquisitorial, d'établir par l'appréciation des preuves un état de fait qui offre au moins la vraisemblance prépondérante de correspondre à la réalité (cf. ATF 115 V 142 consid. 8a, 105 V 216 consid. 2c; TA, arrêts PS.2004. 0185 précité et PS.1997.0253 du 23 avril 1998). Selon le principe inquisitoire, les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais cette règle n'est pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. Celui-ci comprend en particulier l'obligation des 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 d'absence de preuves (ATF 125 V 195 cons. 2 ; 122 V 158 cons. 1a ; 121 V 210 cons. 6c ; 117 V 264 cons. 3b ; v. également ATF C 207/02 du 22 octobre 2002 ; C 145/01 du 4 octobre 2001 ; U. Kieser, op. cit., § 31 ad art. 43 LPGA, p. 438 et § 62 ad art. 61 LPGA, p. 618; TA, arrêt PS.2004.0185 précité). En d'autres termes, le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, mais ne les libère pas du fardeau de la preuve: en cas d'absence de preuve, il s'agit de savoir qui en supporte les conséquences (ATF C 360/97 du 14 décembre 1998, cons. 2b; TA, arrêt PS.2004.0185 précité). Par ailleurs, 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 (RAMA 1993 no K 921 p. 159 consid. 3b; TA, arrêt PS.2004.0185 précité). dd) En l'occurrence, le recourant n'apporte aucune preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle il aurait informé l'ORP en temps utile de son absence. L'ORP relève par ailleurs ne pas trouver trace dans son dossier d'un appel du recourant indiquant qu'il serait absent le 4 mai 2006, alors que le procès-verbal détaillé des entretiens conseil tenus par la conseillère en charge de son dossier mentionne expressément que le recourant s'est excusé par téléphone la veille des entretiens du 19 avril et du 9 juin 2006. On ne saurait ainsi retenir comme établi le téléphone allégué par le recourant. Quoi qu'il en soit, et quand bien même on admettrait que le recourant a effectivement annoncé son absence la veille du rendez-vous en téléphonant à l'ORP, il n'en demeure pas moins qu'il n'a donné aucune explication pour justifier son absence, ni dans sa lettre du 16 juin 2006 à l'ORP, ni au cours de la procédure d'opposition, et il n'a pas non plus jugé utile de se déterminer sur ce point devant le tribunal de céans, alors même qu'il était expressément invité à le faire. On ne saurait dans ces circonstances retenir que le recourant a démontré par son comportement qu'il prenait au sérieux les recommandations de l'ORP, ni qu'il aurait scrupuleusement rempli ses obligations durant une longue période pour échapper à toute sanction en application de la jurisprudence mentionnée ci-dessus. En l'absence de toute justification,

c'est à juste titre que l'ORP a retenu une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage, et la suspension doit être confirmée dans son principe. c) Quant à la durée, l'autorité intimée a retenu une faute légère et arrêté la suspension à 9 jours indemnisables, en retenant que, par trois décisions du 14 avril 2003, l'ORP avait déjà suspendu le recourant dans son droit à l'indemnité lors d'un précédent délai-cadre au motif qu'il ne s'était pas présenté, sans excuses valables, à des entretiens fixés le 17 décembre 2002, 8 janvier 2003 et 20 février 2003. Dans la mesure cependant où ces manquements ont été commis plus de trois ans auparavant, il convient également de tenir compte du comportement du recourant depuis l'ouverture de son nouveau délai-cadre en octobre 2005 (voir dans ce sens ATF du 15 juin 2004, C 123/04, publié in DTA 2005 no 24). Or, il n'apparaît pas que le recourant, outre le rendez-vous manqué sans motif du 4 mai 2006, aurait d'une autre façon négligé ses obligations, ou qu'il n'aurait pas respecté les instructions de l'ORP depuis l'ouverture de ce nouveau délai-cadre. Dans ces circonstances, une suspension de 9 jours apparaît excessive, eu égard notamment à la jurisprudence récente mentionnée dans le considérant 2 a) ci-dessus. Tout bien considéré, le tribunal estime qu'une suspension réduite à 5 jours indemnisables sanctionne suffisamment la faute commise. 3. Est en second lieu litigieuse la suspension de 3 jours infligée au recourant en raison de recherches d'emploi jugées insuffisantes au mois d'avril 2006. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1^{er} LACI, l'assuré est tenu d'entreprendre, avec l'assistance de l'office du travail, tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrèger. En particulier, il lui incombe 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 dans ce sens, sous peine de suspension de son droit à l'indemnité (art. 30 al. 1^{er} let. c LACI). Le fait que les efforts soient couronnés de succès ou non n'est pas déterminant à cet égard (Seco, Circulaire relative à l'indemnité de chômage (Circulaire IC), janvier 2003, B-226; G. Gerhards, *Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz*, Bern/Stuttgart 1988, no 6-11, pp. 248-249). Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la pratique administrative exige dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne. Selon la jurisprudence, on ne peut cependant pas s'en tenir à une limite purement quantitative et il faut plutôt examiner, au regard des circonstances concrètes, la qualité des démarches, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses. De manière générale, il convient, dans ce domaine, d'éviter tout schématisme et de renoncer à fixer un nombre déterminé de recherches d'emploi auquel serait attribuée une valeur absolue (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2 et références). L'autorité compétente dispose ainsi d'une certaine marge d'appréciation pour juger si les recherches d'emploi sont suffisantes qualitativement et quantitativement et elle doit tenir compte de toutes les circonstances du cas particulier. b) aa) Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, l'autorité qui juge les recherches d'emploi insuffisantes ou trop peu diversifiées doit attirer l'attention de l'assuré à ce sujet avant de prendre des sanctions contre lui, voire de remettre en cause son aptitude au placement (arrêts PS.1993.0151 du 10 août 1995 et PS.1997.028 du 23 juin 1997), à moins qu'un tel avertissement s'avère inutile eu égard à la connaissance qu'a l'intéressé de ses obligations (arrêts PS.1997.050 du 16 mai 1997: chômeur de longue durée; PS.1997.152 du 20 juin 1997: assuré ayant déjà été au chômage). Il lui incombe notamment de donner préalablement à l'intéressé des directives précises sur la manière de conduire ses recherches de travail, puis, si nécessaire, de prendre à son encontre une mesure

de suspension de courte durée en le menaçant de sanctions plus sévères. bb) Tel est bien le cas en l'espèce, l'ORP ayant défini avec le recourant lors de l'entretien-conseil du 9 novembre 2005 une stratégie de recherches d'emploi consistant à cibler ses offres dans la branche sanitaire et à s'inscrire régulièrement auprès des agences de placements, ce qu'il a fait de manière aléatoire, aucune démarche auprès des agences de placements ne figurant sur ses recherches d'emplois du mois d'avril 2006, pas plus d'ailleurs que sur celles des mois précédents. Au surplus, on pouvait raisonnablement attendre du recourant, lequel avait déjà connu une période de chômage, qu'il transmette à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi accompagnées de copies de ses offres ou du timbre des entreprises en cas de visite personnelle. Au demeurant, l'obligation faite à l'assuré de fournir chaque mois à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi accompagnées des justificatifs écrits tels que les copies des offres de services ou des réponses négatives est rappelée au dos de la formule officielle remise chaque mois à l'ORP, de sorte que le recourant ne peut se retrancher derrière le fait qu'il n'aurait reçu aucune directive en la matière. On ne saurait non plus suivre le recourant lorsqu'il invoque la protection de sa bonne foi et reproche à l'ORP de n'avoir pas signifié plus tôt que ses recherches d'emploi ne correspondaient pas aux attentes. Il ne pouvait en effet ignorer qu'il ne remplissait pas à satisfaction la stratégie de recherches mise en place en novembre 2005, ni prétendre ne pas avoir connaissance des indications figurant au dos de la formule officielle mentionnant que les justificatifs des recherches d'emplois doivent être joints. Au demeurant, en qualifiant la faute de légère et en arrêtant la durée de la suspension à 3 jours indemnisables, l'ORP a procédé avec mesure, de sorte que la décision échappe à la critique. 4. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis en ce sens que la durée de la suspension infligée au recourant en raison de son absence injustifiée à l'entretien du 4 mai 2006 doit être ramené à 5 jours indemnisables. La décision attaquée doit être confirmée pour le surplus. Le présent arrêt sera rendu sans frais ni dépens.

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