

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 mai 2009

Présidence de M. MICHELLOD, juge unique
Greffière : Mme de Quattro Pfeiffer

Cause pendante entre :

N. _____, à Renens, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI (ci-après : SDE), à Lausanne, intimé.

Art. 30 al. 1 let. d LACI

E n f a i t :

A. N._____, ressortissant italien né en 1964, titulaire d'un CFC d'électricien en radio et télévision, s'est inscrit comme demandeur d'emploi le 18 juin 2007, sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1^{er} août 2007. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date.

Le 21 juillet 2008, l'Office régional de placement de l'Ouest lausannois (ci-après : ORP) a assigné l'assuré à un cours dispensé par la société [...] SA du 25 au 29 août 2008, visant à améliorer ses techniques de recherche d'emploi.

Par courriel adressé à son conseiller ORP le 20 août 2008, l'intéressé a indiqué ce qui suit : *« Je vous informe que j'ai trouvé une activité qui débutera le 1^{er} octobre 2008 à 100%. Pouvez-vous m'informer si je dois avertir la caisse chômage »*. Accusant réception par courrier électronique du lendemain, le conseiller ORP lui a répondu qu'il n'avait pas à informer la caisse de chômage et que la procédure à suivre lui serait expliquée lors de l'entretien prévu le 2 septembre suivant.

Par courrier adressé à l'assuré le 29 août 2008, l'ORP a constaté que ce dernier ne s'était pas présenté à la mesure active qui lui avait été assignée et que ce comportement, assimilable à une faute, était susceptible d'engendrer une suspension du droit aux indemnités de chômage. Il invitait par conséquent l'intéressé à lui faire part de son point de vue.

L'assuré s'est déterminé par courrier du 30 août 2008, faisant valoir qu'il ne s'était pas présenté aux cours en raison de son engagement à plein temps dès le 1^{er} octobre 2008, fait dont il avait avisé son conseiller ORP.

Par décision du 25 septembre 2008, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 16 jours indemnisables à compter du 26 août 2008, considérant que l'intéressé avait, par son attitude, fait échouer une possibilité d'amélioration de sa capacité de réinsertion sur le marché du travail.

L'assuré s'est opposé à cette décision le 2 octobre 2008, indiquant qu'il avait cru de bonne foi que sa participation au cours était rendue caduque par le fait qu'il avait trouvé un nouvel emploi et précisant que la décision le mettait dans une situation financière difficile.

Par décision sur opposition du 5 novembre 2008, le SDE a admis partiellement l'opposition et réformé la décision attaquée, en ce sens que la durée de la suspension était réduite de 16 à 5 jours. Il a notamment retenu que la sanction était justifiée dans son principe, dès lors que l'assuré avait omis de suivre une mesure active et ce quand bien même il avait trouvé un emploi pour une date ultérieure. La sanction a été réduite pour tenir compte des directives du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), qui prévoient une durée de suspension correspondant à celle du cours auquel l'assuré ne se présente pas.

B. N. _____ a formé recours contre cette décision sur opposition par acte du 18 novembre 2008, concluant implicitement à son annulation et faisant valoir la sévérité de la sanction, compte tenu du fait qu'il a suivi scrupuleusement les instructions de son conseiller ORP.

Dans sa réponse du 8 janvier 2009, le SDE conclut au rejet du recours, considérant que les arguments développés par le recourant ne sont pas de nature à modifier sa décision, dès lors que ce dernier s'est contenté d'annoncer à son conseiller son engagement futur, sans aborder le sujet du cours litigieux.

E n d r o i t :

1. a) A teneur de la disposition transitoire de l'art. 117 al. 1 LPA-VD (loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, les causes pendantes devant les autorités administratives et de justice administratives à l'entrée en vigueur de la présente loi sont traitées selon cette dernière.

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, qui succède au Tribunal des assurances, est donc compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

b) Interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision attaquée, le recours l'a été en temps utile (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1]). Il est en outre recevable en la forme.

c) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales, statuant comme juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0), 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. Il a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer notamment aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (let. a). En vertu de 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) et de permettre aux assurés d'acquérir une formation professionnelle (let. d). En font notamment partie les mesures de formation prévues à l'art. 60 al. 1 LACI, soit les cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement et les stages de formation.

Selon l'art. 83 OACI (ordonnance sur l'assurance-chômage, RS 837.02), lorsque l'autorité cantonale enjoint à un assuré de suivre un cours, elle est tenue de prendre également en considération de manière appropriée, outre la situation du marché de l'emploi, les aptitudes et les inclinations de l'assuré. Avec l'accord de celui-ci, elle peut, au besoin, charger l'orientation professionnelle publique de clarifier le cas.

b) Selon 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.

La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute de l'assuré et ne peut excéder 60 jours par motif de suspension (art. 30 al. 3 LACI). Aux termes de l'art. 45 al. 2 OACI, elle est de 1 à 15 jours en cas de faute légère, de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne et de 31 à 60 jours en cas de faute grave. Il y a faute grave lorsque l'assuré abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou lorsqu'il refuse un emploi réputé convenable sans motif valable (art. 45 al. 3 OACI). En effet, selon la jurisprudence, lorsqu'un assuré peut se prévaloir d'un motif valable, il n'y a pas

nécessairement faute grave en cas de refus d'un emploi assigné et réputé convenable. Par motif valable, il faut entendre un motif qui fait apparaître la faute comme étant de gravité moyenne ou légère ; il peut s'agir d'un motif lié à la situation subjective de la personne concernée ou à des circonstances objectives (ATF 130 V 125).

3. a) Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a omis de se présenter au cours qui lui avait été assigné. Est en revanche litigieuse la question de savoir si, comme le soutient l'intéressé, il pouvait de bonne foi considérer que sa présence n'était pas indispensable, compte tenu du fait qu'il avait annoncé à son conseiller ORP avoir trouvé un nouvel emploi.

b) Dans le domaine particulier des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision sur les faits qui, faut 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 uniquement comme une hypothèse possible ; 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 et les références).

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. Ce principe n'est toutefois pas absolu ; sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire, 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 ; TF 8C_929/2008 du 5 mai 2009, consid. 3.2).

c) A teneur de l'art. 27 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2). Dans le domaine de l'assurance-chômage, ces principes sont concrétisés à l'art. 19a OACI, en vertu duquel 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'abréger le chômage (al. 1).

Le devoir d'information institué par l'art. 27 al. 1 LPGA porte sur les droits et devoirs des personnes concernées ; il doit leur permettre d'accomplir les démarches qui s'imposent à eux (Kieser, ATSG-Kommentar, 2^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2009, n. 11-14 ad art. 27, pp. 400s.). Cette disposition doit être comprise comme une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées, obligation qui peut notamment être satisfaite par le biais de brochures, fiches ou instructions (TFA C 44/05 du 19 mai 2006, consid. 3.2, qui renvoie à FF 1999 V [recte: IV] p. 4229). Le but de cette disposition est double : préserver l'existence matérielle d'individus après la survenance d'un risque assuré, d'une part, et limiter le phénomène de l'exclusion dont les composantes tiennent à la fois à l'ignorance par l'assuré de ses droits et à la complexité croissante des formalités administratives, d'autre part (Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3^{ème} éd., Berne 2003, p. 429). Ainsi, le devoir d'informer l'assuré lorsque celui-ci est manifestement incapable de comprendre seul la loi, voire en ignore l'existence, découle du principe de la bonne foi qui, appliqué à l'autorité, a la portée d'une garantie constitutionnelle (Spira, Du droit d'être renseigné et conseillé par les assureurs et les organes d'exécution des assurances sociales, in : SZS 2001 pp. 530-531 ; TA PS.2006.0124 du 12 octobre 2006, consid. 2a/aa).

En vertu de ce principe, l'administration est, malgré un texte légal contraire, liée par les renseignements inexacts qu'elle fournit à l'administré, et a fortiori par les assurances qu'elle lui donne : elle sera tenue de s'y conformer ou de réparer de quelque autre manière le préjudice subi par celui qui s'est fié à ce qu'elle a dit. Ainsi, en créant une apparence de droit sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit, l'autorité est liée par les conséquences qui peuvent être raisonnablement déduites de son activité ou de sa passivité. Elle sera liée si l'administré, sachant qu'elle est au courant, peut de bonne foi conclure de son mutisme qu'elle considère la situation comme régulière (Moor, Droit administratif, 2^{ème} éd., Berne 1994, vol. I, ch. 5.3.2.1 et 5.3.2.2, pp. 430ss ; cf. également ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; TF 9C_768/2007 du 2 juillet 2008, consid. 2.1 et les références).

L'art. 27 al. 2 LPGA prévoit quant à lui un droit individuel à être conseillé sur ses droits et devoirs. Constituant le pendant de l'obligation générale de renseigner instituée par l'al. 1 de cette même disposition, il doit permettre à l'assuré d'obtenir des réponses précises aux questions concernant sa situation particulière. Outre les cas où le devoir de conseil est expressément prévu par la loi (ainsi les art. 21 al. 4, 23 al. 3, 43 al. 3 LPGA), son application peut s'étendre à différentes situations. Il s'agit par exemple de faire en sorte que l'assuré puisse avoir connaissance d'une diminution ou d'une suppression de ses prestations. Il devrait également être rendu attentif au fait que les prestations pourraient être frappées par la prescription (SVR 1999 ALV n° 6). Dans le cadre d'une procédure portant sur le retrait de prestations, l'assureur pourrait encore être amené à devoir rendre le recourant attentif au fait qu'il continue à devoir satisfaire aux prescriptions de contrôle, de façon à ce qu'il ne soit pas forclos en cas de succès du recours. De manière générale, le devoir de conseiller peut également porter sur la possibilité de solliciter une décision, de la contester, de réclamer le versement d'une provision ou une prolongation de délai (Kieser, op. cit., n. 19ss ad art. 27, pp. 402ss ; TA PS.2006.0124 précité, consid. 2a/ab). De l'avis de plusieurs auteurs, le but du conseil visé à l'art. 27 al. 2 LPGA est ainsi de permettre à la personne

intéressée d'adopter un comportement dont les effets juridiques cadrent avec les exigences posées par le législateur pour que se réalise le droit à la prestation (TF C 15/06 du 20 février 2007, consid. 4.1 et les références).

d) En l'espèce, il ressort du dossier que le recourant a annoncé sans tarder à son répondant auprès de l'ORP qu'il avait trouvé un nouvel emploi à plein temps dès le 1^{er} octobre 2008. Plus encore, il s'est inquiété de savoir s'il devait annoncer ce fait à la caisse chômage. Le conseiller ORP lui a alors répondu que la procédure à suivre lui serait précisée lors de l'entretien individuel d'ores et déjà agendé au 2 septembre 2008. Certes, comme le relève l'autorité intimée, l'intéressé ne s'est pas inquiété de savoir si sa participation au cours litigieux demeurait indispensable et l'on ne saurait, stricto sensu, déduire de la réponse du conseiller ORP que cette participation était devenue superflue. Il n'en demeure pas moins que, à lire le courriel adressé le 21 août 2008 au recourant, ce dernier pouvait de bonne foi considérer qu'il n'avait aucune démarche à effectuer avant l'entretien précité. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, de la nature du cours, de la proximité de la prise d'emploi de l'assuré et de ses antécédents, il y a dès lors lieu d'admettre qu'aucune faute ne peut être reprochée au recourant. C'est au demeurant le lieu de relever que l'autorité intimée a, implicitement, considéré que seule une faute légère pouvait être retenue, alors que l'ORP avait admis l'existence d'une faute moyenne, en suspendant l'assuré dans son droit pour une durée de 16 jours.

4. Il s'ensuit que le recours doit être admis, ce qui entraîne l'annulation de la décision entreprise.

Le présent jugement est rendu sans frais, ni allocation de dépens (art. 61 let. a et g LPGA).

**Par ces motifs,
le juge unique
prononce :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision attaquée est annulée.
- III. Le présent arrêt est rendu sans frais ni allocation de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. _____
- Service de l'emploi
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

et communiqué à :

- Office régional de placement de l'Ouest lausannois

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).

La greffière :