

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 18 juillet 2012

Présidence de Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffier : M. Simon

Cause pendante entre :

T. _____, à La Tour-de-Peilz, recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, à Lausanne, intimé.

Art. 17 al. 3 et 30 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. T._____ (ci-après: l'assurée) a travaillé en qualité d'infirmière et veilleuse de nuit dans un établissement médico-social à [...]. Le Dr [...], médecin généraliste, a attesté de son incapacité à travailler comme infirmière veilleuse de nuit depuis le 8 octobre 2009, en raison de son état de santé. Par courrier recommandé du 30 octobre 2009, elle a résilié son contrat de travail.

L'assurée s'est inscrite le 17 novembre 2009 auprès de l'Office régional de placement de la Riviera (ci-après: l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès le 1^{er} mars 2010.

Lors d'un entretien du 20 avril 2010 avec le conseiller de l'ORP, l'assurée a annoncé qu'elle souhaitait exercer une activité indépendante; elle a évoqué la création d'un commerce de culottes et l'ouverture d'un cabinet d'esthéticienne. Son conseiller l'a inscrite à un cours de sensibilisation pour la création d'entreprise, afin qu'elle puisse se rendre compte des exigences liées au statut d'indépendant.

Le 21 mai 2010, selon extrait du registre du commerce de Moudon, l'assurée s'est inscrite comme titulaire d'une entreprise individuelle, avec comme but l'import-export de tous produits. En juin 2010, elle a suivi le cours de sensibilisation à la création d'entreprise.

Lors d'un entretien du 4 juin 2010 avec son conseiller, l'assurée a annoncé qu'elle allait débiter un cours de sensibilisation à la création d'une entreprise, et qu'elle souhaitait se lancer dans un projet d'import-export avec le Congo. Le 7 juillet 2010, elle a déclaré à son conseiller qu'à l'issue du cours de sensibilisation à la création d'entreprise elle ne souhaitait plus aller de l'avant avec un projet d'activité indépendante, compte tenu de ses lacunes notamment administratives et du rendement minimum nécessaire afin de pouvoir dégager un salaire.

Par courrier du 27 octobre 2010, l'ORP a assigné l'assurée à prendre contact, dans les 24 heures, avec la Fondation R._____, afin de fixer un entretien préalable en vue d'une participation à un cours de réinsertion professionnelle des personnes atteintes dans leur santé. Ce cours devait avoir lieu du 27 octobre au 31 décembre 2010. Dans ce courrier, il était précisé d'une part que l'assurée avait l'obligation de se conformer à l'instruction de l'ORP, sous peine de se retrouver exposée à une réduction des prestations financières auxquelles elle avait droit, et d'autre part que l'objectif de la mesure était de valider la possibilité pour l'assurée de continuer à travailler dans son domaine professionnel et/ou de définir de nouveaux objectifs professionnels.

Lors d'un entretien du 27 octobre 2010 avec son conseiller, l'assurée a accepté de participer à la mesure auprès de la Fondation R._____ afin de définir de nouveaux objectifs professionnels. Elle a en outre été informée du fait qu'elle risquait d'être pénalisée si elle ne respectait pas les objectifs fixés pendant l'entretien.

Dans un protocole d'entretien du 9 février 2011, signé de la main de l'assurée elle-même ainsi que de celle d'un conseiller de la Fondation R._____, elle a fait part de son intention de travailler en priorité sur un projet d'indépendante (ouverture d'un commerce). Selon ce document, l'assurée ne considérait pas le cours de réinsertion professionnelle comme une mesure nécessaire.

Le 17 février 2011, le conseiller de l'ORP a relevé que l'assurée avait abandonné son projet de commerce général avec l'Afrique à l'issue du cours de sensibilisation à la création d'une entreprise en juin 2010 et qu'elle avait déjà envisagé la création de divers commerces, changeant tout le temps de projet. Il a relevé que l'assurée s'était inscrite au registre du commerce en raison individuelle, le 21 mai 2010, et a réclamé un examen de son aptitude au placement.

Dans un courrier du 17 février 2011, afin de pouvoir se prononcer sur l'aptitude au placement, le Service de l'emploi, Instance

juridique chômage, a demandé à l'assurée qu'elle se détermine sur son activité d'indépendante. Ce faisant, il lui a imparti un délai de dix jours pour transmettre ces renseignements, en l'avertissant qu'à défaut une suspension de son droit aux indemnités serait prononcée. L'assurée a été informée par ce même courrier des conséquences d'une décision niant son aptitude au placement.

Le 18 février 2011, l'ORP a demandé à l'assurée de se déterminer sur le fait qu'elle avait refusé de donner suite à la mesure de réinsertion professionnelle, en tant que mesure de marché du travail. Ce faisant, il lui a imparti un délai de dix jours, en l'avertissant qu'à défaut une sanction serait prononcée. L'assurée n'a pas répondu à ce courrier.

Le 23 février 2011, l'assurée a pris position au sujet de son aptitude au placement, expliquant notamment qu'elle envisageait toujours de débiter une activité indépendante, en raison de sa situation personnelle, de ses difficultés à retrouver un emploi et de ses démarches entreprises auprès de l'ORP. Elle a en outre affirmé que son inscription au registre du commerce comme indépendante avait été faite de manière anticipée, mais qu'elle n'avait pas exercé d'activité à ce titre.

Le 25 février 2011, le Service de l'emploi l'a informée que, malgré son inscription au registre du commerce, elle était apte au placement et devait le demeurer tant qu'une décision formelle lui permettant de se consacrer à son activité indépendante ne lui était pas adressée. Réserve était encore faite de reconsidérer cette décision en cas de découverte de faits nouveaux.

Par décision du 15 mars 2011, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit aux indemnité de l'assurance-chômage pour une durée de 16 jours, à compter du 10 février 2011, au motif qu'elle avait refusé de suivre une mesure de marché du travail proposée par l'ORP auprès de la Fondation R._____.

Le 18 mars 2011, l'assurée a formé opposition à cette décision et conclu à l'annulation de la suspension de 16 jours de son droit aux indemnités. Elle a expliqué qu'elle rencontrait des difficultés à trouver du travail, qu'elle avait suivi un cours de sensibilisation à la création d'une entreprise et qu'elle avait des difficultés à payer son loyer. Elle a ajouté qu'on ne lui avait jamais proposé un travail ou un cours qu'elle avait refusé, et qu'elle était disponible à toute proposition de l'ORP.

Par décision sur opposition du 7 juin 2011, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assurée. Il a retenu que si l'assurée faisait appel à l'assurance-chômage pour retrouver un emploi, elle était tenue de se conformer aux instructions de l'ORP et de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement. Or l'assurée avait refusé sans juste motif de participer à la mesure mise en place pour définir de nouveaux objectifs professionnels au vu de sa situation médicale auprès de la Fondation R._____. La suspension, d'une durée de 16 jours, devait également être confirmée dans sa quotité.

B. Par acte du 29 juin 2011, T._____ a recouru contre cette décision sur opposition et conclu à l'annulation de celle-ci. Elle a relevé qu'elle n'avait pas refusé de suivre la mesure de marché du travail proposée par la Fondation R._____, puisqu'elle s'était rendue à l'entretien du 9 février 2011 avec un responsable de cette fondation. Il y avait été retenu que cette mesure n'était pas adéquate à sa situation professionnelle et qu'elle n'allait pas améliorer son aptitude au placement. Lors de cet entretien, elle a expliqué qu'elle avait suivi un cours pour l'aide à la création d'une entreprise et que le responsable de la Fondation R._____ lui avait remis un document destiné aux assurés qui souhaitent entreprendre une activité indépendante.

Dans sa réponse du 10 août 2011, le Service de l'emploi a conclu au rejet du recours, faisant valoir que l'assurée n'avait pas invoqué d'arguments susceptibles de modifier l'issue de la décision attaquée.

E n d r o i t :

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 la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0) selon l'art. 1 al. 1 LACI. Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 58 LPGA). 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, interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent et respectant pour le surplus les autres conditions de forme prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

b) La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer dans le cas présent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]). Au vu de la suspension de 16 jours du droit aux indemnités prononcée à l'encontre de la recourante, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que la présente cause relève de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) Selon 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 let. a 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 aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement.

Parmi les mesures relatives au marché du travail (MMT), Chapitre 6 de la LACI, 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). Les emplois temporaires 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 (art. 64a al. 2 en corrélation avec 16 al. 2 let. c LACI).

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; TF C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3; TF C 75/06 du 2 avril 2007 consid. 5).

b) Il convient de sanctionner par une suspension du droit à l'indemnité 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

durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI).

Selon l'art. 45 al. 3 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), 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 compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité. En tant qu'autorité de surveillance, le seco a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1; les deux avec référence citée).

Selon la circulaire relative à l'indemnité de chômage (IC 2007, D72), dont la teneur correspond au bulletin LACI D72-D72 (en vigueur depuis octobre 2011), en cas de non présentation à un cours ou d'abandon de ce cours sans motif valable, la sanction est de 16 à 18 jours pour un cours d'environ 5 semaines, et de 19 à 20 jours pour un cours d'environ 10 semaines. Dans les deux cas, selon ladite circulaire, il s'agit d'une faute de gravité moyenne.

3. a) En l'espèce, la recourante conteste la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Le Service de l'emploi lui reproche, en effet, d'avoir refusé de participer à une mesure de marché du travail qui lui a été assignée par l'ORP, à savoir un cours de réinsertion professionnelle auprès de la Fondation R. _____ permettant de définir de

nouveaux objectifs, compte tenu de son état de santé. Il n'est pas contesté que la recourante n'a, effectivement, pas participé à cette mesure.

La recourante fait valoir qu'elle n'a pas refusé de suivre la mesure proposée par la Fondation R._____, mais que lors de son entretien du 9 février 2011 avec un responsable de cette fondation, il a été retenu que cette mesure n'était pas en accord avec ses projets, puisqu'elle envisageait de se mettre à son propre compte en débutant une activité indépendante.

b) Cependant, l'intention de la recourante de s'établir comme personne de condition indépendante, soit de créer sa propre entreprise, compte tenu notamment de cours qu'elle a suivis à cet effet et de son inscription au registre du commerce, ne la dispense pas d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de sa part pour éviter le chômage ou l'abrèger. Dans ce cadre, il lui incombe notamment de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (art. 17 al. 3 let. a LACI). Ceci est d'autant plus vrai qu'elle a déclaré, lors de ses entretiens des 20 avril 2010, 4 juin 2010 et 7 juillet 2010 avec son conseiller ORP, qu'elle renonçait à aller de l'avant dans une activité indépendante, se rendant compte de ses lacunes et du rendement minimum nécessaire pour pouvoir dégager un salaire, qu'elle avait déjà proposé à plusieurs reprises divers projets allant de l'import-export au cabinet d'esthétique en passant par le commerce de culottes, sans qu'aucun d'eux ne débouche sur quelque chose de concret. Il est ainsi permis de douter du sérieux de l'assurée quant à son intention réelle de créer sa propre entreprise.

Au demeurant, il n'est guère vraisemblable que la recourante ait, comme elle le prétend, signé sans relire le protocole du 9 février 2011. En effet, non seulement le document est rédigé de telle manière que les motifs de son refus sont la seule chose qui y figure, mais encore, lors de son entretien du 27 octobre 2010 avec son conseiller ORP, elle avait expressément accepté de participer à cette mesure - dont les objectifs

avaient été clairement fixés, à savoir définir de nouveaux objectifs professionnels - et avait été informée du fait qu'elle risquait d'être pénalisée si elle ne respectait pas les objectifs fixés pendant l'entretien.

Par ailleurs, l'objectif de la mesure du marché du travail consistait en l'examen de la possibilité pour l'assurée de continuer de travailler dans son ancien domaine d'activité ou de définir de nouveaux objectifs professionnels. Cette mesure, proposée par l'ORP, visait donc clairement à améliorer l'aptitude au placement de l'assurée, en lui permettant d'augmenter ses chances de retrouver un emploi. En outre, l'assignation contenait l'obligation pour l'assurée de se conformer à l'instruction de l'ORP, sous peine de se retrouver exposée à une réduction de ses prestations financières. Cet avertissement lui avait également été réitéré lors de son entretien du 27 octobre 2010 avec son conseiller ORP.

En conséquence, la recourante a, sans motif valable, refusé de participer à une mesure de marché du travail qui lui a été assignée par l'ORP. Elle a donc contrevenu à ses obligations prévues à l'art. 17 al. 3 LACI, et doit être suspendue dans son droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

c) Au vu du cas d'espèce, il n'y a pas lieu de s'écarter de la sanction prononcée, à savoir une suspension de 16 jours du droit aux indemnités, correspondant à une faute de gravité moyenne. En effet, la recourante a certes entrepris des démarches en vue de se lancer dans une activité indépendante, mais elle a renoncé à ce projet, lequel n'était vraisemblablement pas abouti. Elle a de plus, de sa propre initiative, mis un terme à son activité d'infirmière veilleuse de nuit, en raison de problèmes de santé, de sorte que la mesure de marché du travail, destinée à définir ses futurs objectifs professionnels, apparaissait parfaitement adéquate et nécessaire.

En retenant la durée minimale de suspension prévue en cas de faute moyenne, soit 16 jours (art. 45 al. 3 let. b OACI), l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas

présent, de sorte que cette appréciation n'est pas manifestement erronée. La décision contestée doit par conséquent être confirmée, ce qui conduit au rejet du recours.

4. S'agissant des frais et dépens (art. 91 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA). La recourante, qui succombe et qui n'est pas assistée d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 7 juin 2011 par le Service de l'emploi est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- T. _____
- Service de l'emploi
- 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 :