

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 mai 2014

Présidence de Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

C. _____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 17 al. 1 et 3 let. a, 30 al. 1 let. d LACI.

E n f a i t :

A. C. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), ressortissante portugaise née en 1983, au bénéfice d'une autorisation d'établissement C CE/AELE, est célibataire et mère d'une fillette née en 2010.

Elle a été employée auprès de la société B. _____ SA en tant qu'opératrice de production, respectivement opératrice qualité, jusqu'au terme des rapports de travail intervenu le 28 février 2013.

L'assurée s'est annoncée aux organes de l'assurance-chômage en date du 27 février 2013, se déclarant disponible pour l'exercice d'une activité lucrative à 100%, et a sollicité l'octroi d'indemnités journalières dès le 1^{er} mars 2013.

B. L'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) a assigné l'assurée à suivre un cours auprès de l'Association D. _____, intitulé « Technique de recherche d'emploi / Base Non Qualifié » du 13 au 24 mai 2013, par communication du 16 avril 2013.

Il était précisé que le cours serait dispensé tous les après-midi de 13h30 à 16h30, ainsi que les 16, 23 et 24 mai 2013 toute la journée, soit de 9h à 12h et de 13h30 à 16h30.

L'ORP a cependant été contraint annuler cette mesure en date du 14 mai 2013 après avoir été informé par le prestataire mandaté de l'absence de l'assurée au cours corrélatif le 13 mai 2013.

Par pli du 16 mai 2013, l'ORP a requis des explications auprès de l'assurée quant aux motifs justifiant sa défection. Dans le délai imparti, celle-ci a exposé ce qui suit, par courrier non daté, réceptionné à l'ORP le 29 mai 2013 :

« Je suis vraiment navrée de n'avoir pas pu participer à ce cours, je [me] faisais d'ailleurs une joie d'y aller. Malheureusement, depuis le 14 mai 2013 ma fille est tombée malade (angine avec double infection) et a dû être hospitalisée durant la semaine. [...] »

Était joint à ce courrier un certificat établi le 14 mai 2013 par la
Dresse F._____, médecin auprès de l'Hôpital J._____, indiquant que l'état de santé de l'enfant précitée justifiait la présence de son père pendant quatre jours, à compter du 14 mai 2013.

Aux termes d'une décision du 30 mai 2013, considérant que l'assurée avait refusé sans motif de suivre une mesure du marché du travail, l'ORP a prononcé une suspension de dix jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité à compter du 14 mai 2013.

C. L'assurée a contesté cette décision par écriture d'opposition du
2 juillet 2013, mettant en exergue les faits suivants à l'origine de son défaut au cours planifié :

« [...] En date du 12 mai 2013, ma fille de 3 ans a fait une très forte fièvre durant toute la journée et toute la nuit. Le 13 mai, jour du cours, je suis allée aux urgences de l'Hôpital de [...]. Ma fille a subi des contrôles toute la journée. Le 14 mai, malgré les premiers soins donnés, j'ai dû me rendre à l'Hôpital une nouvelle fois pour de nouveaux examens.

En date du 15 mai, ma fille a été hospitalisée jusqu'au 17 mai 2013. Le 20.05.2013, j'ai envoyé un courrier à la caisse [de chômage] et à l'ORP afin d'expliquer cette situation en y joignant le certificat médical au nom de ma fille [...].

Comment, en étant mère célibataire, j'aurais pu laisser ma fille seule à l'hôpital ?

Le jour même, j'ai informé téléphoniquement l'ORP qui m'a conseillée d'entrer en contact avec l'Association D._____. J'ai tenté à plusieurs reprises de les joindre, sans succès. [...] »

Par décision sur opposition du 12 septembre 2013, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), saisi de la procédure contentieuse, a confirmé la décision du 30 mai 2013. Après avoir rappelé les dispositions légales pertinentes et la jurisprudence relative aux déclarations dites de première heure, le SDE a retenu que la

fille de l'assurée était tombée malade à compter du 14 mai 2013 et qu'aucun motif valable n'excusait une absence au cours dès le 13 mai 2013. Se référant au surplus au barème des suspensions, édicté par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), il a estimé que la sanction de dix jours de suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité tenait compte de l'ensemble des journées de cours manquées par l'assurée.

D. L'assurée a déféré cette décision sur opposition à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte du 9 octobre 2013, où elle s'est derechef prévalu de la maladie de son enfant à compter du 12 mai 2013, en reprenant à l'identique les arguments avancés au stade de la procédure d'opposition. Elle a joint à son écriture deux documents établis par le Dr G._____, médecin-chef de pédiatrie auprès de l'Hôpital J._____, à savoir :

- une attestation non datée certifiant que « le certificat médical du 14.05.2013, respectivement signé par la Doctoresse F._____ (assistante), contenait des erreurs pour des motifs linguistiques » ;
- un nouveau certificat médical daté du 8 octobre 2013, indiquant que l'état de santé de l'enfant de l'assurée avait requis « la présence indispensable de sa mère pendant 4 jours, à compter du 14.05.2013 » et qu'une hospitalisation avait été nécessaire du 15 au 17 mai 2013.

L'intimé a produit sa réponse le 15 novembre 2013, concluant au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition du 12 septembre 2013. Mettant en premier lieu en exergue les déclarations contradictoires de l'assurée, il a en second lieu relevé que les nouvelles pièces produites par cette dernière n'expliquaient pas davantage les raisons de son absence au cours le 13 mai 2013. Dès lors, il a considéré que la sanction, prononcée du fait de la mise en échec de l'intégralité de la mesure du marché du travail, était pleinement justifiée.

La recourante ne s'étant pas déterminée dans le délai imparti par la juge instructrice pour répliquer, celle-ci a accordé un ultime délai aux parties pour formuler toute réquisition complémentaire.

Le SDE a communiqué le 7 janvier 2014 ne pas avoir d'élément supplémentaire à ajouter, tandis que la recourante a suggéré à la même date que l'Hôpital J._____ soit contacté en vue de confirmer sa consultation du 13 mai 2013.

Sur questions de la juge instructrice, en date du 4 avril 2014, le Dr G._____ a répondu négativement s'agissant d'une éventuelle consultation de l'assurée au Service des urgences de l'hôpital en date du 13 mai 2013. Il a précisé que la présence de la recourante auprès de sa fille avait été nécessaire le 14 mai 2013, à l'exclusion du 13 mai 2013.

Les parties ont eu l'opportunité de se déterminer sur cette nouvelle pièce. Le SDE a constaté, par correspondance du 30 avril 2014, que le médecin susmentionné corroborait les premières déclarations de l'assurée, et a en conséquence persisté dans ses précédentes conclusions, compte tenu de l'absence de motif valable pour expliquer l'absence de la recourante au cours le 13 mai 2013. Cette dernière ne s'est pour sa part pas exprimée plus avant.

E n d r o i t :

1. 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 du canton où est sise l'autorité intimée (art. 57 LPGA ; 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 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'assurée qui a qualité pour recourir (art. 59 LPGA), dans les formes prévues par la loi (61 let. b LPGA), le recours est recevable, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. Est litigieuse la question de savoir si la sanction infligée à l'assurée par l'ORP, confirmée par l'intimé, à savoir la suspension du droit à l'indemnité de chômage durant dix jours pour refus de participer à une mesure du marché du travail, est bien fondée.

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.

Singulièrement, à teneur de l'art. 17 al. 3 LACI, l'assuré est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé. Il a notamment 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 (let. a).

b) 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).

c) En vertu de 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 lorsqu'il ne se présente pas à une mesure du 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.

Une suspension du droit à l'indemnité suppose l'existence d'une faute de l'assuré. Il y a faute dès que la survenance du chômage ne relève pas de facteurs objectifs, mais réside dans un comportement que l'assuré pouvait éviter au vu des circonstances et des relations personnelles en cause (TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 207/05 du 31 octobre 2006 consid. 4.2).

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 (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4).

d) 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 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 (TFA C 64/99 du 28 mai 1999 ; C 43/04 du 25 juin 2004 consid. 2 ; ATF 120 V 375).

3. a) 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 ; 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 126 V 353 consid. 5b). 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).

b) 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 (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).

c) L'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 références citées).

4. In casu, il n'est pas contesté que la mesure du marché du travail assignée à l'assurée par l'ORP, soit le cours destiné à optimiser sa technique de recherches d'emploi, était adapté à sa situation personnelle en vue d'une réintégration rapide sur le marché de l'emploi et remplissait en conséquence les objectifs poursuivis selon l'art. 59 al. 2 LACI.

La recourante ne conteste pas davantage avoir mis en péril l'exécution de ladite mesure du fait de sa défection dès le premier jour du cours corrélatif.

Reste à déterminer si les motifs dont elle se prévaut - maladie et hospitalisation de sa fillette âgée de trois ans - sont susceptibles d'excuser son manquement.

a) Conformément à la jurisprudence rappelée supra au considérant 2d, la garde d'un enfant en bas âge ne constitue pas un motif autorisant l'assuré à décliner sa participation à une mesure mise en œuvre par l'ORP, sous réserve de l'exception consistant en l'impossibilité de confier cette garde à des tiers, limitée à la durée du congé maternité.

La recourante ne peut manifestement se prévaloir de cette exception vu l'âge de son enfant. Étant par ailleurs rappelé qu'elle a annoncé une disponibilité à l'emploi de 100% à l'occasion de son inscription à l'ORP, il lui incombait incontestablement de prendre ses dispositions pour que la garde de sa fillette soit assurée à ce même taux. En outre, il sied de souligner que l'assignation au cours, expédiée par l'ORP le 16 avril 2013, est intervenue près d'un mois avant le début de la mesure, ce qui laissait à l'assurée un intervalle suffisant pour s'y préparer et prendre toutes mesures utiles aux fins de la garde de son enfant. L'on relèvera au surplus que le cours mis en œuvre par l'ORP devait être dispensé sur dix jours ouvrables, dont sept uniquement durant la demi-journée, à hauteur au maximum de trois heures (de 13h30 à 16h30). Ce planning peu contraignant permettait à l'évidence à la recourante d'organiser d'autant plus librement la garde de sa fille.

Force est donc incontestablement d'en déduire que le cours assigné par l'ORP ne peut être considéré comme non-convenable dans le sens entendu par l'art. 16 al. 2 LACI.

b) S'agissant singulièrement de la journée du 13 mai 2013, l'assurée n'a pas été en mesure de démontrer à ce stade que son enfant requérait effectivement des soins d'urgence et sa présence effective dès cette date.

Il y a en effet lieu d'accorder davantage de crédit aux premières déclarations de l'assurée, en application de la jurisprudence citée plus haut sous considérant 3c, dans la mesure où elle a elle-même évoqué l'apparition de la maladie de sa fille (angine) seulement à la date du 14 mai 2013 aux termes de son courrier explicatif réceptionné par l'ORP le 29 mai 2013.

A fortiori, les pièces médicales produites et les réponses claires du Dr G. _____ pour le compte de l'Hôpital J. _____, communiquées le 4 avril 2014, corroborent les premières déclarations de l'assurée

puisqu'elles ne font état d'aucun impératif médical en faveur de sa fillette antérieur à la date du 14 mai 2013.

Aussi, l'on se doit de considérer - au degré de la vraisemblance prépondérante - que la garde de cette enfant aurait pu et dû être déléguée à un tiers pour la journée du 13 mai 2013.

En revanche, il s'agit de retenir, en faveur de la recourante, un empêchement objectivement fondé à se présenter à la mesure en cause pour la période limitée du 14 au 17 mai 2013 inclus, au vu des certificats médicaux versés à son dossier, plus particulièrement de la présence de l'assurée requise auprès de son enfant malade.

c) Vu les éléments qui précèdent, il convient de retenir, à l'instar de l'intimé, que la recourante n'a fait valoir aucun motif valable susceptible de justifier sa défection à la date du 13 mai 2013, tandis que son comportement a compromis une mesure du marché du travail et entraîné son annulation.

La recourante a ainsi commis une faute, assimilable à un refus de se présenter à une mesure du marché du travail, ce qui constitue à l'évidence un manquement passible de sanction sur la base de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

5. La suspension prononcée à l'encontre de la recourante étant confirmée dans son principe, il convient à présent d'en examiner la quotité tout en se prononçant sur le degré de gravité de la faute commise.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute de l'assuré, et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Aux termes de l'art. 45 al. 3 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.

b) S'agissant de la qualification de la faute et de la quotité de la sanction, le juge des assurances sociales ne peut, sans motif pertinent, substituer son appréciation à celle de l'administration ; il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 126 V 75 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 2 ; TF 9C_377/2009 du 20 janvier 2010 consid. 4.2).

c) Dans sa directive relative à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC, point D1), 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. Elle 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 outre, par souci d'égalité de traitement entre les assurés, le SECO a établi un barème relatif aux sanctions applicables auxquels les tribunaux se réfèrent également. Ils ne s'en écartent que lorsqu'il y a des circonstances particulières. Le barème du SECO prévoit, en cas de non-présentation à un cours d'une durée de dix jours ou d'abandon d'un tel cours sans motif valable, une suspension équivalant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés (Bulletin LACI IC, point D 72, ch. 3D 1).

d) In casu, la recourante a, du fait de sa défection au premier jour du cours planifié dès le 13 mai 2013, mis en échec l'intégralité de la mesure du marché du travail concernée. Ainsi que l'a d'ailleurs retenu l'intimé, cette faute peut être qualifiée de légère compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

Cela étant, il convient de rappeler que l'assurée disposait d'une excuse valable justifiant son absence pour la période s'étendant du 14 au 17 mai 2013 inclus, du fait des soins et de la prise en charge hospitalière requis par sa fille, dûment attestés par le Dr G. _____, ce dont l'intimé n'a toutefois pas tenu compte.

En termes de jours de cours effectivement non fréquentés au sens entendu par le barème du SECO susmentionné, doivent en conséquence être comptabilisés uniquement les après-midi des 13, 20, 21 et 22 mai 2013, ainsi que les journées complètes des 23 et 24 mai 2013, soit au total quatre jours entiers non fréquentés sans juste motif.

Il s'ensuit que la quotité de la sanction infligée à la recourante a lieu d'être réduite à quatre jours de suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage afin de se conformer au barème du SECO et de respecter le principe de la proportionnalité dans un tel contexte.

6. Il ressort en définitive des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée dans le sens évoqué ci-dessus.

Il n'y a au surplus pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, la recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD et 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est partiellement admis.

- II. La décision sur opposition, rendue le 12 septembre 2013 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est réformée en ce sens que la sanction prononcée à l'encontre de la recourante est ramenée à quatre jours de suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité.

- III. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- C. _____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :