

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 juin 2015

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Barman Ionta

Cause pendante entre :

U. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 16 al. 2 let. c, 17 al. 3 let. a, 30 al. 1 let. d et 64a LACI

E n f a i t :

A. Licencié au 31 août 2013 par l'entreprise [...] Sàrl au sein de laquelle il travaillait depuis février 2011, U._____ (ci-après : l'assuré) s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), sollicitant l'octroi d'indemnités de l'assurance-chômage dès le 1^{er} septembre 2013. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert.

Le 12 septembre 2013, l'assuré s'est entretenu avec son conseiller ORP dans le cadre d'un entretien de conseil. Selon le procès-verbal y relatif, l'assuré était sans formation professionnelle mais au bénéfice de treize années d'expérience comme jardinier paysagiste. A titre de stratégie de réinsertion, il était prévu le suivi d'un programme d'emploi temporaire (PET) en vue de l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles.

Le 31 octobre 2013, l'assuré s'est présenté à un nouvel entretien de conseil. Le procès-verbal y relatif exposait que les résultats obtenus pour les recherches d'emploi et le dossier de candidature de l'assuré révélaient nécessaire l'assignation à un programme d'emploi temporaire, dans lequel serait intégré un cours de technique de recherche d'emploi (TRE). Par courrier du même jour, l'ORP a assigné l'assuré à un entretien préalable auprès de l'organisation I._____ à [...].

L'entretien s'est déroulé le 19 novembre 2013, à la suite duquel l'organisateur, en la personne de Q._____, a établi son rapport. Il en résultait que la participation de l'intéressé à la mesure, en qualité de manutentionnaire, devait avoir lieu du 2 décembre 2013 au 1^{er} mars 2014, mais que l'inscription n'avait pu être faite en raison d'un refus de l'assuré. Sous « Remarques », il était exposé ce qui suit :

« Lors de l'entretien préalable, Monsieur U._____ a décliné la mesure.

Qu'il veut chercher du travail tout seul, garder cette place pour un autre !...
Aucun dialogue possible. »

Invité à se prononcer sur les motifs de son refus de participer à la mesure, l'assuré a écrit à l'ORP le 26 novembre 2013 et expliqué avoir demandé le report de son engagement lors de l'entretien préalable avec Q._____. Il produisait un certificat médical tendant à justifier sa demande, aux termes duquel un arrêt de travail à 100% était prescrit du 20 novembre au 4 décembre 2013 inclus par son médecin traitant, le Dr P._____.

Par décision du 27 novembre 2013, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de seize jours indemnisables dès le 20 novembre 2013 pour refus de participation à une mesure, en application des art. 17 al. 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI (loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité). L'ORP a considéré que l'assuré, par son comportement, avait diminué notablement la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances à faire valoir auprès d'employeurs potentiels.

L'assuré s'est opposé à cette décision le 3 décembre 2013, concluant implicitement à son annulation. Il évoquait un malentendu lors de l'entretien du 19 novembre 2013 au cours duquel il avait demandé à Q._____ d'attendre le résultat de sa consultation médicale du lendemain mais s'était heurté, selon ses dires, à un refus catégorique. Il ajoutait avoir téléphoné à Q._____ dès réception de son certificat médical, le 20 novembre 2013, lequel lui aurait répondu que « c'était le 2 décembre 2013 ou rien », le certificat médical devant par ailleurs être directement adressé à l'ORP.

L'assuré a complété son opposition le 9 décembre 2013. Il rappelait le début de la mesure fixée au 2 décembre 2013, son rendez-vous médical au lendemain de l'entretien préalable, ses doutes quant à son aptitude à travailler pour le moment et l'arrêt de travail attesté par son médecin le 20 novembre 2013 jusqu'au 4 décembre suivant,

mentionnant en outre la prolongation de son arrêt de travail jusqu'au 18 décembre, certificat médical à l'appui.

Interpellé par l'ORP aux fins d'obtenir certaines précisions, Q._____ s'est exprimé dans un courrier électronique du 13 février 2014, rédigé en ces termes :

« Suite à votre téléphone de ce jour, veuillez trouver un complément d'information :

Initialement son entretien avait été planifié le 12.11.13 à 9h00.
Le 11.11.13 l'assuré nous contacte téléphoniquement. Il nous précise qu'il ne pourra pas venir le 12.11, il a un rendez-vous chez son dentiste.
Nous lui fixons une nouvelle date soit, le 19.11.13 à 10h00.

Lors de l'entretien du 19.11, il m'a effectivement parlé d'un problème de santé et qu'il devait consulter.
Ma réponse : que cela ne posait pas de problème, que le temps lui serait donné moyennant un justificatif.

Note : le début de sa mesure était prévue le 2.12.13. »

L'assuré a été invité à se déterminer sur la réponse de l'organisateur. Par lettre du 22 février 2014, il a indiqué maintenir sa version des faits contrairement à Q._____, soulignant l'absence, dans le rapport d'entretien préalable, de son état de santé et de sa consultation du lendemain chez le médecin. Il ajoutait que l'organisateur ne lui avait jamais dit que sa maladie ne posait pas problème mais, *a contrario*, qu'il devait accepter et signer le contrat, à défaut l'ORP serait immédiatement informé de son refus de participer à la mesure. L'assuré produisait en outre une attestation de la clinique dentaire confirmant le rendez-vous du 12 novembre 2013, à 8 heures.

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), a rendu le 11 mars 2014 une décision rejetant l'opposition de l'assuré et confirmant la suspension prononcée par l'ORP. En substance, le SDE a exposé qu'au moment où l'assuré a refusé la mesure, soit le 19 novembre 2013, son état de santé ne l'empêchait aucunement de suivre ce programme d'emploi temporaire, les certificats médicaux ne concernant pas la période au cours de laquelle s'est déroulé l'entretien

préalable. L'assuré devait se conformer aux instructions de l'ORP et ses arguments n'étaient pas à même d'excuser valablement le manquement qui lui était reproché. Par ailleurs, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant la durée de la suspension à seize jours.

B. Par acte du 3 avril 2014, U._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 11 mars 2014, concluant implicitement à son annulation. Il explique avoir contacté le Dr P._____, lequel atteste, dans un second certificat médical daté du 20 novembre 2013 et produit céans par le recourant, une incapacité de travail totale du 18 novembre au 4 décembre 2013 ; selon les dires du recourant, ce certificat démontre que « [son] état de santé était déjà avéré le 18 novembre 2013, le jour où [il a] demandé le rendez-vous ».

Dans sa réponse du 20 mai 2014, le SDE a maintenu ses conclusions et proposé le rejet du recours. Il expose que les certificats médicaux présentent des contradictions quant à la date du début de l'incapacité de travail du recourant, soulignant qu'il semble peu plausible que le même médecin établisse, le même jour, deux certificats médicaux avec une date de début d'incapacité de travail différente. De l'avis de l'intimé, le certificat médical joint au recours ne peut être pris en considération, de sorte que l'incapacité de travail doit être reconnue à compter du 20 novembre 2013.

Le SDE produit en outre le dossier de l'intéressé.

Dans sa réplique du 10 juin 2014, le recourant conteste l'aspect contradictoire des certificats médicaux produits. Il allègue que le Dr P._____ a simplement reporté la date du début de son incapacité de travail au jour de sa prise de contact avec le cabinet médical pour obtenir un rendez-vous, précisant que la journée du 18 novembre 2013 n'offrant plus de place disponible, la consultation a été fixée au 20 novembre suivant.

Le 15 juin 2014, le recourant produit céans le certificat médical relatif à son incapacité de travail attestée dès le 18 novembre 2013, sur lequel figure une note manuscrite du Dr P._____, rédigée le 13 juin 2014 en ces termes :

« Le certificat ci-dessus a été établi le 20/11/2013. Le patient a pris RV le 18/11/2013 par tel. et m'a consulté à mon cabinet le 20/11/2013. Puisque le patient était déjà malade depuis le 18/11, je lui ai fait ce certificat rétroactivement depuis le 18/11/2013. »

L'intimé duplique le 27 juin 2014, requérant, à titre de mesure d'instruction complémentaire, l'audition du Dr P._____ sur le contenu contradictoire des certificats médicaux qu'il a établis.

Interpellé par la juge instructeur, le Dr P._____ s'est exprimé dans un courrier du 12 août 2014 à la teneur suivante :

« Madame la Juge,

Monsieur U._____ a en effet d'abord bénéficié d'une incapacité de travail à 100% du 20 novembre 2013 jour de la consultation au 4 novembre 2013.

Monsieur U._____ m'a reconsulté le 13 janvier 2014 disant qu'il n'était pas allé travailler depuis le lundi 18 novembre 2013 au lieu du 20 novembre 2013 comme indiqué sur le premier certificat.

Monsieur U._____ avait en effet contacté la réception le 18 novembre 2014 pour prendre un rendez vous et la première place disponible était le 20 novembre 2013.

J'ai vérifié cela et corrigé le premier certificat d'incapacité de travail en le débutant le lundi 18 novembre 2013 au lieu du 20 novembre 2013 noté sur le premier certificat.

En espérant que ces explications vous aiderons à comprendre la contradiction qui n'en est pas une, mais bien une correction, je vous prie Madame la Juge, d'agréer l'assurance de ma considération. »

L'intimé n'a pas fait valoir d'observations complémentaires dans ses déterminations du 2 septembre 2014.

C. En date du 28 mai 2015 s'est tenue une audience d'instruction au cours de laquelle le recourant a été entendu dans ses explications. Le procès-verbal de l'audience fait état de la déclaration suivante :

« Je suis allé au rendez-vous avec Monsieur Q._____. Je lui ai dit d'attendre que je vois mon médecin mais il n'a pas voulu. Il a dit que si je refusais de signer, il enverrait une déclaration de refus de mesure à l'ORP. Je conteste avoir dit que je voulais chercher du travail tout seul. »

Dans le cadre de l'audience, Q._____ a été entendu comme témoin. Le compte-rendu de son audition a la teneur suivante :

« Je confirme que l'assuré a décliné la mesure et si j'ai écrit dans mon mail du 13 février 2014 qu'il avait parlé d'un problème de santé, c'est que c'est vrai, mais je ne m'en souviens pas. Je ne me souviens pas non plus que l'assuré m'ait demandé d'attendre qu'il voie son médecin. »

Bien que régulièrement assigné, l'intimé ne s'est pas présenté à cette audience.

E n d r o i t :

1. a) Conformément aux art. 56 al. 1 et 57 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 compétent - en dérogation à l'art. 58 LPGA - selon les art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI (ordonnance 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).

Dans le cas présent, déposé en temps utile et dans les formes prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) Selon l'art. 93 let. a LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), qui s'applique 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 seize jours, la valeur litigieuse est manifestement inférieure à 30'000 fr., de sorte que 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. En l'espèce, est litigieuse la question de savoir si l'intimé était fondé à infliger au recourant une suspension de seize jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage, au motif qu'il aurait refusé de participer au programme d'emploi temporaire (PET) auprès de l'organisation I. _____ dès le 2 décembre 2013.

3. a) Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abrèger. Il a l'obligation, en particulier, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement lorsque l'autorité compétente le lui enjoint (art. 17 al. 3 let. a LACI) ; cette obligation s'étend également à un programme d'emploi temporaire si l'office régional de placement le décide (art. 64a al. 1 LACI ; Boris Rubin, Assurance-chômage : Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^e éd., Zurich 2006, n° 5.8.7.6, p. 424).

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).

b) Le refus d'un assuré de participer à un programme d'emploi temporaire préalablement assigné constitue un motif de sanction relatif aux mesures de marché du travail au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI. Cette disposition sanctionne 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 en encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but. 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 (TF C 152/01 du 21 février 2002, consid. 4).

Il y a un motif valable de ne pas participer à une mesure de marché du travail, 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. Singulièrement, selon l'art. 64a al. 2 LACI, le caractère convenable d'un programme d'emploi temporaire ne dépend que des conditions fixées à l'art. 16 al. 2 let. c LACI ; à teneur de cette disposition, 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.

Un assuré qui entend se prévaloir d'un motif de santé pour quitter ou refuser un poste de travail doit en principe fournir un certificat médical circonstancié. Pour avoir force probante, le certificat médical ne doit en principe pas avoir été établi trop longtemps après la survenance de l'empêchement ; un certificat médical tardif ne perd toutefois pas forcément toute force probante, par exemple lorsque l'annonce de l'incapacité de travail a été inscrite à temps sur les documents de contrôle (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zürich/Bâle 2014, p. 191, n° 37).

4. 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 (ATF 135 V 39 consid. 6.1, 126 V 353 consid. 5b, 125 V 193 consid. 2 et 121 V 45 consid. 2a). La directive relative à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC) du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) 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.

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, 2^e éd., Zurich 2006, n° 11.2.12.3.2, p. 798).

5. En l'espèce, il est établi que l'assuré n'a pas participé au programme d'emploi temporaire pour lequel il a été assigné du 2 décembre 2013 au 1^{er} mars 2014. L'intimé retient que le recourant a commis une faute en refusant de participer au programme d'emploi temporaire, estimant que les certificats médicaux ne concernent pas la période au cours de laquelle s'est déroulé l'entretien préalable.

Le recourant fait valoir qu'il n'a pas refusé la mesure mais demandé son report lors de l'entretien du 19 novembre 2013, doutant de son aptitude à travailler à ce moment et invoquant une consultation médicale le lendemain.

a) Dans le certificat médical établi le 20 novembre 2013 et remis à l'ORP, le Dr P._____ a attesté une incapacité de travail totale du 20 novembre au 4 décembre 2013. Ce certificat a ensuite été modifié, fixant le début de l'incapacité de travail au 18 novembre 2013. Le Dr P._____ a affirmé, tant dans sa note manuscrite du 13 juin 2014 que dans le courrier du 12 août 2014 à l'autorité de céans, que le rendez-vous médical avait été pris le 18 novembre 2013 mais la première place disponible pour une consultation n'avait été que le 20 novembre suivant. De ce fait, il a corrigé le premier certificat médical, attestant une incapacité de travail dès le jour où l'état de santé de son patient, selon les dires de ce dernier, contrevenait déjà à l'exercice d'une activité professionnelle.

Le recourant expose que sa demande de report de la mesure a reçu un refus catégorique de l'organisateur, même après l'établissement du certificat médical par le Dr P._____. Dans le rapport faisant suite à l'entretien préalable du 19 novembre 2013, Q._____ a informé l'ORP que l'inscription au programme d'emploi temporaire ne pouvait se faire, l'assuré ayant décliné la mesure, souhaitant rechercher du travail par ses propres moyens. Dans son courriel du 13 février 2014, il mentionne cependant l'évocation par l'assuré de son problème de santé et de la consultation médicale ainsi que la réponse qu'il a apportée quant au temps qui serait accordé à l'intéressé moyennant un justificatif. Lors de l'audience d'instruction du 28 mai 2015 à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, Q._____ a confirmé le contenu de son courriel du 13 février 2014 tout en déclarant ne pas se souvenir des dires de l'assuré lors de l'entretien.

b) Les déclarations du recourant, demeurées constantes, sont corroborées par les écrits du Dr P._____, ainsi que par le courriel du 13 février 2014 de Q._____, subsidiairement par son audition du 28 mai 2015.

Il appert ainsi que le recourant a immédiatement entrepris des démarches pour tenter de faire comprendre à l'organisateur Q._____ les raisons qui le conduisaient à refuser de participer à la mesure. Au jour de l'entretien préalable, il se trouvait en attente d'un avis de son médecin traitant et la possibilité d'un report du début de la mesure, moyennant justificatif, a été évoquée par l'organisateur. Le recourant a ensuite informé ce dernier de la teneur du certificat médical au jour de son établissement, avant de le remettre à l'ORP dans le délai qui lui avait été imparti pour justifier l'absence de participation au programme d'emploi temporaire. Cela étant, le Dr P._____ a constaté que le recourant était durablement incapable de travailler à partir du 18 novembre 2013 en raison de son état de santé. Les raisons l'ayant conduit à modifier son certificat médical initial ont été clairement exposées et suffisent à considérer que les déclarations du recourant sont crédibles.

Sur la base de ces éléments, on peut donc conclure que le recourant était manifestement inapte au travail pour des raisons de santé dès le 18 novembre 2013, soit antérieurement à l'entretien préalable. Son manquement au programme d'emploi temporaire est ainsi excusable et n'a pas à faire l'objet d'une sanction, singulièrement d'une suspension de son droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

c) En définitive, le recours doit être admis et la décision attaquée rendue par le Service de l'emploi annulée, dès lors qu'aucune sanction ne peut être prononcée à l'encontre du recourant.

6. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant 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 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours déposé le 3 avril 2014 par U. _____ est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 11 mars 2014 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- U. _____
- 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).

La greffière :