

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 mars 2017

Composition : M. NEU, juge unique

Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 17 al. 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. B._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1974, a exercé diverses activités lucratives, notamment en qualité de garçon d'office, d'employé polyvalent et de magasinier. Il est par ailleurs titulaire d'un permis de cariste depuis 2007.

Il a été licencié le 27 novembre 2014 par l'entreprise de nettoyage où il était employé depuis 2011, avec effet au 31 janvier 2015.

B. L'assuré s'est annoncé auprès des organes de l'assurance-chômage en s'inscrivant à l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) [...] le 28 novembre 2014. Il a revendiqué des indemnités journalières à compter du 1^{er} février 2015.

C. En date du 26 août 2015, l'ORP a assigné l'assuré à un entretien auprès de l'Association C._____ en vue de mettre en œuvre un programme d'emploi temporaire (PET) en qualité de nettoyeur en bâtiment et agent d'exploitation. Suite à cette entrevue, le PET a été planifié du 21 octobre 2015 au 21 janvier 2016 (cf. rapport d'entretien adressé à l'ORP par l'association précitée le 22 septembre 2015).

A l'occasion d'un entretien de conseil du 12 octobre 2015 à l'ORP, l'assuré a informé la conseillère en charge de son dossier de la conclusion d'un contrat de travail pour un poste de chauffeur à temps partiel auprès de l'Association F._____. L'activité était supposée se dérouler du lundi au mercredi dès le 9 novembre 2015. L'assuré devait néanmoins débiter le PET le 21 octobre 2015 (cf. procès-verbal d'entretien du 12 octobre 2015).

L'ORP a informé l'assuré de l'interruption du PET, fixée au 6 novembre 2015, par décision du 20 octobre 2015. Le même jour,

l'assuré s'est rendu à l'ORP pour y déposer un tirage du contrat de travail de durée déterminée conclu le 19 octobre 2015 avec l'Association F._____. Sa conseillère lui a fait part de sa décision en vue de l'exécution du PET du 21 octobre 2015 au 6 novembre 2015 (cf. procès-verbal d'entretien du 20 octobre 2015, rédigé le lendemain).

L'Association C._____ a indiqué à l'ORP, par courriel du 20 octobre 2015, que le dossier de l'assuré serait archivé. Par courriel du lendemain, elle a informé l'ORP que l'assuré ne s'était pas présenté pour débiter le PET.

Invité à s'expliquer sur son défaut, l'assuré s'est prévalu, en date _____ du 26 octobre 2015, de son contrat de travail avec l'Association F._____ et de l'aval de sa conseillère en personnel quant à l'annulation du PET et à sa prise d'emploi. Un courriel à cette dernière avait été expédié le 25 octobre 2015 à _____ réception le 23 octobre 2015 de la nouvelle décision de l'ORP du 20 octobre 2015. Ce courriel était resté sans réponse.

Par décision du 3 novembre 2015, l'ORP a sanctionné l'assuré en le suspendant de 16 jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité dès le 22 octobre 2015. Il a retenu ce faisant que l'assuré avait refusé de participer au PET planifié auprès de l'Association C._____.

L'assuré a conclu un nouveau contrat de travail en tant que collaborateur temporaire à hauteur de 35 heures par semaine auprès de G._____SA à compter du 4 novembre 2015.

Réitérant ses précédentes explications, l'assuré s'est formellement opposé à la décision du 3 novembre 2015 par correspondance du 9 novembre 2015.

Saisi de la procédure d'opposition, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rendu sa décision sur opposition le 16 décembre 2015. Il a rappelé que l'assuré avait été dûment informé par sa conseillère auprès de l'ORP de son obligation de se rendre au PET lors des entretiens des 12 et 20 octobre 2015. La sanction demeurait justifiée dans son principe, tandis qu'il y avait lieu de la réduire à 13 jours de suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité pour tenir compte de la durée effective du PET. L'opposition de l'assuré était en conséquence partiellement admise.

D. L'assuré a déféré la décision sur opposition du 16 décembre 2015 à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal aux termes d'un acte de recours du 4 janvier 2016. Il a repris les arguments précédemment développés pour conclure à l'annulation de la sanction infligée.

Le SDE a produit sa réponse au recours le 8 février 2016, proposant son rejet. Il s'est fondé pour l'essentiel sur les procès-verbaux des entretiens des 12 et 20 octobre 2015 pour considérer que l'assuré avait été averti du maintien du début du PET dès le 21 octobre 2015, son défaut à cette date justifiant à son avis le prononcé d'une sanction à son encontre.

Invité à répliquer, l'assuré ne s'est pas manifesté plus avant, de sorte que la cause a été gardée à juger.

Les faits seront repris dans la mesure utile dans le développement juridique infra.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, 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 l'assurance-chômage (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 et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (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) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

c) En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile auprès du tribunal compétent dans le respect des formes prescrites par la loi, de sorte qu'il est recevable.

La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique.

2. En l'espèce, l'objet du litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 16 décembre 2015, à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de 13 jours dès le 22 octobre 2015, motif pris de son défaut à une mesure du marché du travail en date du 21 octobre 2015.

3. 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) ou 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 (TF [Tribunal fédéral] 8C_878/2008 du 25 juin 2009 consid. 2.1 ; art. 64a al. 2 LACI en corrélation avec l'art. 16 al. 2 let. c LACI)

L'injonction de participer à une mesure de marché du travail a lieu sous forme d'assignation. L'assignation en tant que telle n'est pas sujette à opposition. Seule l'éventuelle décision de suspension de l'indemnité pour non présentation à une telle mesure peut l'être (TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 49/02 du 2 juillet 2002 consid. 4).

4. 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 ; TFA C 59/04 du 28 octobre 2005).

En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4). Lorsqu'un assuré ne les respecte pas, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin précisément de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. d LACI sanctionne en particulier l'assuré qui n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente par la suspension de son droit à l'indemnité de chômage (TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3).

b) 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 C 207/05 du 31 octobre 2006 consid. 4.2).

Pour autant, 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).

c) Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il 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.

Le motif de suspension prévu par cette disposition permet de sanctionner l'assuré non seulement en cas de faute grave, mais aussi en

cas de négligence, même légère (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 15 ad art. 30 LACI).

5. 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 ; 126 V 353 consid. 5b et les références ; cf. également ATF 133 III 81 consid. 4.2.2 et les références).

Il n'existe pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré de sorte qu'il s'agit de retenir le déroulement des faits le plus vraisemblable (ATF 126 V 319 consid. 5a ; TF 8C_746/2007 du 11 juillet 2008 consid. 5).

b) On rappellera en outre le principe de la bonne foi devant régir les relations entre l'administration et les administrés. Ce principe est ancré aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et a trouvé une concrétisation en matière d'assurances sociales, notamment à l'art. 27 LPGA qui règle les devoirs de renseignements des assureurs à l'égard des assurés.

Le principe de la bonne foi, valant pour l'ensemble de l'activité étatique, interdit à l'autorité de se comporter de manière contradictoire. Il protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration et

qu'il a pris sur cette base des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice. En outre, ce principe commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif. (cf. ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 ; TF 1C_495/2013 du 7 janvier 2014 consid. 5 ; cf. Scartazzini/Hürzeler, *Bundessozialversicherungsrecht*, 4^{ème} éd. 2012, p. 74 ; Pierre-Yves Greber, in : *Droit suisse de la sécurité sociale*, Vol. I, 2010, p. 38 ; de manière générale : Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, 2011, p. 192-201).

6. In casu, il n'est pas contesté que le contrat de travail conclu par le recourant avec l'Association F._____ dès le 9 novembre 2015, faisait obstacle au PET sur la durée, puisque cette mesure était initialement planifiée du 21 octobre 2015 au 21 janvier 2016. Le recourant estime cela étant avoir été tardivement informé de son maintien jusqu'au 6 novembre 2015.

a) A cet égard, le procès-verbal d'entretien du 12 octobre 2015 a été rédigé comme suit par la conseillère en charge du dossier du recourant :

« [...] Le DE [réd. : demandeur d'emploi] m'annonce qu'il s'est trouvé un emploi comme chauffeur chez Association F._____ à temps partiel dès le 9.11.2015 le lundi, mardi et mercredi. Lui demande de commencer quand même chez Association C._____ et d'apporter le contrat ; sans contrat, nous n'interrompons pas la mesure. [...] »

Quant au procès-verbal d'entretien du 20 octobre 2015, il relate les éléments suivants :

« Est passé à l'ORP nous apporter un contrat tempo[raire] comme chauffeur chez Association F._____ qu'il commence lundi 9.11.2015. Informé le DE qu'il doit commencer le PET qui est prévu demain le 21.10.2015 jusqu'au 6.11.2015. »

A la même date, une décision n° [...] a été adressée au recourant l'invitant à suivre le PET convenu « du 21.10.2015 au

21.01.2016 ». Une nouvelle décision à l'attention de l'assuré, également datée du 20 octobre 2015, a néanmoins été libellée en ces termes :

« La décision n° [...] du 20.10.2015 est annulée.
La participation au programme d'emploi temporaire est abandonnée le 06.11.2015.
Vous êtes assigné à suivre le programme d'emploi temporaire mentionné ci-dessous du 21.10.2015 au 06.11.2015. [...] »

b) Le recourant a pour sa part relaté les faits suivants dans ses explications du 26 octobre 2015, qu'il a réitérées à l'issue de son opposition du 9 novembre 2015 :

« [...] La conseillère en placement que j'ai vue le 12 octobre 2015 m'a donné son approbation pour cet emploi. [...] j'ai apporté ledit contrat à la conseillère de l'ORP. Celle-ci m'a dit que je devais avertir Association C. _____ pour qu'il suspende la mesure. J'ai donc téléphoné à Association C. _____ et les ai informés que j'avais trouvé un autre emploi et que je ne pourrai par conséquent pas effectuer la mesure. Association C. _____ m'a alors confirmé que pour eux « c'était bon ».

Le 23 octobre 2015, en fin de journée, j'ai reçu la nouvelle décision de l'ORP m'indiquant que la participation au PET était maintenue pour une période modifiée, soit du 21.10.2015 au 6 novembre 2015. J'ai alors rédigé un mail à la conseillère en placement que j'ai envoyé le dimanche 25 octobre 2015, afin qu'elle le trouve le lundi. J'indiquais dans ce courriel que je ne comprenais pas cette nouvelle assignation à me présenter chez Association C. _____, dès lors que nous avions convenu oralement, le 20 octobre 2015, que je devais appeler ce dernier pour suspendre la mesure. Mon courriel est resté sans réponse de sa part.

Aujourd'hui, je me suis néanmoins présenté à 7h auprès de Association C. _____, où j'ai rencontré la responsable du PET Celle-ci m'a indiqué que la mesure était annulée du fait que je ne m'étais pas présenté alors qu'elle avait convenu par téléphone avec ma conseillère ORP que je viendrais tout de même le 21.10.2015 et que la conseillère m'en aurait informé. Cependant, j'ai eu connaissance de cette nouvelle décision à me présenter le 21.10.2015 seulement au 23.10.2015. [...] »

Un tirage du courriel adressé par le recourant à l'ORP le 25 octobre 2015 à 12h53 a été produit en annexe au mémoire de recours du 4 janvier 2016.

c) Compte tenu des éléments cités ci-dessus, il convient de considérer, à l'instar du recourant, que ce dernier n'a été informé que

tardivement du maintien de la mesure auprès de l'Association C._____. Ce n'est en effet que le 23 octobre 2015, soit à réception de la décision de l'ORP annulant et remplaçant celle du même jour, qu'il a été en mesure de constater les modifications apportées à la planification initiale. On relèvera, en sus d'une certaine confusion susceptible d'être engendrée par l'émission de décisions divergentes à la même date, qu'il apparaît vraisemblable que ces documents ne soient parvenus au recourant que quelques jours après leur expédition. Le SDE n'a du reste pas soutenu qu'ils auraient été envoyés en courrier A ou recommandé. Il est par ailleurs établi que le recourant a expédié un courriel à sa conseillère le dimanche 25 octobre 2015 afin de lui faire part des démarches effectuées auprès de l'Association C._____, où il s'est présenté le lendemain matin afin de se justifier et d'obtenir des explications.

Dans ce contexte, la version des faits alléguée par le recourant apparaît d'autant plus vraisemblable qu'il a effectivement contacté l'Association C._____ pour l'informer de sa prise d'emploi. Cette dernière a au demeurant confirmé ce renseignement à la conseillère de l'ORP le 20 octobre 2015, indiquant « procéder à l'ouverture d[u] poste et archiver le dossier de cette personne » (cf. courriel du prestataire du 20 octobre 2015 à l'ORP). Vu la communication de l'Association C._____, le recourant pouvait manifestement estimer que la mesure prévue était purement et simplement annulée.

Quant aux procès-verbaux d'entretien sur lesquels s'appuie l'intimé, on ne peut les qualifier de déterminants en l'occurrence. Au demeurant, les propos retranscrits à l'occasion de l'entretien du 12 octobre 2015 légitimaient le recourant à considérer que la production d'un contrat de travail avec l'Association F._____ entraînait l'annulation effective du PET projeté.

Quant aux propos consignés dans le procès-verbal d'entretien du 20 octobre 2015, rédigé a posteriori le 21 octobre 2015, ils ne permettent

pas de déduire que l'information relative au maintien du PET a été effectivement comprise par le recourant.

Partant, il n'a pas lieu de conclure que ce dernier a failli à ses obligations à l'égard de l'ORP, son comportement n'ayant par ailleurs pas été de nature à prolonger le chômage, mais à réduire le dommage à l'assurance.

7. a) L'intimé a en définitive suspendu à tort le recourant dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage. La sanction infligée n'étant pas justifiée dans son principe et devant être annulée, il s'agit d'admettre le recours et d'annuler la décision sur opposition du 16 décembre 2015.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'est pas représenté par un mandataire professionnel (cf. art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 16 décembre 2015 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est annulée.

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

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

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

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 :