

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 février 2017

Composition : Mme PASCHE, juge unique
Greffière : Mme Rochat

Cause pendante entre :

J._____, à [...], recourant,

et

V._____, à Lausanne, intimé.

Art. 17, 30 et 59 LACI ; 45 OACI

E n f a i t :

A. J. _____ (ci-après: l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement d' [...] (ci-après: ORP) le 31 juillet 2015, sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} août 2015.

Par décision du 26 janvier 2016, la Caisse cantonale de chômage a informé l'assuré que son droit aux prestations de chômage avait pris fin le 4 janvier 2016, date à laquelle il avait épuisé ses deux cent soixante jours d'indemnités journalières.

Par avis du 10 mars 2016, l'ORP a assigné l'assuré à un entretien préalable en vue de sa participation à un programme d'insertion, planifié par [...].

Par courrier du 20 avril 2016, l'ORP a informé l'assuré que le refus de participer à la mesure "PI - [...] comme aide de cuisine auprès de [...]" pouvait constituer une faute et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. L'intéressé a été invité à se déterminer par écrit dans un délai de dix jours.

L'assuré a répondu par courrier du 3 mai 2016, selon les termes suivants:

" [...]. En effet, je n'ai jamais refusé de participer à la mesure :

PI- Programme d'insertion par le [...] comme aide de cuisine auprès de la [...].

Comme je vous l'ai expliqué le jour de notre entretien du 20 avril 2016, je n'ai plus de téléphone (ni recevoir ni appeler) car mon abonnement a été coupé par [...] faute de non-paiement et depuis je ne bénéficie d'aucun numéro, je suis inscrit au RI depuis le début de l'année, je n'ai pas les moyens de payer mon abonnement ou d'acheter une nouvelle carte.

Comme vous m'avez expliqué vous avez essayé de me joindre par téléphone à plusieurs reprises, je vous prie de me contacter par mail ".

Par décision du 9 mai 2016, l'ORP a prononcé une suspension de 16 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré à compter du 15 mars 2016, au motif qu'il avait refusé de participer à une mesure de marché du travail, sans justes motifs.

Par courrier du 16 mai 2016, l'assuré s'est opposé à cette décision. Il a exposé s'être trouvé momentanément sans téléphone pour n'avoir pas payé son abonnement en raison de problèmes financiers. Selon lui, il ne pouvait pas savoir qu'il serait contacté par l'organisateur de la mesure ou son conseiller, n'ayant pas été informé par écrit qu'il devait débiter un programme d'insertion.

Par décision sur opposition du 7 juillet 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après: le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision du 9 mai 2016. Il a en particulier relevé que l'assuré était resté injoignable durant plus d'une semaine, ce qui était constitutif d'une négligence. Il appartenait en effet à l'assuré de tout mettre en œuvre pour obtenir les communications transmises par l'ORP ou l'organisateur de la mesure, notamment en étant joignable dans les 24 heures.

B. Par acte du 4 août 2016, J._____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en faisant pour l'essentiel valoir qu'il n'avait pas refusé de participer à la mesure. Il a repris les termes de son opposition pour conclure implicitement à l'annulation de la décision entreprise.

Le 7 septembre 2016, l'intimé a préavisé en faveur du rejet du recours, estimant que le recourant n'avait pas invoqué d'arguments susceptibles de modifier sa décision du 7 juillet 2017.

Dans sa réplique du 28 septembre 2016, le recourant explique être resté injoignable parce que son téléphone n'était compatible avec aucune carte SIM prépayée. Selon lui, il était sanctionné parce qu'il n'avait pas les moyens d'acquérir un nouveau téléphone pour recevoir des appels.

L'intimé a maintenu sa position par courrier du 18 octobre 2016.

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 (art. 57 LPGA), compétent - en dérogation à l'art. 58 LPGA - selon les 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 la suspension du droit à l'indemnité de chômage de seize 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) Le recours a été interjeté en temps utile (cf. art. 60 LPGA) et respecte les formes prévues par la loi (cf. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

2. a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 125 V 413 consid. 2c et 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) En l'espèce, la décision sur opposition litigieuse a pour objet la suspension du droit du recourant aux indemnités de chômage pendant seize jours, prononcée au motif qu'il a refusé de participer à une mesure de marché du travail.

3. 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 consid. 2).

Aux termes de l'art. 17 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'abrèger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail. Il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (art. 17 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI). Il a aussi 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 (art. 17 al. 3 let. a LACI).

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). En font partie, notamment, les mesures de formation au sens des art. 60 ss. LACI. Les cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement et les stages de formation sont réputés mesures de formation (art. 60 al. 1 LACI).

4. a) 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 (art. 30 al. 1 let. d LACI). Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (ATF 125 V 197 consid. 6b ; DTA 2006 n° 12 p. 148 consid. 2 et les références).

b) De manière générale, une mesure de suspension suppose toujours l'existence d'une faute de l'assuré dont la gravité - légère, moyenne ou lourde - détermine la durée de la sanction (art. 45 al. 3 OACI). La notion de faute prend toutefois, en droit de l'assurance-chômage, une acception particulière, spécifique à ce domaine. Elle ne suppose pas nécessairement, comme en droit pénal ou civil, que l'on doive imputer à l'assuré un comportement répréhensible ; elle peut être réalisée sitôt 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 et les références). La suspension du droit à l'indemnité est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but

de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2, 126 V 520 consid. 4, 126 V 130 consid. 1).

c) Selon le texte de l'art. 30 al. 3 LACI, la suspension du droit à l'indemnité ne vaut que pour les jours pour lesquels le chômeur remplit les conditions dont dépend le droit à l'indemnité. En d'autres termes, pour qu'une suspension du droit à l'indemnité de chômage puisse être prononcée, il faut qu'au moment où débute le délai de suspension applicable au manquement concerné (art. 45 al. 1 OACI, toutes les conditions du droit prévues par l'art. 8 al. 1 LACI (droit à l'indemnité) soient réunies (ATF 126 V 523 consid. 4 ; TFA C 412/00 du 25 septembre 2001 consid. 1 ; cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève, Zurich, Bâle, 2014, n° 12 ad art. 30 LACI). En effet, il n'y a pas de dommage à l'assurance en l'absence de droit aux prestations (Rubin, op. cit. n° 12 ad art. 30 LACI).

5. 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, également ATF 133 III 81 consid. 4.2.2 et les références).

On ajoutera qu'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).

6. a) En l'espèce, il ressort du dossier (notamment rapport d'entretien PI - Programme d'insertion du 22 mars 2016 et procès-verbal d'entretien de conseil du 20 avril 2016) que le recourant est resté injoignable durant une semaine au moins, ce que ce dernier ne conteste pas. Pour sa défense, il fait valoir qu'il n'a pas pu être joint par téléphone, faute d'avoir payé son abonnement en raison de difficultés financières. Selon lui, il est injuste d'être sanctionné parce qu'il n'a pas pu payer son abonnement de téléphone ou acquérir un téléphone compatible avec une carte SIM prépayée. Il ne pouvait par ailleurs pas deviner qu'il serait contacté par l'organisateur de la mesure, n'ayant pas été informé par écrit qu'il devait débiter un programme d'insertion.

Ces explications ne sont d'aucun secours au recourant. En effet, si un assuré souhaite bénéficier des prestations de l'assurance-chômage, il doit remplir les obligations qui y sont liées, dont l'une est précisément d'être joignable dans le délai d'un jour, conformément aux art. 21 al. 1 et 22 al. 4 OACI. Le recourant - comme chaque assuré - s'est engagé à respecter cette obligation au moment de son inscription à l'ORP le 31 juillet 2015. Privé de son téléphone, le recourant devait sans délai prendre des dispositions pour pouvoir être atteignable conformément à ses obligations. On pouvait ainsi raisonnablement exiger de sa part qu'il trouve un moyen de contact alternatif - soit par courriel ou par courrier par exemple - et qu'il informe l'ORP du nouveau mode de communication choisi. Il n'a manifestement pas respecté ces exigences et les motifs dont il se prévaut ne permettent pas de justifier ce comportement ou de l'excuser, puisque des alternatives s'offraient à lui pour être joignable.

Le recourant a tardé à informer l'ORP de sa situation, puisqu'il ne l'a fait que le 3 mai 2016, soit après avoir été interpellé par l'ORP à ce sujet, le 20 avril 2016. En définitive, il s'est manifestement accommodé du risque de manquer une opportunité de participer à une mesure de marché du travail, étant relevé qu'il ne pouvait ignorer que l'organisateur chercherait à le contacter. Il explique en effet dans ses différentes écritures qu'après avoir pris contact avec l'organisateur de la mesure, on

lui avait indiqué qu'il serait recontacté si une place se libérait (opposition du 16 mai 2016 et recours du 4 août 2016).

Vu ce qui précède, le recourant, qui a empêché le déroulement d'une mesure de marché du travail sans motif valable, a adopté un comportement fautif, qui en tant que tel justifie une suspension.

b) Il ressort toutefois du dossier du SDE que le recourant n'a plus droit à des indemnités de chômage depuis le 4 janvier 2016, date à laquelle il a épuisé ses deux cent soixante indemnités journalières. Or la décision sur opposition du 7 juillet 2016 porte sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage à compter du 15 mars 2016 pour une durée de seize jours, soit sur une période où l'assuré ne percevait déjà plus d'indemnités de chômage. Une suspension de ce droit ne saurait dès lors être prononcée (art. 30 al. 3 LACI). Il n'y a en effet pas de dommage à l'assurance en l'absence de droit aux prestations (cf. supra consid. 4c).

En conséquence, la sanction prononcée à l'égard du recourant doit être annulée, quand bien son comportement fautif vis-à-vis de l'assurance-chômage est établi (cf. consid. 6a).

7. Vu ce qui précède, le recours est admis, ce qui entraîne l'annulation de la décision sur opposition du 7 juillet 2016.

a) La procédure étant gratuite, il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 61 let. a LPGA).

b) Le recourant, qui n'est pas assisté par un mandataire professionnel, n'a pas le droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 7 juillet 2016 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- 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 :

- J. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :