

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 septembre 2016

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Rochat

Cause pendante entre :

M._____, à [...], recourante,

et

Z._____, à Lausanne, intimé.

Art. 17, et 59 LACI ; art 21 et 45 OACI

E n f a i t :

A. M. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1981, s'est inscrite le 18 juillet 2014 comme demandeuse d'emploi à plein temps auprès de l'Office régional de placement d' [...] (ci-après : ORP). Elle a sollicité l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Par décision du 21 octobre 2014, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant 5 jours à compter du 1^{er} octobre 2014, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2014 dans le délai légal.

Par décision sur opposition du 3 décembre 2014, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a réformé cette décision en ce sens que la durée de la suspension a été ramenée à deux jours. Non contestée, cette décision sur opposition est entrée en force au terme du délai de recours de 30 jours.

A l'occasion d'un entretien du 9 décembre 2014, la conseillère en personnel en charge du dossier de l'assurée auprès de l'ORP lui a remis en main propre une assignation en vue d'un entretien préalable pour un programme d'emploi temporaire (PET), planifié par O. _____.

Il ressort du procès-verbal de l'entretien de conseil du 22 janvier 2015, les informations suivantes :

« [...] PET : pas de nouvelles à ce jour. Prenons information auprès de M. N. _____ / O. _____. A toujours le dossier de l'assurée en cours. La contacte entre aujourd'hui et demain ».

Le 13 février 2015, N. _____, conseiller en insertion auprès de O. _____ a adressé un courriel à la conseillère ORP de l'assurée, dont la teneur est la suivante :

« A plusieurs reprises j'ai tenté de joindre par téléphone votre assurée susmentionnée durant la période du 26 janvier 2015 au 6 février 2015, malheureusement sans succès.

Je me vois dans l'obligation de classer son dossier sans suite avec le 88811 pour le retrait de la demande ».

Par courrier du 20 février 2015, l'ORP a informé l'assurée qu'en empêchant la mise en place d'un programme d'emploi temporaire, elle avait adopté un comportement pouvant conduire à la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Il lui a imparti un délai de dix jours pour fournir des explications écrites.

L'assurée s'est déterminée dans un courrier du 4 mars 2015, en exposant notamment ce qui suit :

« [...] Lors de mon entretien mensuel du 22 janvier dernier, nous avons fait le point, avec Mme Q. _____, qui a joint M. N. _____ par téléphone qui lui a répondu qu'il me contacterait l'après-midi suivant ou le lendemain. Suite à votre courrier mentionné ci-dessus, j'ai consulté mon journal d'appel, j'ai constaté que j'avais 2 appels en absence du no 021/316.61.95 le premier le 02.02.15 à 15:28 et le second le 03.02.15 à 10:21. Je tiens à préciser qu'aucun message ne m'a été laissé sur mon Combox.

Après avoir vu que ces 2 appels venaient du même numéro, j'ai effectué une recherche sur l'annuaire qui m'a indiqué que le no appartenait à l'administration cantonale et je n'ai pas fait le lien avec O. _____. J'ai essayé de rappeler 2x. La 1^{ère} fois mon appel est resté sans réponse et la seconde je suis tombée sur un répondeur m'indiquant les heures de bureau mais qui ne mentionnait pas plus d'information et ne me laissant pas la possibilité de laisser un message ».

Par décision du 18 mars 2015, l'ORP a prononcé une suspension de 16 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée à compter du 13 février 2015, au motif qu'elle a empêché par son comportement la mise en œuvre d'un programme d'emploi temporaire.

Par décision du 19 mars 2015, à laquelle l'assurée s'est opposée, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant 31 jours à partir du 10 décembre 2014 pour refus d'un emploi convenable. Par arrêt du 18 août 2016 (ACH 138/15 - 148/2016), le Tribunal des assurances sociales a rejeté le recours formé par l'assurée

contre la décision sur opposition rendue le 18 juin 2015 par le SDE confirmant la sanction prononcée à son égard.

Par courrier du 31 mars 2015, l'assurée a formé opposition à la décision du 18 mars 2015 auprès du SDE, en concluant implicitement à son annulation. En substance, elle soutient s'être aperçue le 20 février 2015 avoir reçu deux appels en absence entre les 2 et 3 février 2015 d'un numéro correspondant à celui de l'administration cantonale et non à celui d'O._____. Elle n'a pas fait le rapprochement avec cette entité, ce d'autant que l'organisateur de la mesure n'avait laissé aucun message sur sa boîte vocale ni adressé de courriel de rappel. Elle a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de fournir un relevé des appels reçus sur son téléphone, n'ayant pas fait de copie d'écran du journal des appels reçus. Elle a cependant joint à son opposition un relevé caviardé des appels déviés sur son répondeur, lequel ne fait pas état du numéro des appelants.

Par décision sur opposition du 16 juin 2015, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée, considérant qu'elle avait empêché le déroulement d'une mesure de longue durée, en ne répondant pas aux appels téléphoniques d'O._____, bien qu'informée dès le 22 janvier 2015 qu'elle serait prochainement contactée. Il pouvait d'ailleurs être exigé de l'assurée qu'elle réponde à ses appels, même si elle ne reconnaissait pas le numéro de l'appelant, étant précisé qu'en l'occurrence le numéro mentionné dans le cadre de ses déterminations du 4 mars 2015 correspondait bien à celui d'un collaborateur d'O._____. Le SDE a considéré que le relevé des appels téléphoniques fourni était inexploitable dans la mesure où il ne faisait pas mention du numéro de l'appelant. Enfin, l'assurée n'avait tenté de joindre l'organisateur qu'à une seule reprise, le deuxième appel ayant été effectué en dehors des heures de bureau.

B. Par acte du 14 août 2015, M._____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en concluant implicitement à son annulation. Elle réitère les explications déjà exposées dans le cadre de son opposition, ajoutant qu'O._____ ne

prouvait pas avoir tenté de la joindre à plusieurs reprises entre le 26 janvier et le 6 février 2015. Elle explique par ailleurs que suite à son entretien de conseil du 22 janvier 2015, elle était informée que les collaborateurs d'O._____ étaient débordés, raison pour laquelle elle n'avait pas cherché à joindre ce service directement. Elle a enfin exposé qu'elle répondait à son téléphone, même lorsque le numéro appelant lui était inconnu, considérant toutefois ne pas devoir être joignable en tout temps, même en situation de chômage.

Dans sa réponse du 9 septembre 2015, l'intimé a rappelé qu'O._____ était une entité de l'administration générale du Service de l'emploi et que ce service avait tenté de joindre la recourante à plusieurs reprises. Il ne lui appartenait pas de déployer d'autres moyens que le téléphone pour la joindre. C'était au contraire à l'assurée de faire preuve d'une plus grande motivation pour reprendre contact avec O._____.

Par courrier du 25 août 2016, l'intimée a confirmé ses déterminations du 9 septembre 2015 alors que la recourante n'a pas procédé 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 (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 16 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, compte tenu des fêtes judiciaires estivales (art 38 al. 4 LPGA sur renvoi de l'art. 60 al. 2 LPGA), par l'assurée qui a qualité pour recourir (art. 59 LPGA). L'écriture du 14 août 2015 respectant 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. 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 de la recourante aux indemnités de chômage pendant seize jours, prononcée au motif qu'elle a empêché par son comportement la mise en œuvre d'une mesure relative au marché du travail (MMT).

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 ; 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'abréger. 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).

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).

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).

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 ; 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).

5) a) En l'occurrence, l'intimé reproche à la recourante de n'avoir pas répondu aux appels téléphoniques d'O._____ et d'avoir ainsi empêché la mise en place d'un programme d'emploi temporaire. Pour sa défense, la recourante conteste avoir été contactée par O._____, sous réserve de deux appels en absence reçus entre les 2 et 3 février 2015 d'un numéro correspondant à celui de l'administration cantonale. Elle aurait pris connaissance de ces appels suite au courrier de l'ORP du 20 février 2015, alors qu'elle consultait le journal des appels en absence de son téléphone.

Les explications de la recourante ne lui sont d'aucun secours. En effet, alors qu'elle reconnaît avoir reçu deux appels téléphoniques les 2 et 3 février 2015, elle n'explique pas pourquoi elle n'y a pas répondu aussitôt en décrochant son téléphone, ou, si elle les avait manqué, pourquoi elle n'a pas rapidement donné suite à des appels en absence qui devaient pourtant s'afficher sur son téléphone. La recourante était informée depuis le 22 janvier 2015 qu'O._____ prendrait contact avec elle. Il n'appartenait pas à l'organisateur de la mesure de joindre la recourante par différents moyens, mais bien à cette dernière de faire preuve de vigilance en s'assurant régulièrement qu'elle ne manquait pas l'appel téléphonique de cette institution.

b) Dans le cadre de son recours, l'assurée indique « ne pas avoir été joignable lors de ces 2 appels » estimant qu'elle n'avait pas à être atteignable en tout temps : « être au chômage ne nous oblige pas à rester chez soi, assis devant son téléphone en attendant qu'il veuille bien sonner. Je dois comme tout[e] personne, faire des courses, me doucher, aller aux toilettes, faire le ménage et la lessive, etc ». En l'occurrence, si

un assuré souhaite bénéficier des indemnités 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 à l'art. 21 al. 1 OACI. Aussi, si l'on n'attendait pas de la recourante qu'elle réponde sans délai au téléphone ou retourne immédiatement un appel, quand bien même un assuré doit être disponible durant les heures habituelles de travail (Rubin, op. cit, n° 26 ad art. 15 LACI), elle devait à tout le moins réagir dans un délai d'un jour aux appels reçus, ce qu'elle n'a pas fait. Dans ce contexte, que le numéro de l'appelant corresponde ou non à celui de l'organisateur de la mesure est sans pertinence, seul étant déterminant le fait que la recourante n'a pas donné suite à un appel téléphonique alors qu'elle devait pouvoir être jointe sous 24 heures.

Vu ce qui précède, la recourante, qui a empêché le déroulement d'une mesure de marché du travail sans motif valable, a adopté un comportement fautif qui justifie la suspension de son droit à l'indemnité en vertu de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

6. La sanction se trouvant justifiée dans son principe, reste à en examiner la quotité.

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

Selon l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension est 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 (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, Bâle/Genève/Munich 2007, n° 855, p. 2435).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], ch. D72). Un tel barème constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (cf. par ex. TF 8C_337/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2). En revanche, la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (DTA 1999 n° 32 p. 184).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif (« Ermessensüberschreitung ») ou négatif (« Ermessensunterschreitung ») de son pouvoir d'appréciation ou a abusé (« Ermessensmissbrauch ») de celui-ci (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in : ATF 133 V 640, mais in : SVR 2008 ALV n° 12 p. 35). Certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme par exemple d'éventuels problèmes financiers rencontrés par l'intéressé (Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI ; TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 ; C 224/02 du 16 avril 2003 consid. 5).

b) En l'espèce, l'intimé a retenu une faute moyenne, conformément à ce que prévoit l'art. 45 al. 3 let. b OACI, et prononcé une suspension de seize jours dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité. Il s'est fondé sur le barème du SECO susmentionné, lequel prévoit en cas de non-présentation pour la première fois à un programme

d'emploi temporaire une suspension de 21 à 25 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité, respectivement de 16 à 20 jours en cas d'abandon pour la première fois d'une telle mesure ou d'interruption par le responsable du programme (Bulletin LACI IC, ch. D72).

L'autorité de céans est d'avis que l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances en retenant la durée minimale de suspension prévue en cas d'interruption de la mesure par le responsable du programme, selon les barèmes établis par le SECO.

Pour ces motifs, il y a lieu de confirmer tant la qualification moyenne de la faute de la recourante que la durée de la suspension de son droit à l'indemnité de chômage.

7. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) 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, dès lors que la recourante, au demeurant non assistée, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 16 juin 2015 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- 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 :

- M. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'état 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 :