

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 avril 2017

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

W._____, à **P.**_____, recourante,

et

CAISSE CANTONALE DE CHOMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée.

**Art. 9 Cst.; 9 al. 1 let. a Ltr; 27 al. 1 LPGA; 16 al. 2 let. a, 30 al. 1
let. a, 85 al. 1 let. c LACI; 19a al. 3 et 44 al. 1 let. b OACI**

E n f a i t :

A. W. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a été mise au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) du 2 novembre 2015 au 1^{er} novembre 2017.

Par contrat de travail daté du 1^{er} décembre 2015, l'assurée a été engagée par R. _____ (ci-après : l'employeur) en qualité de comptable pour une durée indéterminée dès le 10 décembre 2015. L'horaire de travail convenu était de 46 heures hebdomadaires.

Le 7 décembre 2015, l'assurée et l'employeur ont déposé une demande d'allocations d'initiation au travail (ci-après : AIT) pour la période allant du 10 décembre 2015 au 9 décembre 2016. Dite demande a été acceptée par l'ORP de V. _____ le 8 décembre 2015.

Par courrier du 25 février 2016, l'assurée a démissionné de son poste de comptable avec effet au 31 mars suivant, en invoquant un "tournant" dans sa carrière professionnelle. Sur le formulaire de demande d'indemnité de chômage daté du 24 mars 2016, elle a indiqué comme motifs de la résiliation du contrat : "Horaire imposé incompatible avec vie sociale - harcèlement téléph. le soir - bureau dans un local sans lumière du jour avec néon qui brille [...] et fait mal aux yeux - pas de radiateur, température ~ 17°-18° et autres".

Dans sa réponse du 6 avril 2016 à la Caisse qui lui demandait d'expliquer les motifs de la résiliation de son contrat de travail, l'assurée a invoqué en substance une ambiance de travail délétère, des rapports tendus avec la hiérarchie, des discriminations, un horaire de travail de 46 heures hebdomadaires non compensé par des jours de congé ainsi qu'un horaire quotidien imposé. Elle a exposé que l'ensemble de ces éléments mettaient sa santé tant physique que psychique en danger.

Par décision du 13 avril 2016, la Caisse a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trente-et-un jours indemnisables à compter du 1^{er} avril 2016 en considérant que l'intéressée portait une responsabilité dans la perte de son travail.

Le 27 avril 2016, l'assurée a formé opposition à la décision de la Caisse en reprenant pour l'essentiel les arguments invoqués dans son courrier d'explications du 6 avril précédent.

Par décision sur opposition du 30 septembre 2016, la Caisse cantonale de chômage, Division juridique (ci-après : l'intimée), a confirmé la décision de la Caisse du 13 avril 2016. Elle a estimé que les conditions de travail déplorables dont se prévalait l'assurée n'étaient pas établies et ne permettaient dès lors pas de considérer que l'emploi qu'elle avait quitté n'était pas convenable. En ce qui concerne l'horaire hebdomadaire de travail de 46 heures, l'intimée a exposé que certes il violait l'art. 9 al. 1 let. a LTr (loi fédérale sur le travail du 13 mars 1964; RS 822.11), puisque cette disposition prévoit que le maximum d'heures de travail hebdomadaire pour le personnel de bureau - catégorie dans laquelle entre l'assurée - est de 45 heures, mais a jugé qu'avant de démissionner il appartenait à cette dernière de mettre l'employeur en demeure de respecter ses obligations légales, et que, ne l'ayant pas fait, elle avait commis une faute. La suspension de son droit à l'indemnité de chômage était par conséquent justifié, tant dans le principe que dans la quotité.

B. Par acte du 27 octobre 2016, W._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 30 septembre 2016 en concluant implicitement à son annulation. La recourante reprend les arguments invoqués dans son opposition. Dans un document annexe, intitulé "Extrait de Chronologie c/o R._____", elle détaille notamment les circonstances dans lesquelles le contrat de travail a été conclu, en ces termes :

"21 novembre 2015 Assignation reçue et envoi de mon dossier
Pas de nouvelles

Lu 30 novembre 2015 Téléphone et Entretien avec la directrice Mme F._____. Elle me propose Fr. 6'000.- mais me promet de rembourser la moitié de l'assurance maladie: avantage de la maison.

Ma 1^{er} décembre 2015 2^e entretien avec Mme F._____. M. B._____ et le chef d'exploitation, M. ES : il est prévu de commencer le 9 décembre. Salaire augmenté à Fr. 6'300.-, après négociation. Mme F._____ et M. B._____ demandent de collaborer avec M. ES. [...]

Ve 4 décembre 2015 préparation du contrat, car elle me téléphone pour l'indemnité AIT et ajout de l'allemand par rapport à celle de M. [...], mon prédécesseur. Il est daté du 1^{er} car Mme F._____ voulait que 10 jours avant son début, afin d'obtenir l'indemnité AIT le 1^{er} jour.

Lu 7 décembre 2015 signature du contrat chez eux. Mme F._____ n'est là, pas de corrections possibles.

Ma 8 décembre 2015 entretien mensuel avec Mme H._____, ma conseillère ORP. Amené le contrat et indemnité AIT signés. Pose la question de 46h. Mme H._____ vérifie et me dit que c'est légal jusqu'à 48h. Mme H._____ me demande la raison de l'indemnité AIT, je réponds que le monde des transports m'est inconnu, mais que le bouclage est acquis par mon expérience.

Après-midi : par téléphone Mme F._____ m'avertit que je commence le 10 décembre au lieu du 9 prévu.
[...]"

Par réponse du 30 novembre 2016, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle fait valoir que l'assurée devait tolérer la mauvaise atmosphère de travail, les conditions de travail difficiles et les relations tendues avec la hiérarchie et faire en sorte de chercher un autre emploi avant de démissionner de son poste.

Dans sa réplique du 8 janvier 2017, la recourante confirme ses conclusions. Elle relève notamment ce qui suit :

"Ayant reçu l'assignation, j'ai répondu et fait le nécessaire pour obtenir le poste. Dès le début, l'horaire et le temps hebdomadaire ne me plaisaient pas. Je leur ai demandé de changer l'horaire. La réponse était sèche et négative."

Dans sa duplique du 17 janvier 2017, l'intimée a confirmé ses conclusions en se référant aux motifs de sa décision sur opposition du 30 septembre 2016.

Le 23 janvier 2017, le Juge instructeur a écrit aux parties ce qui suit :

"Après examen du dossier cité en marge, il apparaît que la décision à venir pourrait se fonder sur une violation de l'obligation de renseigner (27 al. 1 LPGA, 19a al. 3 OACI) et l'application du principe de la bonne foi entre administration et administré, dans la mesure où un renseignement erroné aurait été communiqué à la partie recourante quant à la légalité d'un horaire de travail hebdomadaire de 46 heures.

Un délai au **13 février 2017** vous est imparti pour présenter vos éventuelles déterminations sur la substitution de motifs envisagée."

Dans ses déterminations du 9 février 2017, la recourante a notamment relevé ce qui suit :

Faisant suite à votre demande du 23 janvier 2017, l'horaire hebdomadaire de 46 heures a été communiqué à Mme H. _____, ma conseillère ORP de V. _____. Lors de mon dernier entretien du 8 décembre 2015, Mme H. _____ m'avait demandé si j'étais contente d'avoir du travail. Je lui avais répondu que les 46 heures me pesaient et j'avais demandé si c'était légal. Après recherche, Mme H. _____ m'avait répondu que c'était légal jusqu'à 48 heures et que je pouvais rien faire contre cette durée."

Dans le délai prolongé, l'intimée a indiqué qu'elle n'avait pas de détermination à apporter sur la substitution de motifs envisagée.

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).

Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 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) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD et art. 83b LOJV [loi cantonale vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979; RSV 173.01]).

b) En l'espèce, interjeté dans le respect du délai légal et des autres conditions de forme (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

c) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

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 131 V 164 consid. 2.1, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a).

b) En l'espèce, le litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée, par sa décision sur opposition du 30 septembre 2016, à confirmer la suspension du droit de l'assurée aux indemnités de trente-et-un jours indemnisables dès le 1^{er} avril 2016. Il y a dès lors lieu de déterminer si, au regard des circonstances, on pouvait exiger de la recourante qu'elle ne résilie pas le contrat de travail la liant à R. _____ avant d'en avoir conclu un autre.

3. a) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, 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 mais que parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3, 126 V 353 consid. 5b, 125 V 193 consid. 2).

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 et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des 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; cf. ATF 130 I 180 consid. 3.2).

4. a) Aux termes de l'art. 30 al. 1 let. a LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci est sans travail par sa propre faute. Est notamment réputé sans travail par sa propre faute, selon l'art. 44 al. 1 let. b OACI, l'assuré qui a résilié lui-même le contrat de travail, sans avoir été préalablement assuré d'obtenir un autre emploi, sauf s'il ne pouvait être exigé de lui qu'il conservât son ancien

emploi. Lorsque l'assuré abandonne un emploi fautivement au sens de l'art. 44 al. 1 let. b OACI, il y a faute grave (art. 45 al. 3 OACI), sauf exception (ATF 130 V 125). Pour qu'un assuré puisse être sanctionné en vertu de l'art. 44 al. 1 let. b OACI, trois conditions doivent être réunies : il faut que l'assuré ait donné lui-même son congé, qu'au moment de résilier son contrat de travail il n'ait pas eu l'assurance préalable d'un nouvel emploi et enfin, qu'aucune circonstance ne se soit opposée à la poursuite des rapports de travail (critère de l'exigibilité). La notion d'inexigibilité au sens de l'art. 44 al. 1 let. b OACI doit être interprétée conformément à la Convention de l'OIT n°168 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage du 21 juin 1988 (RS 0.822.726.8), qui permet de sanctionner celui qui a quitté volontairement son emploi "sans motif légitime" (cf. art. 20 let. c de la Convention OIT n° 168; cf. ATF 124 V 234 consid. 3b notamment). Dans le cadre de l'art. 44 al. 1 let. b OACI, l'emploi quitté est présumé convenable, de sorte que la continuation des rapports de travail est réputée exigible. Cette présomption est susceptible d'être renversée et il convient de ne pas se montrer trop strict quant à la preuve qui incombe alors à l'assuré. Cela étant, c'est de façon restrictive qu'il convient de trancher la question de savoir si l'on pouvait raisonnablement exiger du travailleur qu'il conserve son emploi. Il s'agit toutefois de tenir compte de l'ensemble des circonstances. On ne saurait exiger d'un travailleur qu'il garde son emploi s'il peut se prévaloir d'un motif de résiliation immédiate au sens de l'art. 337 CO (loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse [Livre cinquième : Droit des obligations]). L'absence de sanction suppose toutefois que la résiliation intervienne en dernier ressort, après que l'intéressé eut pris toutes les mesures exigibles afin que l'employeur satisfasse désormais pleinement à ses obligations contractuelles (TF, 8C_285/2013, consid. 6.2.2, arrêt du 11 février 2014). L'exigibilité de la continuation des rapports de travail est examinée plus sévèrement que le caractère convenable d'un emploi au sens de l'art. 16 LACI (ATF 124 V 234 consid. 4b/bb). Les conditions fixées par l'art. 16 LACI n'en constituent pas moins des éléments d'appréciation importants du critère d'exigibilité. Selon la jurisprudence, il y a lieu d'admettre de façon restrictive les circonstances pouvant justifier l'abandon d'un emploi. Ainsi, des désaccords sur le montant du salaire ou

un rapport rendu avec des supérieurs ou des collègues de travail ne suffisent pas à justifier l'abandon d'un emploi. Dans ces circonstances, on doit au contraire attendre de l'assuré qu'il fasse l'effort de garder sa place jusqu'à ce qu'il ait trouvé un nouvel emploi (cf. Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess, Genève/Zurich/Bâle 2014, nn. 32-37 ad art. 30 LACI, pp. 309-310 et les références citées).

b) Selon l'art. 16 al. 2 LACI, n'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté tout travail qui, notamment, n'est pas conforme aux usages professionnels et locaux et, en particulier, ne satisfait pas aux conditions des conventions collectives ou des contrats-type de travail (let. a).

5. a) En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante a donné son congé le 25 février 2016 pour le 31 mars 2016 sans avoir été préalablement assurée d'obtenir un autre emploi. Pour pouvoir déterminer si elle s'est trouvée sans travail par sa propre faute au sens de l'art. 30 al. 1 let. a LACI, il convient donc d'examiner s'il pouvait être exigé d'elle qu'elle conservât son emploi auprès de R._____.

b) Selon l'art. 9 al. 1 let. b LTr, la durée maximale de la semaine de travail est de 45 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises de commerce de détail (let. a) et de 50 heures pour tous les autres travailleurs (let. b).

Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme

aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2, 131 II 627 consid. 6.1 et les références). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

En matière d'assurance-chômage, l'obligation de renseigner et de conseiller découle principalement des art. 27 LPGA et 19a OACI. Cette obligation, à laquelle les ORP notamment sont soumis (art. 76 al. 1 let c LACI), vise à permettre aux bénéficiaires de prestations d'être informés de manière à leur permettre de revendiquer les prestations qui leur reviennent. La violation du devoir de renseigner et de conseiller entraîne les mêmes conséquences que celles induites par une violation du principe de la bonne foi en cas de renseignement erroné donné par l'administration, à savoir en général l'octroi, par l'administration, d'un avantage contraire à la législation (Rubin, op. cit., nn. 64-68 ad art. 17 LACI, pp. 214-215). Pour qu'on puisse retenir une telle violation, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète (1), qu'elle ait agi ou

soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (2), que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (3), qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir un préjudice (4) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (5) (cf. Rubin, op. cit., n. 65 ad art. 17 LACI).

c) En l'espèce, la recourante a établi, au degré de la vraisemblance prépondérante, avoir reçu un renseignement erroné de sa conseillère ORP en ce qui concerne l'horaire hebdomadaire autorisé par la LTr pour ce qui concerne le personnel de bureau. L'art 9 al. 1 let. a LTr fixe l'horaire hebdomadaire maximal à 45 heures. Or, le contrat de travail que la recourante a signé avec la société R._____ prévoyait expressément un horaire hebdomadaire de 46 heures. L'allégation de la recourante selon laquelle, le jour où elle a apporté à sa conseillère ORP le contrat travail ainsi que le formulaire de demande et de confirmation d'AIT, elle a interpellé l'intéressée au sujet de la légalité de l'horaire hebdomadaire contractuel de 46 heures et que cette dernière lui a répondu, après vérification, qu'il ne posait pas de problème dès lors que la loi prévoyait un horaire hebdomadaire maximum de 48 heures, est rendue vraisemblable par le fait que la conseillère ORP a rendu un préavis favorable d'octroi d'une AIT portant sur le contrat litigieux. Il en résulte que c'est sur la base d'un renseignement erroné que l'assurée a accepté un travail non convenable ex lege (art. 16 al. 2 let. a LACI). Elle est vraisemblablement demeurée dans l'erreur jusqu'à la réception de la décision sur opposition du 30 septembre 2016 qui, à son chiffre 5 in fine, admet que le contrat litigieux était contraire à l'art. 9 al. 1 let. a LTr, puisque ni son courrier d'explication du 6 avril 2016 ni son opposition à la décision du 13 avril suivant ne soulèvent la question de la violation de l'art. 9 al. 1 let. a LTr. Dans ces conditions, il y a lieu d'appliquer la jurisprudence relative au principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) en lien avec l'obligation de renseigner en matière d'assurances sociales (art. 27 al. 1 LPGA, 19a al. 3 OACI et 85 al. 1 let. c LACI) et de considérer que les conditions posées par dite

jurisprudence sont réalisées dans le cas présent. Plus particulièrement, s'agissant de la condition 4), le renseignement erroné a empêché l'interpellation de l'employeur en vue d'une réduction du temps de travail, condition sine qua non fixée par la jurisprudence pour considérer que la violation par l'employeur des dispositions légales rend la continuation des rapports de travail inexigible (TF 8C_285/2013, cité au considérant 5b) in fine supra).

6. Des considérations qui précèdent, il résulte que le recours doit être admis et la décision sur opposition du 30 septembre 2016 annulée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA). Bien qu'obtenant gain de cause, la recourante n'a pas droit à des dépens dès lors qu'elle a agi sans l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 30 septembre 2016 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est annulée.
- III.** L'arrêt est rendu sans frais ni dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- W._____, à P._____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique, 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 :