

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 mars 2018

Composition : M. JOMINI, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne,
intimé.

**Art. 16 al. 2 let. c, 17, 30 al. 1 let. d et 64a al. 1 et 2 LACI ; 45 al. 3
let. b OACI**

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit comme demandeur d'emploi le 1^{er} janvier 2016 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), alors qu'il se trouvait dans l'incapacité totale de travailler depuis le 29 juin 2015 pour cause de maladie. Par une décision du 19 février 2016, la division juridique des ORP a constaté qu'il était inapte au placement, pour des raisons de santé.

L'assuré s'est réinscrit à l'ORP comme demandeur d'emploi à compter du 1^{er} avril 2016 car il disposait à nouveau, à partir de cette date, d'une capacité de travail entière dans une activité adaptée à son état de santé. En effet, le 21 décembre 2015, son assureur-maladie (X. _____) avait retenu, sur la base d'une expertise médicale (Dr D. _____, rhumatologue), que l'intéressé serait en mesure d'assumer un emploi à plein temps dans un secteur d'activité adapté à son état de santé en tenant compte des limitations fonctionnelles suivantes : pas de port ou de soulèvement de charges de plus de 5 kg ; possibilité d'alterner les positions assise et debout toutes les 20 à 30 minutes ; pas d'activité en antéflexion du tronc ; pas d'activité en piétinement prolongé ; pas d'activité nécessitant des efforts de marche prolongée sur une distance de plus de 1 km d'affilée. Le médecin de l'assuré, le Dr Z. _____, généraliste, avait établi, le 4 mars 2016 un certificat attestant de la possibilité de reprise du travail à 100% dès le 1^{er} avril 2016 dans une activité adaptée et il s'était référé à la liste des limitations fonctionnelles établies par l'assureur X. _____.

Le 12 juillet 2016, la division juridique des ORP a informé la caisse de chômage que l'assuré remplissait les conditions de l'aptitude au placement.

B. Par une décision du 25 juillet 2016, l'ORP a assigné l'assuré à participer à une mesure du marché du travail, sous la forme d'un

programme d'emploi temporaire (PET) en qualité de vendeur à plein temps, organisé du 9 août au 8 novembre 2016 par l'association N._____ à [...] (lieu d'exécution : magasin J._____ secteur vente [ameublement de seconde main], à [...]).

Le 10 août 2016, l'organisateur de la mesure a écrit à l'ORP pour l'informer qu'il avait reçu l'assuré le 9 août 2016 pour commencer la mesure et que, au cours de l'entretien, il lui avait exprimé des soucis de santé au dos et lui avait fait part d'un « grave problème d'angoisse et d'agoraphobie qui l'empêchait de mener à bien l'ensemble des activités usuelles de la vie quotidienne » ; il s'était montré très sceptique sur la possibilité de mener à bien cette mesure, ce poste de vendeur ne correspondant pas à son profil professionnel. L'organisateur a ajouté qu'il avait présenté l'équipe de vente à l'assuré, lui avait fait visiter le magasin mais qu'au bout de cinq minutes, l'assuré était sorti et semblait mal. Il l'a libéré en fin de matinée afin qu'il prenne rendez-vous chez son médecin. L'organisateur a conclu qu'il était évident pour lui que l'assuré ne participerait pas à cette mesure.

L'assuré a transmis ensuite à l'ORP un certificat médical établi le 10 août 2016 par le Dr Z._____, attestant qu'il « souffre de crises d'angoisses lorsqu'il se trouve dans des magasins ou autres lieux publics ».

Le médecin-conseil du Service de l'emploi, le Dr F._____, a vu l'assuré le 25 août 2016. Dans son rapport du 30 août 2016, il a retenu que l'assuré avait une pleine capacité de travail, avec les restrictions médicales mentionnées par l'assureur X._____ (cf. supra), et il a ajouté : « Concernant les crises d'angoisse mentionnées dans un certificat, il arrive à les surmonter suffisamment pour conduire un véhicule, donc devrait aussi les surmonter pour le travail. Le cas échéant un certificat spécialisé devra être produit (et préciser alors aussi l'aptitude à la conduite). Néanmoins, éviter de proposer un travail en grand magasin et en espace clos. Privilégier le travail de représentant ».

C. L'ORP a écrit le 7 septembre 2016 à l'assuré pour lui demander de justifier les raisons de son abandon de la mesure. Il a répondu le 19 septembre 2016 qu'il ne supportait pas d'être enfermé dans un centre commercial ou tout autre commerce.

D. Le 30 septembre 2016, l'ORP a rendu une décision de suspension de l'indemnité de chômage pendant seize jours à compter du 19 août 2016. Il lui était reproché d'avoir abandonné sans excuse valable la mesure de marché du travail (MMT) mentionnée plus haut.

L'assuré a formé opposition. Il a alors produit un certificat médical établi le 24 octobre 2016 par la Dresse E._____, médecin-assistant auprès du Dr Z._____, qui indique qu'il « souffre de crises d'angoisses lorsqu'il se trouve dans des commerces depuis 2010. Il est en traitement depuis septembre 2016. Pour cette raison et pour une durée indéterminée, il ne peut pas travailler dans de tels endroits et doit bénéficier d'un travail adapté à ses difficultés ». L'assuré a également produit un certificat médical du 18 octobre 2016 du Dr I._____, psychiatre, déclarant une incapacité de travail ayant débuté le 1^{er} octobre 2016 pour une durée probable d'un mois (à réévaluer au début novembre 2016).

Par une décision sur opposition rendue le 23 novembre 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP.

E. Agissant le 4 janvier 2017 par la voie du recours de droit administratif, A._____ a contesté la décision sur opposition. Il reproche en substance au SDE de ne pas avoir tenu compte des certificats médicaux.

Dans sa réponse du 8 février 2017, le Service de l'emploi propose le rejet du recours.

Un délai de réplique a été fixé au recourant le 13 février 2017 ; il n'a pas déposé de nouvelle écriture.

Etant donné que le recourant avait déposé par ailleurs une demande de prestations AI, l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud a été invité à produire son dossier. Ce dossier contient un rapport médical du 20 octobre 2016 adressé à l'Office AI par le Dr Z._____, qui fait notamment état du suivi par le Dr I._____ depuis fin septembre 2016.

Le 12 juillet 2017, le recourant a été invité par le tribunal à produire un rapport détaillé de son psychiatre traitant. Le 13 septembre 2017, le recourant a répondu qu'il était toujours en attente de ce rapport. Le 19 septembre 2017, il a obtenu une prolongation au 16 octobre 2017 pour produire ce document. Il n'a rien envoyé au tribunal ni donné d'explications complémentaires.

E n d r o i t :

1. La décision attaquée confirme une sanction administrative fondée sur la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0). Cette décision sur opposition peut faire l'objet d'un recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en vertu de l'art. 56 al. 1 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1), en relation avec l'art. 1 al. 1 LACI. Le présent recours a été formé en temps utile (art. 60 al. 1 LPGA) et il respecte les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA, notamment). Il y a lieu d'entrer en matière.

2. La valeur litigieuse – à savoir le montant des indemnités que le recourant ne doit pas recevoir (seize indemnités journalières) – étant à l'évidence inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]).

3. Le recourant fait valoir, en substance, qu'il n'aurait pas dû être sanctionné après son refus de participer à la mesure relative au marché du travail organisée par l'ORP dans un magasin de [...]. Il se prévaut d'une excuse valable, à savoir de ses ennuis de santé attestés par plusieurs médecins.

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. 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, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment et de se conformer aux prescriptions de contrôle (al. 1). Il est également tenu de participer aux mesures relatives au marché du travail et propres à améliorer son aptitude au placement (al. 3 let. a).

Le recourant ne conteste pas qu'il a d'emblée abandonné la mesure qui lui avait été assignée : dès que la mission lui a été présentée, il a agi de telle sorte que l'organisateur l'a dispensé d'effectuer le travail qui était prévu pour lui. Il n'a pas cherché à faire un nouvel essai, dans l'après-midi ou les jours suivants.

Comme le relève la décision attaquée, l'art. 30 al. 1 let. d LACI prévoit que 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. La contestation porte en l'espèce sur la question de savoir s'il existait, pour le recourant, un motif valable d'interrompre la mesure de marché du travail - en l'occurrence un programme d'emploi temporaire au sens de l'art. 64a al. 1

let. a LACI. En vertu de l'art. 64a al. 2 LACI, l'art. 16 al. 2 let. c LACI s'applique par analogie. Il en découle que l'assuré n'a pas l'obligation d'accepter une mesure qui ne convient pas à son âge, à sa situation personnelle ou à son état de santé.

b) C'est bien son état de santé que le recourant invoque en l'espèce. Il n'a pas produit d'autre certificat médical que ceux dont disposait déjà l'autorité intimée. Or, dans la décision attaquée, il a été retenu que le certificat du Dr Z._____ n'était pas un certificat médical circonstancié. Le Service de l'emploi s'est par ailleurs référé à l'avis de son médecin-conseil, dont il déduit que les crises d'angoisse invoquées par le recourant sont « tout à fait gérables et ne l'empêchent pas de travailler dans un magasin ». La décision retient encore que rien n'empêchait le recourant de convenir d'un essai avec l'organisateur, mais que ses différentes déclarations démontraient qu'il n'était de toute manière pas motivé pour participer à cette mesure, la jugeant inutile.

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).

Le certificat médical du Dr Z._____ du 10 août 2016 - établi le lendemain de l'abandon de la mesure - n'est effectivement pas un certificat ou rapport médical circonstancié. Ce document ne pose aucun diagnostic et ne contient d'éléments anamnestiques, qui expliqueraient pourquoi le tempérament anxieux ou l'agoraphobie du recourant aurait une influence sur sa capacité de travail dans une activité compatible avec les autres limitations fonctionnelles. Le certificat du médecin-assistant du Dr Z._____, du 24 octobre 2016, n'est pas plus circonstancié. On ne sait

pas si l'existence de crises d'angoisse depuis 2010 est retenue sur la base d'autres éléments que les déclarations du recourant, étant donné que ce dernier, qui a travaillé entre 2010 et 2015, n'avait pas invoqué ce problème auparavant quand il s'agissait d'évaluer sa capacité de travail. Le médecin-conseil du Service de l'emploi a déconseillé un « travail en grand magasin et en espace clos », mais il n'a pas dit que la structure prévue pour l'exécution de la mesure - un magasin de taille moyenne, exploité par une association à but non lucratif, dans le but de faciliter le retour à l'emploi - avait les caractéristiques d'un grand magasin (supermarché ou autre commerce avec une forte fréquentation). On ne saurait déduire du rapport de ce médecin-conseil que la participation à la mesure, au moins à titre d'essai pendant quelques jours, n'était pas compatible avec l'état de santé du recourant.

Il ressort du dossier qu'après avoir abandonné la mesure et consulté son médecin généraliste, le recourant a entrepris un traitement auprès d'un psychiatre, lequel n'a pas non plus rédigé de rapport circonstancié. Le recourant a été expressément invité à collaborer à l'instruction de la cause en produisant un rapport de son psychiatre mais il a renoncé à le faire. Il faut en déduire qu'il n'a pas pu obtenir d'un spécialiste un document propre à démontrer (au degré de la vraisemblance prépondérante) qu'au mois d'août 2016, son état de santé psychique l'empêchait de suivre, même partiellement, la mesure fondée sur les art. 59 ss LACI. Cette exigence de l'ORP n'était au demeurant pas aussi contraignante que l'obligation d'accepter un emploi convenable auprès d'un employeur, puisqu'il s'agissait d'une mesure temporaire, faisant l'objet d'évaluations périodiques. Il y a lieu de relever que le dossier de l'Office AI ne contient pas non plus de rapport circonstancié d'un psychiatre, ni d'avis d'un autre médecin que le Dr Z. _____ à propos d'atteintes à la santé psychique.

Il n'incombe pas au tribunal d'ordonner d'autres investigations au sujet de l'état de santé du recourant, car c'est à lui qu'il appartient en principe, en pareil cas, de fournir un certificat médical circonstancié, reposant sur une analyse clinique et indiquant précisément les limitations

fonctionnelles (cf. BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève 2014, n. 37 *ad* art. 16 LACI). Dans ces conditions, le Service de l'emploi était fondé à considérer que le recourant avait l'obligation d'accepter la mesure litigieuse, parce qu'elle convenait à son état de santé.

c) La sanction, qui correspond à la valeur inférieure de la « fourchette » pour une faute de gravité moyenne (art. 45 al. 3 let. b OACI), n'est pas critiquable. La faute est réalisée sitôt que le manquement résulte d'un comportement que l'assuré pouvait éviter au vu des circonstances. L'assuré à qui l'occasion d'exercer une activité et d'acquérir des qualifications est offerte, ne la saisit pas et diminue ainsi son aptitude au placement, viole son obligation générale de réduire le dommage (art. 17 LACI – cf. ATF 125 V 197). Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une faute légère, le recourant ayant refusé d'emblée toute participation à la mesure (concernant le degré de la faute, cf. notamment ATF 130 V 125 ; CASSO ACH 43/16 – 76/2016 du 17 mai 2016). Le Service de l'emploi n'a donc pas fait, à ce propos, un mauvais usage de son pouvoir d'appréciation.

4. Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Cela entraîne la confirmation de la décision attaquée. Il n'est pas perçu de frais de justice (art. 61 let. a LPGA). Le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I.** Le recours est rejeté.

- II.** La décision sur opposition rendue le 23 novembre 2016 par le Service de l'emploi est confirmée.

- III.** Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

- IV.** Il n'est pas alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A. _____,
- 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).

Le greffier :