

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 juin 2020

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

M._____, à **S.**_____, recourant,

et

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

**Art. 17 al. 3 let. a, 30 al. 1 let. d et 59 al. 2 LACI ; 45 al. 3 let. a
OACI**

E n f a i t :

A. M. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1986, s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de S. _____ (ci-après : l'ORP) le 24 avril 2018. Il a sollicité le versement de prestations de l'assurance-chômage dès cette date auprès de la Caisse cantonale de chômage.

Le 16 janvier 2019, l'ORP a assigné l'assuré à participer à une mesure du marché du travail sous la forme d'un cours I. _____ auprès de la société coopérative Z. _____, du 6 au 11 mars 2019.

Par courrier du 8 mars 2019, l'ORP a avisé l'assuré que, selon les informations en sa possession, il avait refusé de participer au cours I. _____, ce qui pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. Il lui a imparti un délai de dix jours pour exposer son point de vue.

Dans sa prise de position du 17 mars 2019, l'assuré a indiqué avoir informé son conseiller ORP par courriel du 5 mars 2019 qu'il était au bénéfice d'un contrat d'engagement à 20 % conclu avec son dernier employeur pour gérer son magasin le mercredi et qu'il commençait le lendemain 6 mars. Le 5 mars 2019, il a également adressé un courriel - resté sans réponse - à une collaboratrice de la coopérative Z. _____ pour la prévenir de son absence au cours le 6 mars, tout en précisant (dans un second courriel) qu'il était disponible pour suivre le reste de la mesure dès le 7 mars 2019. Son interlocutrice n'avait pas répondu.

Par décision du 1^{er} avril 2019, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 7 mars 2019 pour avoir refusé de suivre la mesure à laquelle il avait été assigné, contrevenant ainsi aux instructions de l'ORP. Par son

comportement, il a en outre diminué notablement la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances à faire valoir auprès d'employeurs potentiels.

L'assuré s'est opposé à cette décision en date du 1^{er} mai 2019. Se prévalant du fait d'avoir préalablement averti son conseiller ORP ainsi qu'une collaboratrice de la coopérative Z. _____ de son absence le premier jour de la mesure à laquelle il avait été assigné, le 6 mars 2019, en raison d'un engagement professionnel, il a contesté avoir refusé de participer au cours. Il a par ailleurs souligné que, selon les informations qui lui avaient été communiquées, l'exercice d'une activité professionnelle en gain intermédiaire l'emportait sur la participation à une mesure du marché du travail. Du reste, assigné à un cours I. _____ en septembre 2018, il n'avait pas pu participer au premier jour de la mesure (le 24 octobre 2018) pour des raisons identiques à celles faisant l'objet de la présente procédure. Or, aucune sanction n'avait été prononcée à son endroit. Il s'étonnait dès lors de la disparité des pratiques adoptées par l'ORP dans des situations similaires. Au vu des renseignements contradictoires obtenus et de la bonne foi qu'il a toujours manifestée vis-à-vis de l'assurance-chômage, l'assuré estimait que la sanction prononcée était exagérée, si bien qu'il a demandé le réexamen de son dossier.

Saisi de l'opposition formée par l'assuré, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'a rejetée par décision sur opposition du 13 juin 2019. Il a retenu que, si l'assuré avait effectivement averti l'organisateur de la mesure qu'il ne pourrait pas se rendre au cours le 6 mars 2019 car il travaillait, il lui incombait néanmoins de se présenter le lendemain dès lors qu'il n'avait obtenu aucune information quant à une éventuelle annulation. De plus, lors d'un entretien téléphonique du 11 juin 2019, l'organisateur de la mesure a indiqué à l'autorité d'opposition que, quand bien même l'assuré n'avait pas pu être présent le premier jour de la mesure, cette dernière aurait néanmoins pu se dérouler correctement puisqu'un taux d'absentéisme de 20 % était toléré. Par ailleurs, contrairement à ce que prétendait l'assuré, le cours débutait directement, sans séance d'information. En outre, l'assignation du 16 janvier 2019 avait clairement attiré l'attention de l'assuré sur

l'éventualité d'une réduction des prestations financières sollicitées en cas de non-respect de l'obligation à laquelle il était tenu de se conformer. Enfin, le SDE a considéré que l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une suspension d'une durée de cinq jours compte tenu de l'ensemble des circonstances du cas.

B. Par acte du 12 août 2019, M. _____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 13 juin 2019 en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation. Pour l'essentiel, l'assuré a fait grief aux autorités de l'assurance-chômage d'avoir adopté une attitude contradictoire dans deux situations identiques ; en effet, alors qu'il ne s'était pas présenté au cours I. _____ le premier jour de la mesure organisée du 24 au 29 octobre 2018, celle-ci avait été ultérieurement annulée, alors qu'il faisait l'objet d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour ne pas s'être rendu à ce même cours I. _____ en date du 7 mars 2019. L'assuré a estimé qu'une instruction approfondie de son opposition aurait évité à l'ORP de rendre une décision inadéquate. Il s'est par ailleurs étonné que l'autorité d'opposition fonde sa décision sur des renseignements fournis deux jours auparavant lors d'un entretien téléphonique sans attendre une réponse écrite. Ce faisant, elle n'aurait pas non plus tenu compte des indications fournies dans le courrier d'opposition du 1^{er} mai 2019 selon lesquelles le formateur l'aurait dispensé du cours dès lors qu'il n'avait pu suivre la séance d'information le premier jour. Or, cette séance était impérative pour la participation active de chaque personne assistant à la mesure.

Dans sa réponse du 13 septembre 2019, le SDE a relevé que l'assuré n'avait pas soulevé d'arguments susceptibles de modifier la décision attaquée, si bien qu'il a conclu au rejet du recours.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile compte tenu de la suspension du délai durant les fêtes estivales (art. 38 al. 4 let. b et 60 LPGA) auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause relève de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte en l'occurrence sur la question de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 13 juin 2019, à suspendre le droit du recourant aux indemnités de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 7 mars 2019, au motif qu'il aurait refusé sans excuse valable de participer à une mesure de marché du travail à laquelle il avait été assigné.

3. a) 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 (al. 1). Il a également 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 (al. 3 let. a).

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).

b) 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 133 V 89 consid. 6.1.1). 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 (TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

c) La non-présentation de l'assuré à une mesure de marché du travail ou son interruption débouchent sur une sanction sous forme de suspension du droit. Par contre, en cas d'absence injustifiée, seul un non-versement de l'indemnité entre en considération (Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 74 ad art. 30 p. 320).

4. 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 139 V 176 consid. 5.3 ; 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et 126 V 319 consid. 5a).

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 125 V 193 consid. 2 ; 122 V 157 consid. 1a). 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 139 V 176 consid. 5.2 ; 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

5. En l'espèce, le recourant admet ne pas s'être présenté au cours I. _____ ayant débuté le 6 mars 2019, au motif qu'il travaillait ce jour-là. Il conteste un refus de sa part de la mesure de marché du travail en question, soutenant que sa non-présentation relève en réalité d'un empêchement non fautif. Il se plaint également d'une attitude contradictoire de la part des autorités de l'assurance-chômage dans deux situations identiques, invoquant à cet égard un courrier de l'ORP du 1^{er} mai 2019 annulant l'assignation du 25 septembre 2018 à un cours

I._____ prévu du 24 au 29 octobre 2018 en raison de la reprise d'une activité professionnelle.

L'intimé considère pour sa part que ces arguments ne suffisent pas à excuser valablement l'absence de l'assuré au cours I._____ du 6 au 11 mars 2019. En effet, même si le recourant a avisé son conseiller ORP ainsi qu'une collaboratrice de la coopérative Z._____ du fait qu'il travaillait le premier jour de la mesure, il n'en demeure pas moins qu'il n'a reçu aucune réponse l'informant qu'il était dispensé de se présenter dès le lendemain. Dans ces conditions, il lui incombait de donner suite à l'assignation du 16 janvier 2019, à laquelle il avait l'obligation de se conformer. Ce document précisait qu'en ne le faisant pas, il s'exposait à une réduction des prestations financières auxquelles il prétendait. Quoique le recourant puisse en penser, il ne saurait rien tirer en sa faveur du courrier du 1^{er} mai 2019. Contrairement à ce qu'il tente de faire croire, la situation ayant fait l'objet de ce courrier et la présente procédure ne sont pas identiques, dans la mesure où, dans le premier cas, le cours en question a été formellement annulé alors que tel n'a pas été le cas en l'occurrence. Partant, le recourant ne saurait se prévaloir du courrier du 1^{er} mai 2019 pour s'exonérer de toute responsabilité en lien avec son absence au cours I._____ auquel il restait tenu de participer conformément à l'assignation du 16 janvier 2019.

Les allégations du recourant plaident pour une négligence fautive de sa part plutôt qu'un refus délibéré de prendre part à la mesure du marché du travail en cause. Il n'en demeure pas moins que ce manquement justifie la mesure de suspension prononcée à son encontre. Le fait d'avoir préalablement averti son conseiller ORP et une collaboratrice de la coopérative Z._____ de son absence le 6 mars 2019 de même que l'annulation précédente du même cours ne changent rien à ce qui précède.

6. La sanction étant justifiée dans son principe, reste encore à en examiner la quotité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité 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). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI - a établi un barème de sanctions, lequel prévoit notamment, pour des cours d'une durée inférieure à dix jours, une suspension correspondant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés en cas de non-présentation à un cours ou d'abandon de ce cours sans motif valable (Bulletin LACI IC [Indemnités de chômage], ch. D79).

Il résulte de la jurisprudence que 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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1).

b) En qualifiant la gravité de la faute du recourant de légère et en fixant une durée de suspension de cinq jours, correspondant au demeurant au nombre effectif de jours de cours non fréquentés, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Une sanction plus sévère aurait dû être prononcée s'il s'était agi d'un refus délibéré de

l'assuré. Partant, la sanction prononcée, conforme à l'art. 45 al. 3 let. a OACI, ne peut qu'être confirmée.

7. a) En définitive, le recours, mal fondé, 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 le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 13 juin 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. M. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

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 :