

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 septembre 2020

Composition : Mme PASCHE, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

J. _____, à [...], 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. b
OACI**

E n f a i t :

A. J. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...], le 12 juillet 2018. Revendiquant les prestations de chômage depuis le 1^{er} août 2018, il a bénéficié d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans ouvert auprès de la Caisse cantonale de chômage, Agence de [...], courant dès cette date.

Figurent au dossier de l'assuré plusieurs certificats médicaux établis par la Dre Z. _____, psychiatre traitante, le plus ancien ayant été rédigé le 22 mai 2018 et faisant état d'une incapacité de travail de 50 % depuis le 23 mai 2018.

B. Selon les rubriques « synthèse de l'entretien » et « objectifs pour prochain entretien » d'un procès-verbal du 28 août 2019 relatif à une entrevue du même jour à l'ORP, l'assuré s'est entretenu avec son conseiller en placement au sujet d'un programme d'emploi temporaire (ci-après : également PET) « au 9 septembre, à 60 % » chez A. _____. Par courrier du 28 août 2019, l'ORP l'a informé de son inscription à un PET au taux de 60 %, en précisant qu'il était attendu le 9 septembre 2019 à 08h30 à l'adresse indiquée. Son obligation de se conformer à l'instruction de l'ORP y était rappelée.

Le 29 août 2019, l'assuré s'est vu formellement assigner à participer à une mesure du marché du travail (MMT) - Programme d'emploi temporaire (N° de l'unité d'occupation : [...]) -, à 60 %, en qualité de technicien système, organisée par A. _____. Cette mesure devait avoir lieu du 9 septembre 2019 (à 08h30) au 8 décembre 2019, dans les locaux d'A. _____ sis avenue de [...], à [...]. En seconde page, l'assignation comportait à nouveau une mise en garde, rédigée en ces termes :

"Information importante

Nous attirons votre attention sur le fait que le présent document est une instruction de l'ORP à laquelle vous avez l'obligation de vous conformer. Dans le cas contraire, vous vous exposez à une réduction des prestations financières auxquelles vous avez droit, voire à l'examen de votre aptitude au placement. Cet examen peut aboutir à la suppression de votre droit aux prestations de l'assurance-chômage."

Selon les renseignements de l'organisateur de la mesure transmis par courriels des 9 et 10 septembre 2019, l'intéressé ne s'était pas présenté comme convenu, le 9 septembre 2019 au matin, à la séance d'accueil, sans donner aucune nouvelle.

Par décision du 11 septembre 2019, l'ORP a annulé sa décision d'assignation, l'assuré ne s'étant pas présenté à la mesure.

Le 12 septembre 2019, l'ORP a invité l'assuré à se déterminer sur son absence au PET.

Dans ses explications du 23 septembre 2019 à l'ORP, l'assuré a contesté le reproche de refus de mesure, indiquant que son absence au programme d'emploi temporaire litigieux résultait d'une mauvaise gestion de ses « affaires administratives, et non [d'] une mauvaise volonté de [sa] part ». Au bénéfice d'une nouvelle inscription à cette mesure, il sollicitait une « bienveillante compréhension » de sa situation en expliquant souffrir d'un trouble du déficit de l'attention pour lequel il était suivi par sa psychologue et avait débuté un traitement à base de Ritaline®. Il a remis un certificat médical du 4 septembre 2019 de la Dre Z._____, selon lequel « M. J. _____ né le [...] n'est pas apte à travailler plus qu'à 60% du 01.08.2019 au 30.09.2019. Idéalement, il faudrait qu'il puisse travailler un jour sur deux, (lundi, mercredi, vendredi) ».

Selon la rubrique « synthèse de l'entretien » d'un procès-verbal du 25 septembre 2019 relatif à une entrevue du même jour à l'ORP, l'assuré s'excusait à nouveau pour avoir manqué le début du programme d'emploi temporaire auprès d'A._____. Il répétait présenter des troubles de l'attention qui provoquaient ce genre d'« oubli ».

Par décision du 3 octobre 2019, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité journalière pendant seize jours à compter du 10 septembre 2019 pour refus d'une mesure (programme d'emploi temporaire).

Le 3 novembre 2019, l'assuré s'est opposé à cette décision de suspension auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), en demandant son annulation et subsidiairement sa réduction. Il a fait en substance valoir qu'il souffrait d'un trouble de l'attention, qu'il suivait la mesure litigieuse mais n'avait rien appris qu'il ne savait déjà dès lors que cela faisait plus de trente ans qu'il pratiquait l'informatique, et qu'il contestait « l'énormité de la sanction » pour un simple « oubli ».

Le 18 novembre 2019, le SDE a reçu un certificat médical établi le 24 septembre 2019 par la Dre Z. _____ qui attestait que la capacité de travail de l'assuré n'était « plus qu'à 60% du 01.10.2019 au 30.11.2019 ».

Par décision sur opposition du 6 décembre 2019, le SDE a confirmé la suspension prononcée le 3 octobre 2019. Il a relevé qu'en ne prenant pas les dispositions pour ne pas oublier de se rendre à la mesure assignée le 29 août 2019, d'autant plus qu'il se savait souffrir d'un trouble de l'attention et sans que le fait qu'il ait finalement suivi la mesure à une date ultérieure ne change quelque chose, l'assuré devait être réprimé sur la base de l'art. 30 al. 1 let. d LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0). Le SDE a ajouté qu'en qualifiant la faute de moyenne et en retenant la durée minimale de suspension prévue en pareil cas, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

C. Par acte du 8 janvier 2020 (timbre postal), J. _____ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation et subsidiairement à la réduction de la suspension infligée. Contestant tout

manquement fautif à ses obligations, il plaide pour l'essentiel un « manque de considération porté à [son] cas » par les organes de l'assurance-chômage. Il soutient avoir appris l'existence de son trouble du déficit de l'attention presque en même temps que son « oubli », diagnostic qu'il admet avoir « un peu minimisé », et dont il ne maîtrisait pas les effets sur sa vie. Ainsi affecté dans ses pensées et actes quotidiens, il explique ne pas pouvoir s'investir pleinement dans une nouvelle activité professionnelle ; il dit douter de sa capacité à retrouver une quelconque activité professionnelle sur le marché de l'emploi, estimant que le programme d'emploi temporaire litigieux n'y change rien. A ses yeux, les « circonstances atténuantes » justifient, à tout le moins, une réduction de la durée de la mesure de suspension prononcée à son encontre.

Dans sa réponse du 7 février 2020, le SDE a proposé le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée.

Au terme d'un second échange d'écritures des 3 mars et 20 mai 2020, les parties ont maintenu leur position respective. L'intimé observe, pour sa part, que dès lors que le recourant a reçu la confirmation d'inscription à la mesure litigieuse par envoi du 28 août 2019, c'est de manière fautive qu'il n'a pas débuté le programme d'emploi temporaire assigné le 29 août 2019.

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). 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 des fêtes (art. 38 al. 4 let. c 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 est de la compétence d'un membre du Tribunal statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte en l'espèce sur la suspension du recourant dans l'exercice du droit aux indemnités journalières de chômage durant seize jours, prononcée au motif qu'il aurait refusé sans excuse valable de se présenter à la mesure du marché du travail (MMT) - Programme d'emploi temporaire - auprès d'A. _____ à laquelle il a été assigné à participer le 29 août 2019.

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 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) Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, 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. Cette disposition s'applique notamment lorsque l'assuré ne participe pas à une mesure décidée par l'ORP (ATF 125 V 197 consid. 6b ; TF 8C_759/2009 du 17 juin 2010 consid. 2).

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, Zurich 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'occurrence, le recourant admet ne pas s'être présenté au programme d'emploi temporaire ayant débuté le 9 septembre 2019 à 08h30 auprès d'A._____. Alléguant être affecté d'un trouble du déficit de l'attention, il conteste se voir reprocher un refus fautif de la mesure de marché du travail assignée, soutenant que sa non-présentation relève en réalité d'un empêchement (« oubli ») de sa part. Il fait en outre valoir que le programme d'emploi temporaire litigieux, qu'il a finalement suivi, n'était quoiqu'il en soit d'aucune utilité pour sa réintégration sur le marché de l'emploi. Dans sa réplique du 3 mars 2020, le recourant déplore également une « mauvaise information » reçue de son conseiller en placement, invoquant avoir attendu un « coup de fil » de l'organisateur pour une entrevue « avec une personne d'A._____ » avant le début de la mesure le 9 septembre 2019 au matin.

Ces arguments ne suffisent pas à excuser valablement l'absence de l'assuré à la mesure du marché du travail initialement prévue du 9 septembre 2019 (à 08h30) au 8 décembre 2019. La capacité de travail du recourant n'était certes que de 60 % et non de 100 % (certificats des 4 et 24 septembre 2019 de la DreZ._____), il n'en restait pas moins tenu de donner suite à l'assignation du 29 août 2019, à laquelle il avait l'obligation de se conformer. Ce document précisait que s'il ne le faisait pas, il s'exposait à une réduction des prestations financières auxquelles il avait droit. Quoique le recourant puisse en penser, il ne saurait rien tirer en sa faveur de la prétendue « mauvaise information » reçue de son conseiller en placement. Contrairement à ce qu'il tente de faire croire, après son inscription au programme d'emploi temporaire (PET) litigieux le 28 août 2019, il en a reçu, par courrier du même jour, la confirmation d'inscription au PET (pièce 31). Dans ces conditions, l'« oubli » invoqué de se présenter à la mesure constitue bien une

négligence de la part du recourant, qui a eu pour conséquence qu'il n'a pas pu débiter ladite mesure le 9 septembre 2019 à 08h30 comme prévu. Alléguant être affecté d'un trouble du déficit de l'attention, pour lequel il explique avoir débuté un traitement à base de Ritaline®, on pouvait attendre du recourant qu'il s'organise de façon à ne pas oublier de se rendre à la mesure. Partant, celui-ci ne saurait se prévaloir du trouble du déficit de l'attention allégué pour s'exonérer de toute responsabilité en lien avec son absence au programme d'emploi temporaire du 9 septembre 2019 au 8 décembre 2019 auprès d'A._____ auquel il restait tenu de participer conformément à l'assignation du 29 août 2019. Du reste, sa capacité de travail n'est pas nulle du fait de l'atteinte au niveau psychiatrique, la psychiatre traitant ayant estimé par rapport du 4 septembre 2019 qu'elle s'élevait, pour la période du 1^{er} août au 30 septembre 2019, à 60 %, soit le taux d'activité du PET. Le suivi au plan psychiatrique n'est au demeurant pas nouveau, puisque la Dre Z._____ suit à tout le moins le recourant depuis le mois de mai 2018 (cf. certificat médical du 22 mai 2018).

Quant à l'utilité de la mesure, ainsi que le relève à juste titre l'intimé dans sa décision, il n'appartient pas à un demandeur d'emploi de décider de l'opportunité et de l'utilité d'une mesure à laquelle il a été assigné. Le demandeur d'emploi est en effet tenu de se conformer aux instructions de l'ORP et, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement, et ceci sans compromettre ou empêcher, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (art. 17 al. 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI). La fréquentation du programme d'emploi temporaire litigieux à une date ultérieure ne permet pas de parvenir à une autre conclusion.

Les allégations du recourant plaident ainsi pour une négligence fautive de sa part, plutôt que pour 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 suspension prononcée à son encontre.

6. La suspension étant fondée dans son principe, il reste à qualifier la faute, puis prononcer la quotité de la suspension.

a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours. Elle est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente-et-un à soixante jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 let. a à c OACI).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté, en qualité d'autorité de surveillance, un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. 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 (TF 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée). Le barème du SECO prévoit, en cas de non-présentation à un emploi temporaire, une suspension de vingt-et-un à vingt-cinq jours lors du premier manquement (cf. Bulletin LACI IC / D79 3.C / 1).

b) En l'espèce, l'intimé a qualifié de moyenne la faute commise par le recourant et a confirmé la durée de la suspension décidée par l'ORP. En l'absence de circonstances particulières, il ne saurait être retenu que l'intimé a commis un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation en infligeant à l'intéressé une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de seize jours. Cette durée correspond au minimum légal prévu en cas de faute moyenne (cf. art. 45 al. 3 let. b OACI), et est inférieure à celle prévue par le barème du SECO pour un premier manquement en cas de non-présentation à un

emploi temporaire (cf. Bulletin LACI IC / D79 3.C / 1). Les difficultés invoquées par l'intéressé pour retrouver un poste sur le marché de l'emploi - qu'il ne s'agit au demeurant pas de nier, ni de minimiser - ne constituent pas un motif justifiant de réduire la sanction en la fixant en-dessous du minimum prévu par l'art. 45 al. 3 let. b OACI.

7. En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

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 - au demeurant non assisté par un mandataire pour la défense de ses intérêts - n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 6 décembre 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.

La juge unique :

Le greffier :

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).

Le greffier :