

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 mai 2021

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

Y. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, à Lausanne, intimé.

Art. 17 et 30 LACI ; art. 45 OACI

E n f a i t :

A. Y._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1984, au bénéfice d'une autorisation d'établissement (« permis C »), sans formation professionnelle, a exercé différents emplois comme ouvrier et logisticien depuis son arrivée en Suisse en 2002.

L'assuré travaille de manière ponctuelle comme interprète agréé pour les polices des cantons de O._____ et de I._____, ainsi que pour la police de Z._____.

L'intéressé s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] le 1^{er} juillet 2019 et a sollicité les prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

L'assuré a retrouvé un emploi d'ouvrier dès le 8 juillet 2019 auprès d'U._____ (contrat de mission de durée indéterminée pour G._____).

A la fin de sa mission, l'assuré s'est réinscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'ORP le 6 décembre 2019 et a sollicité les prestations de l'assurance-chômage dès le 21 décembre 2019.

Le 24 décembre 2019, à l'occasion d'un entretien de conseil à l'ORP, une stratégie de recherche d'emploi comme ouvrier du bâtiment a été mise en place. Elle comprenait un programme d'emploi temporaire (PET) à définir si l'assuré ne retrouvait pas d'emploi dans un délai de trois mois.

Le 30 juin 2020, l'ORP a contacté l'assuré pour l'informer qu'il l'assignait à un PET auprès d'A._____ afin de mettre à jour ses compétences en qualité de manutentionnaire. Il a précisé que la convocation lui parviendrait par courrier. Le compte-rendu de cet entretien téléphonique est le suivant :

« Rappelons DE pour l'informer que nous l'avons assigné à un Pet de manutentionnaire afin de remettre à jour ses connaissances et compétences.

DE s'énerve et utilise un langage vulgaire et nous dit que je l'emmerde et qu'il cherche du travail et qu'il a mérité ses IC. DE ajoute que l'ORP est là pour le sanctionner et l'emmerder. Nous lui répétons que nous mettons en place des mesures pour l'aider à retrouver un travail, qu'il doit se rendre vendredi 3 juillet 2020 chez A._____. Que le courrier y relatif lui parviendra par courrier postal et par email et que l'organisateur a été averti qu'il devra être libéré pour son i (sic) à la police cantonale. »

Le 2 juillet 2020, l'ORP a formellement assigné l'assuré au PET précité.

En raison d'une mission pour la police cantonale O._____, l'assuré a vu la mesure auprès d'A._____) repoussée au 17 juillet 2020. La nouvelle assignation, datée du 7 juillet 2020, attirait l'attention de l'intéressé sur le fait qu'il s'agissait d'une instruction de l'ORP à laquelle il avait l'obligation de se conformer sous peine, notamment, de s'exposer à une réduction des prestations financières auxquelles il avait droit.

Par courrier électronique du 17 juillet 2020, A._____ a informé l'ORP que l'assuré ne s'était pas présenté à l'entretien de début de mesure fixé le jour même.

Par communication du 20 juillet 2020, l'ORP a annulé l'assignation au PET auprès d'A._____, sans la remplacer.

Par courrier du même jour, l'ORP a imparti un délai de dix jours à l'assuré pour se déterminer par écrit sur son refus de participer au programme d'emploi temporaire précité, soulignant qu'un tel refus pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités.

Par courrier électronique du 27 juillet 2020, l'assuré a indiqué qu'il était employé de manière temporaire par l'O._____ et ne pouvait suivre la mesure assignée pour ce motif.

Le 6 août 2020, l'O._____ a complété une attestation de gain intermédiaire (juillet 2020) à l'attention des autorités de l'assurance-chômage.

Par décision du 11 août 2020, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une période de seize jours à compter du 18 juillet 2020, motif pris que l'intéressé avait refusé de participer à la mesure proposée auprès d'A._____.

Le 24 août 2020, l'I._____ a complété une attestation de gain intermédiaire (juillet 2020) à l'attention des autorités de l'assurance-chômage.

Par acte du 2 septembre 2020, assisté par Me Olivier Flattet, l'assuré s'est opposé à la décision du 11 août 2020 auprès du Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé), arguant qu'à l'époque de la mesure à laquelle l'ORP l'avait assigné, les polices O._____ et I._____ avaient besoin de ses services comme interprète, emploi qu'il ne souhaitait pas perdre. Il a produit une attestation de la police de Z._____ et des attestations de salaire des cantons de O._____ et de I._____.

Par décision sur opposition du 27 novembre 2020, le SDE, a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 11 août 2020. Il a considéré pour l'essentiel que le risque invoqué par l'assuré de perdre ses emplois d'interprète ne saurait être retenu comme un juste motif pour refuser de participer au PET auquel il était assigné. En effet, lors de l'entretien de conseil du 30 juin 2020, la conseillère de l'ORP avait indiqué à l'assuré qu'A._____ avait été informé qu'il travaillait en gain intermédiaire sur appel et que l'intéressé devrait être libéré lorsqu'il serait appelé à travailler comme interprète. Il ressortait aussi des attestations de gains intermédiaires que l'assuré n'était pas forcément occupé toute la journée en cas d'appel. Le SDE a confirmé le principe de la sanction, faute d'excuse valable. Enfin, il a retenu que l'ORP n'avait pas abusé de son

pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute commise de moyenne et en fixant une sanction minimale.

B. Par acte du 12 janvier 2021 (date du timbre postal), Y. _____ a recouru à l'encontre de la décision sur opposition du 27 novembre 2020 par devant la Cour des assurances sociales du canton de Vaud. Il a conclu à l'annulation de la décision litigieuse. Il a en substance réitéré les arguments développés dans ses précédentes écritures. Le recourant a estimé que la sanction prononcée était disproportionnée. Il a ajouté que le jour du début du PET auquel il était assigné, il avait été convoqué le matin par la police cantonale O. _____ et l'après-midi par celle du canton de I. _____. Il avait également été placé de manière temporaire par U. _____. A l'appui de son recours il a produit ses attestations de travail, bulletins de salaire et attestations de gains intermédiaires pour les mois de juin à octobre 2020 concernant ses emplois pour l'O. _____, l'I. _____ et U. _____.

Par réponse du 9 février 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition.

Par réplique du 23 février 2021, le recourant a confirmé ses conclusions. Il a précisé qu'au vu de ses charges, dont il a produit les justificatifs, la sanction prononcée était disproportionnée. Il a en outre joint à son écriture les justificatifs horaires de ses activités d'interprète pour la police de Z. _____ et la police cantonale I. _____.

Par duplique du 16 mars 2021, l'intimé a maintenu ses conclusions.

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) Pour le surplus, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent compte tenu des fêtes de fin d'année (art. 60 al. 1 et 38 al. 4 let. c LPGA ; 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 du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte en l'espèce sur le bien-fondé de la suspension du droit aux indemnités de chômage du recourant pour une période de seize jours dès le 18 juillet 2020, en raison de son refus de participer à une mesure du marché du travail.

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).

Les programmes d'emploi temporaire (PET) selon l'art. 64a al. 1 let. a LACI, organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif, sont en principe réputés convenables, à moins qu'ils ne conviennent pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré (TF 8C_878/2008 du 25 juin 2009 consid. 2.1 ; art. 64a al. 2 LACI en corrélation avec l'art. 16 al. 2 let. c LACI, selon lequel n'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré). Ainsi, le législateur a renoncé explicitement aux autres limitations prévues à l'art. 16 al. 2 let. a et b et let. d à i LACI. En particulier, il n'est pas nécessaire que les programmes d'emploi temporaire en question tiennent raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée (art. 16 al. 2 let. b LACI ; TF 8C_265/2012 du 16 avril 2013 consid. 4.1 ; TF 8C_577/2011 du 31 août 2012 consid. 3.2.3).

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).

4. a) En l'espèce, il est constant que la mesure litigieuse consistait en une mesure relative au marché du travail, soit un PET (art. 64a al. 1 let. a LACI), et que le recourant a refusé d'y prendre part.

b) Le recourant 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. Il fait valoir son activité d'interprète dans le cadre d'enquêtes policières (cf. courrier électronique du 27 juillet 2020).

c) Ces arguments ne suffisent pas à excuser valablement l'absence du recourant à la mesure du marché du travail dont le début était prévu le 17 juillet 2020 (à 9h00).

En effet, les PET organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif, ce qui est le cas en l'occurrence, sont en principe réputés convenables, à moins qu'ils ne conviennent pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé du recourant. Or celui-ci ne démontre pas en quoi le PET litigieux ne conviendrait pas à sa situation personnelle. Le fait qu'il ait déjà de l'expérience dans le domaine de la manutention ne justifiait en aucun cas de renoncer à ce PET, ce d'autant plus que l'activité proposée lui aurait notamment permis de mettre à jour ses connaissances dans ce domaine du fait qu'il n'avait récemment travaillé que dans la construction. Cette expérience complémentaire aurait ainsi pu le valoriser dans le circuit économique et lui permettre d'étendre sa stratégie de recherche d'emploi, essentiellement axée sur les métiers de la construction (procès-verbal d'entretien à l'ORP du 24 décembre 2019). Il n'appartient pas en tout état de cause au 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 du 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).

Selon l'attestation de gain intermédiaire du 24 août 2020 complétée par l'I._____, le recourant a travaillé 13,75 heures au mois de juillet 2020. Pour l'O._____, son activité s'est élevée à 37,5 heures durant le mois de juillet 2020 (attestation de gain intermédiaire du 6 août 2020). Ainsi, et comme le relève à juste titre l'intimé, l'activité d'interprète n'occupait pas le recourant à plein temps. L'ORP s'est accommodé du fait que la mesure ne serait pas suivie dans son intégralité en raison de la fonction d'interprète occupée par le recourant (compte-rendu d'entretien téléphonique du 30 juin 2020), ce qui est admissible s'agissant d'une mise à jour des compétences. Dans ces circonstances, il était exigible du recourant qu'il participe au PET auprès d'A._____, à tout le moins dans le cadre de ses disponibilités.

S'agissant du jour prévu pour l'entrée en service et au vu des justificatifs produits par le recourant en réplique le 23 février 2021, il est indéniable que le recourant a effectivement fonctionné comme interprète le 17 juillet 2020 à Z._____ de 9 heures 00 à 11 heures 00, puis dans le canton de I._____ de 12 heures 45 à 17 heures 45. Contrairement à ce qui s'est passé au début du mois de juillet 2020, le recourant n'a toutefois pas informé l'ORP de sa convocation. Ainsi, même à supposer qu'il ait été convoqué en urgence le matin du 17 juillet 2020, date du début de la mesure, le recourant aurait dû en informer immédiatement l'ORP ou A._____, ce qu'il n'a pas fait, ne réagissant que tardivement le 27 juillet 2020.

Au demeurant, l'ORP a garanti au recourant qu'il pourrait continuer son activité d'interprète durant le PET auprès d'A._____ (procès-verbal d'entretien du 30 juin 2020). Il a d'ailleurs repoussé le

début du PET pour tenir compte de l'activité du recourant (cf. assignation du 7 juillet 2020).

d) Eu égard à ce qui précède, force est de constater que le recourant n'a pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour retrouver un travail et a adopté un comportement fautif en refusant de participer au PET et en n'informant pas immédiatement l'ORP ou A. _____ de son empêchement le matin du 17 juillet 2020. L'intimé était dès lors fondé à suspendre le droit du recourant aux indemnités de chômage.

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

a) Suivant l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence 60 jours. 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).

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 [Indemnité de chômage], 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).

S'agissant de l'abandon de cet emploi par l'assuré, le SECO prévoit une sanction de 16 à 20 jours, la faute étant considérée comme moyenne dans ces cas de figure (Bulletin LACI IC, D79, ch. 3.C/1).

b) En qualifiant la gravité de la faute du recourant de moyenne et en fixant une durée de suspension de seize jours, correspondant au minimum prévu par le barème du SECO pour le cas d'un premier manquement en lien avec un programme d'emploi temporaire, l'intimé a n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

Les difficultés financières invoquées par l'intéressé - 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 et le barème du SECO. En effet, selon la jurisprudence, il ne s'agit pas d'un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la quotité de la sanction (TF C21/05 du 26 septembre 2006 consid. 6 et la référence citée).

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

6. 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 loi spéciale ne le prévoyant pas (art. 61 let. fbis 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,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 27 novembre 2020 par le Service de l'emploi 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 :

- Y. _____ (recourant),
- Service de l'emploi (intimé),
- Secrétariat d'État 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 :