

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 3 octobre 2022

Composition : M. NEU, juge unique
Greffière : Mme Simonin

Cause pendante entre :

O. _____, à Bussigny, recourant,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. d, 59 et 64a LACI ; 45 OACI

E n f a i t :

A. a) O. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le 4 avril 1976, s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de l'Ouest lausannois (ci-après : l'ORP) le 17 décembre 2019. Il a demandé des indemnités de chômage à partir du 1^{er} janvier 2020, indiquant qu'il recherchait un emploi à plein temps comme spécialiste en réseaux informatiques. Avant son inscription au chômage, il avait notamment travaillé comme auxiliaire en réseaux informatiques auprès du Service [...], pour le programme [...], dans le cadre de contrats de travail de durée déterminée pendant la période du 10 septembre 2018 au 31 décembre 2019 : un premier contrat de travail avait été conclu pour la période du 10 septembre 2018 au 30 septembre 2019, puis avait été prolongé pour celle du 1^{er} octobre au 31 décembre 2019, par contrat du 27 août 2019. Auparavant, il avait déjà effectué, dans le cadre du programme [...] un stage professionnel du 2 août 2016 au 11 janvier 2017, ainsi qu'une mission temporaire du 25 janvier au 24 avril 2018, en tant que technicien de réseau.

Lors d'un premier entretien de conseil et de contrôle du 7 janvier 2020, l'assuré a indiqué à sa conseillère ORP, qu'il était prévu qu'un contrat de durée indéterminée lui soit proposé par [...] après le 31 décembre 2019, mais qu'on lui avait fait savoir à la fin novembre 2019 que cela ne serait pas le cas.

Par décision du 12 février 2020, l'assuré a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pour 9 jours pour recherches d'emploi insuffisantes avant l'inscription au chômage, au motif qu'il n'avait fait aucune recherche en octobre et novembre 2019.

L'assuré s'est opposé à cette décision le 2 mars 2020, en faisant valoir qu'il n'avait appris qu'à la fin du mois de novembre 2020 que son contrat ne serait pas renouvelé, alors qu'il s'attendait à ce qu'un contrat à durée indéterminée lui soit proposé. Il a précisé qu'aussitôt qu'il

avait appris que son contrat ne serait pas reconduit, il avait commencé à faire des recherches d'emploi.

Dans une décision sur opposition du 6 août 2020, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (désormais dénommé Direction générale de l'emploi et du marché du travail, ci-après : la DGEM ou l'intimée), a rejeté l'opposition.

b) Par décision du 19 novembre 2020, l'ORP a assigné l'assuré à suivre une mesure de marché du travail pour la période du 8 au 28 décembre 2020 (cours pour établissement du CV, lettres de motivation et réseau professionnel).

c) Dans une décision du 26 mars 2021, l'ORP a assigné l'assuré à suivre un programme d'emploi temporaire en tant que technicien de réseau, [...], dans le cadre du programme [...], du 2 avril au 1^{er} juillet 2021, afin de lui permettre de reprendre un rythme professionnel et de valider une nouvelle expérience.

Dans un courrier du 8 avril 2021, l'ORP a constaté que l'assuré n'avait pas donné suite à l'obligation de commencer la mesure, de sorte qu'il a annulé la décision du 26 mars précitée sans la remplacer.

Par courrier du 9 avril 2021, l'ORP a invité l'assuré à s'expliquer sur son refus de participer au programme d'emploi temporaire dans un délai de 10 jours.

Dans une lettre du 16 avril 2021, l'assuré a expliqué que sa première inscription au chômage datait de 2013 et qu'il avait participé à tous les programmes proposés, ce qui lui avait permis de développer certaines compétences et passer des certifications de Microsoft Windows. En 2015, un poste de remplaçant informatique avait été créé au service [...], qu'il avait pu occuper. A la fin de la mission, il était retourné à [...]. Il avait de nouveau été engagé par le Service [...] en 2018 en qualité d'auxiliaire informatique pour le programme [...] et, dans ce cadre, il avait

eu pour responsabilité d'encadrer les participants à la mesure. Il avait également géré, en remplacement du responsable, le programme R. _____ qui était une mesure parallèle à [...]. Ainsi, l'assuré faisait valoir qu'on lui demandait de participer à nouveau à ce programme comme simple assuré alors qu'il avait été engagé comme employé et avait eu des responsabilités dans le cadre de ce programme, ce qui, à son avis, portait préjudice à son curriculum vitae. Il a ajouté qu'il avait envoyé un courriel à sa conseillère ORP pour lui demander de mettre en œuvre une autre mesure qui répondrait plus à ses aspirations, mais sans succès. Il a joint à son courrier un certificat de travail du 31 décembre 2019 rédigé par le chef du Service [...]. Il en ressort que le programme [...] est un dispositif d'insertion professionnelle et d'intégration sociale par le travail, sa mission étant d'augmenter les chances des participants de s'insérer sur le marché du travail en développant leur employabilité. Dans le cadre de sa fonction d'auxiliaire informatique pour la période du 10 septembre 2018 au 31 décembre 2019, l'assuré avait assumé la gestion quotidienne des réseaux et du parc informatique, préparé et réalisé le déménagement du parc informatique et remplacé le responsable du secteur système (« R. _____ ») dans la gestion des activités, notamment la gestion de l'équipe, dès juin 2019. Il avait également assuré la maintenance du parc informatique durant l'absence de responsable de [...]. Il était également relevé que l'intéressé avait assumé l'ensemble de ses responsabilités à l'entière satisfaction de l'employeur et qu'il avait entretenu de très bonnes relations avec ses supérieurs, ses collègues et les participants aux mesures.

Par décision du 20 avril 2021, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 16 jours dès le 3 avril 2021, au motif qu'il avait refusé de participer à un programme d'emploi temporaire auprès de [...].

Dans une décision du 29 avril 2021, l'ORP a assigné l'assuré à participer la mesure de coaching [...] du 7 juin au 30 juillet 2021. Il ressort du rapport final du 26 juillet 2020 rédigé par l'organisateur de la mesure que l'assuré a mis en place, durant celle-ci, un projet visant à terminer sa

formation d'informaticien de réseaux et d'obtenir son certificat grâce aux cours qu'il suivait actuellement de son propre chef auprès de I. _____ à Lausanne. Dans ses démarches de réseautage et de recherches d'emploi, il avait de bons contacts et on lui disait de reprendre contact une fois qu'il aurait son certificat. Il était finalement relevé dans ledit rapport final que l'assuré était motivé et avait confiance dans le fait qu'il retrouverait un emploi fixe une fois les certificats obtenus.

Le 5 mai 2021, l'assuré s'est opposé à la décision de l'ORP du 20 avril 2021, concluant à son annulation, en rappelant qu'il avait à deux reprises effectué un stage professionnel de technicien de réseaux au sein du programme [...], dans le cadre de mesure de marché du travail de l'assurance-chômage, soit du 2 août 2016 au 11 janvier 2017 puis du 25 janvier au 24 avril 2018, avec les mêmes tâches que lors du premier stage. Ces stages avaient permis de déboucher sur un emploi au sein de [...] pour les programmes [...] et R. _____ comme auxiliaire informatique du 10 septembre 2018 au 31 décembre 2019. Il faisait valoir que la mesure proposée par l'ORP en mars 2021 était exactement la même (fonctions et tâches identiques) que celles effectuées en 2016 et 2018 et qu'elle devait avoir lieu dans le même programme que celui dans lequel il avait été engagé comme salarié en 2018-2019. Il était donc d'avis que la mesure assignée par l'ORP n'aurait aucunement permis d'adapter ses compétences aux exigences du marché du travail ou participé à améliorer son aptitude au placement dès lors qu'il avait déjà suivi cette même mesure à deux reprises, et surtout car il avait acquis des compétences supérieures lorsqu'il avait été employé comme salarié au sein du même programme de [...]. Il en déduisait que la mesure n'aurait pas permis d'augmenter son employabilité, ajoutant qu'il était démotivant et inopportun de se retrouver astreint à une mesure purement occupationnelle sans renforcement de compétences.

Par décision sur opposition du 22 juillet 2021, la DGEM a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP. Il a considéré que ce n'était pas parce que l'assuré avait déjà participé à la mesure [...] par le passé puis qu'il avait été engagé comme salarié pour celle-ci qu'il était en droit

de refuser de participer à cette mesure une nouvelle fois. Même si l'embarras évoqué à l'idée de participer à cette mesure en tant que chômeur, alors qu'il y avait été auparavant salarié était compréhensible, cela ne signifiait pas pour autant que la mesure n'était pas convenable, d'autant plus que ses précédentes participations à cette mesure lui avaient permis de retrouver un travail au sein de celle-ci. Qui plus est ses relations de travail avec [...] avaient pris fin il y avait plus d'une année et il fallait considérer que le fait d'être actif et de pouvoir le mentionner sur son CV était toujours plus attractif pour un potentiel futur employeur. En définitive, la participation à la mesure était appropriée, de sorte que l'on pouvait attendre de l'assuré qu'il y prenne part. La DGEM a dès lors confirmé la sanction dans son principe et dans son ampleur.

B. Par acte du 30 août 2021, O. _____ a recouru contre la décision sur opposition de la DGEM du 22 juillet 2021 devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. Il a fait valoir les mêmes arguments que dans son opposition, ajoutant que l'on pouvait se demander si une telle mesure proposée à répétition, ne se détournait pas de son but premier qui était de renforcer les aptitudes de l'assuré et non pas d'offrir une main d'œuvre prise en charge par l'assurance-chômage.

Dans sa réponse du 8 octobre 2021, la DGEM a confirmé son point de vue et a conclu au rejet du recours.

E n d r o i t :

1. **a)** Déposé en temps utile compte tenu des fêtes estivales (du 15 juillet au 15 août inclusivement, cf. art. 38 al. 4 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1], applicable par renvoi de l'art. 60 LPGA), le recours satisfait en outre aux autres conditions de recevabilité prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière au fond.

b) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 francs, étant donné qu'elle porte sur une suspension de 16 jours du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré, la cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant comme juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]).

2. Le litige porte sur le point de savoir si c'est à bon droit que l'autorité intimée a confirmé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de 16 jours pour avoir refusé de participer à une mesure de marché du travail (mesure d'emploi).

a) En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. D'après l'art. 17 al. 3 LACI, l'assuré est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé. Il a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer notamment aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (let. a).

b) Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage 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. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours, et dans le cas de l'al. 1, let. g, 25 jours.

L'exécution de la suspension est caduque six mois après le début du délai de suspension (art. 30 al. 3, 2^e phrase LACI).

L'art. 45 OACI (ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02) précise que le délai de suspension du droit à l'indemnité prend effet à partir du premier jour qui suit : a. la cessation du rapport de travail lorsque l'assuré est devenu chômeur par sa propre faute ; b. l'acte ou la négligence qui fait l'objet de la décision (al. 1). Les jours de suspension sont exécutés après le délai d'attente ou une suspension déjà en cours (al. 2). La suspension dure : a. de 1 à 15 jours en cas de faute légère ; b. de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne ; c. de 31 à 60 jours en cas de faute grave (al. 3). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré : a. abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou qu'il : b. refuse un emploi réputé convenable (al. 4).

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 (THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^e éd., n. 855 p. 2435). En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D75 [décision d'une caisse] ou D79 [décision d'un ORP]). 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 ; 8C_577/2011 du 31 août 2012 consid. 3.2.2).

En cas de non-présentation à un emploi temporaire pour la première fois, le barème du SECO prévoit une suspension du droit à l'indemnité de 21 à 25 jours. En cas d'abandon de cet emploi pour la première fois, la suspension prévue est de 16 à 20 jours (Bulletin LACI IC, D79, ch. 3.C).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du Tribunal fédéral uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ou négatif de son pouvoir d'appréciation ou a abusé de celui-ci (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; 132 V 393 consid. 3.3). Contrairement au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, celui de l'autorité judiciaire de première instance n'est pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative. En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité a adoptée dans un cas concret, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut pas, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C_214/2020 du 18 février 2021 consid. 3.3 ; 8C_67/2020 du 23 juillet 2020 consid. 3.3).

c) D'après l'art. 59 al. 1 LACI, l'assurance alloue des prestations financières au titre des mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés et des personnes menacées de chômage. 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 : a. d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable ; b. de

promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail ; c. de diminuer le risque de chômage de longue durée ; d. de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle. Ces buts constituent aussi en quelque sorte des exigences préalable à l'octroi de mesures du marché du travail (cf. BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 20 ad art. 59 LACI ; THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3^e édition, n. 666 ss p. 2470 s.).

Font notamment partie des mesures relatives au marché du travail les mesures d'emploi. D'après l'art. 64a al. 1 LACI, sont réputés mesures d'emploi notamment les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de : a. programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif étant précisé que ces programmes ne doivent toutefois pas faire directement concurrence à l'économie privée ; b. stages professionnels dans une entreprise ou une administration. Les emplois temporaires 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 (art. 64a al. 2 en corrélation avec l'art. 16 al. 2 let. c LACI ; cf. TF C 217/2005 du 29 juin 2006 consid. 3). Les stages professionnels dans une entreprise ou une administration sont quant à eux réputés convenables lorsqu'ils ne sont pas contraires aux conditions posées à l'art. 16 al. 2 let. c et e à h (art. 64a al. 3 LACI).

d) En l'occurrence, bien que l'on puisse douter du fait que la mesure auprès de [...] ait permis de développer les compétences de l'assuré, dès lors qu'il l'avait déjà suivie à deux reprises par le passé et qu'il y avait été engagé comme employé avec des responsabilités plus importantes, on ne saurait pour autant considérer que la mesure n'était pas de nature à améliorer son aptitude au placement. En effet, d'une part, cette mesure offrait à l'intéressé la possibilité d'exercer une activité professionnelle dans son champ de compétences, et ainsi, à tout le moins, de se tenir à jour dans son domaine, d'être actif sur le marché du travail et

d'acquérir une expérience récente après près de 15 mois de chômage. D'autre part, cette mesure lui aurait éventuellement permis d'avoir accès à de nouvelles opportunités au sein de l'administration publique en cause, en raison du temps écoulé et du fait que l'employeur avait été entièrement satisfait de son travail (cf. certificat de travail du 31 décembre 2019). Par ailleurs, ainsi que cela ressort du dossier, la conseillère ORP du recourant a relevé à maintes reprises qu'aucun programme d'emploi temporaire ne pouvait à regret lui être proposé, jusqu'à ce que l'opportunité de la mise en œuvre de la mesure litigieuse se présente (cf. à cet égard procès-verbaux d'entretien de conseil et de contrôle des 11 février, 11 juin, 7 août, 10 septembre et 19 octobre 2020, ainsi que des 4 janvier, 8 février et 29 avril 2021). On ne saurait ainsi reprocher à l'ORP un manque de soin à l'égard de l'assuré dans sa mission au regard des objectifs de l'assurance-chômage. En définitive, la mesure proposée répondait à l'objectif premier assigné aux programmes d'emploi temporaires financés par l'assurance-chômage, qui est de faciliter l'insertion ou la réinsertion professionnelle rapide et durable des assurés, au moyen d'activités proches de la réalité professionnelle répondant le mieux possible à la formation et aux aptitudes de l'assuré ainsi qu'à la situation sur le marché du travail (BORIS RUBIN, Assurance-chômage, droit fédéral, survol des mesures de crise cantonales, procédure, Delémont 2005, p. 391 ; cf. TF C 217/2005 consid. 4. 2). La mesure doit au surplus être qualifiée de convenable, car elle ne contrevenait pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'intéressé, au sens de l'art. 64a al. 3 en corrélation avec l'art. 16 al. 2 let. c LACI. La sanction est donc justifiée dans son principe. Reste à examiner si elle l'est dans son ampleur.

3. En l'occurrence, l'autorité intimée a confirmé la quotité de la sanction prononcée par l'ORP, à savoir seize jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage, ce qui correspond à la durée minimale prévue par l'art. 45 al. 3 OACI en cas de faute de gravité moyenne. Or une telle sanction apparaît disproportionnée dès lors que l'assuré pouvait légitimement douter de l'opportunité de la mesure assignée vu les circonstances particulières d'espèce et compte tenu du malaise qu'il

pouvait ressentir à participer de nouveau à la mesure IT4net en tant que demandeur d'emploi alors qu'il y avait été, par le passé, employé comme salarié avec des responsabilités plus importantes. A cela s'ajoute que l'assuré a effectué ses recherches d'emploi avec sérieux depuis son inscription au chômage et a fait preuve de motivation à sortir du chômage, notamment en participant à plusieurs mesures assignées par l'ORP (cours concernant les recherches d'emploi du 8 au 28 décembre 2020 et mesure [...] du 7 juin au 30 juillet 2021) ainsi qu'en suivant de son propre chef des cours d'informatique auprès de [...], dans le but d'obtenir son certificat de technicien de réseaux. Vu ces circonstances, une mesure de suspension pour faute légère suffisait à sanctionner un comportement sinon légitime de l'assuré, à tout le moins compréhensible, ce dont l'intimée a au demeurant convenu. Il se justifie donc de réduire la quotité de la sanction de seize à cinq jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage.

4. Au vu de ce qui précède, le recours est partiellement admis et la décision attaquée est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est réduite à cinq jours.

La LACI ne prévoyant pas la perception de frais judiciaires en matière de prestations d'assurance-chômage, il n'est pas perçu de frais de justice (cf. art. 61 let. f^{bis} LPGA).

Le recourant n'étant pas assisté par un avocat, il n'y a pas lieu de lui allouer des dépens (art. 61 let. g LPGA, art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est partiellement admis.

II. La décision rendue le 22 juillet 2021 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage de O. _____ est réduite à cinq jours.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- O. _____ ,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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).

La greffière :