

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 23 janvier 2019

---

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique  
Greffier : M. Favez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**O.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 64a al. 3, 16 al. 2 let. f, 17, 30 al. 1 let. d et al. 3 LACI et art.  
45 al. 3 et 5 OACI**

**E n f a i t :**

**A.** O.\_\_\_\_\_, né en 1975, domicilié à la Rue [...] à C.\_\_\_\_\_, est titulaire d'un certificat d'auxiliaire de santé de la [...]. Il a résilié son contrat de travail avec la P.\_\_\_\_\_ le 24 juin 2017 avec effet au 30 septembre 2017.

L'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 20 septembre 2017. La Caisse cantonale de chômage a ouvert un délai-cadre d'indemnisation en sa faveur à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

Par courrier d'assignation du 10 avril 2018, l'ORP a proposé à l'assuré une mesure d'emploi temporaire en qualité d'aide-infirmier organisée par le J.\_\_\_\_\_ (ci-après : le J.\_\_\_\_\_). Cette mesure devait s'effectuer auprès de l'Hôpital K.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'Hôpital K.\_\_\_\_\_), sur les sites d'U.\_\_\_\_\_ et de B.\_\_\_\_\_. Selon le rapport d'entretien préalable du 8 mai 2018, le CGPI a refusé la mesure d'emploi à l'intéressé en raison de ses réticences à effectuer les trajets jusqu'au site de B.\_\_\_\_\_.

L'ORP a donné à l'assuré l'opportunité de s'exprimer sur les circonstances à l'origine de ce refus de mesure d'emploi par courrier du 4 juin 2018. Celui-ci a répondu le 7 juin 2018 qu'il avait été assigné à l'Hôpital K.\_\_\_\_\_ sur le site d'U.\_\_\_\_\_, qu'il ne disposait pas d'un véhicule pour effectuer les trajets, que le J.\_\_\_\_\_ l'avait assigné au service d'oncologie de l'Hôpital K.\_\_\_\_\_ sur le site de B.\_\_\_\_\_, que les trajets aller et retour en train entre C.\_\_\_\_\_ et le site de B.\_\_\_\_\_ duraient respectivement 48 minutes le matin et 1 heure 05 le soir, précisant qu'avec le temps d'attente dû aux différences entre les horaires de train et les horaires de travail, le trajet total journalier durait environ 3 heures 30.

Par décision du 5 juillet 2018, l'ORP a prononcé une suspension de seize jours du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré à compter du 11 avril 2018.

Par décision sur opposition du 24 août 2018, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assuré, datée du 10 juillet 2018. Le SDE a retenu que la réticence de l'intéressé à se rendre sur le site de l'Hôpital K. \_\_\_\_\_ à B. \_\_\_\_\_ avait fait échouer la possibilité d'intégrer une mesure d'emploi pourtant réputée convenable, ce qui était assimilable à un refus d'emploi et constituait une faute de gravité moyenne.

**B.** Par acte du 7 septembre 2018, O. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition du 24 août 2018, concluant à son annulation. Il s'est prévalu des horaires tirés du site Internet des Chemins de fers fédéraux (ci-après : les CFF) et de la durée du trajet en découlant, l'estimant trop importante.

Dans sa réponse du 16 avril 2018, l'intimé a proposé le rejet du recours, renvoyant aux arguments développés dans le cadre de la décision sur opposition attaquée.

### **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 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 du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le litige a pour objet la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de seize jours à compter du 11 avril 2018.

**3.** 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 (ATF 123 V 88 consid. 4c ; TF 8C\_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 4.1). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4). Lorsqu'un assuré ne les respecte pas, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin précisément de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. d LACI sanctionne en particulier l'assuré qui n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente par la suspension de son droit à l'indemnité de chômage (TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3).

**4. a)** Selon l'art. 16 al. 1 LACI, l'assuré doit, en règle générale, accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage. L'art. 16 al. 2 let. f LACI, applicable aux mesures d'emploi par le renvoi de l'art. 64a al. 3 LACI, précise que n'est en particulier pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, notamment tout travail qui nécessite un déplacement de plus de deux heures pour l'aller et de plus de deux heures pour le retour et qui n'offre pas de possibilité de logement appropriée au lieu de travail, ou qui, si l'assuré

bénéficie d'une telle possibilité, ne lui permet de remplir ses devoirs envers ses proches qu'avec de notables difficultés. Le trajet « porte-à-porte » est décisif (TFA C22/04 du 8 octobre 2004 consid. 4.2).

Selon la jurisprudence, la durée légale n'est pas une limite absolue, un trajet simple d'un peu plus de deux heures a aussi été jugé convenable par le Tribunal fédéral des assurances en fonction des circonstances et notamment de l'engorgement de la circulation automobile (TFA C22/04 du 8 octobre 2004 consid. 5.1 ; cf. aussi DTA 1991 n° 9 p. 88 concernant les anciennes dispositions légales). Par analogie, les éventuels retards ferroviaires peuvent aussi constituer des circonstances spécifiques propres à rendre tolérables un trajet simple de plus de deux heures. Le temps d'attente entre l'arrivée sur le lieu de travail et le début de l'activité, respectivement entre la fin du travail et le début du trajet de retour, fait partie du trajet (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 42 ad art. 16 LACI). Il est exigible que l'assuré se rende au travail à pied en tenant compte de son âge et de son état de santé suivant l'art. 16 al. 2 let. c LACI (Rubin, *ibid.* ; CDAP PS.2007.0204 du 4 juillet 2008 consid. 4). En outre, il y a lieu de tenir compte des circonstances personnelles (Bulletin LACI-IC [Indemnité de chômage], ch. B295).

**b)** Le refus d'un emploi ne présuppose pas un refus explicite d'accepter l'emploi. Des manifestations peu claires, un manque d'empressement faisant douter de la réelle volonté du chômeur d'être engagé, voire un désintérêt manifeste constituent déjà des comportements assimilés, selon la jurisprudence, à un refus d'emploi (Rubin, *op. cit.*, n° 66 ad art. 30 LACI ; TF 8C\_616/2010 du 28 mars 2011 consid. 3.2 et les arrêts cités). Il y a refus d'une occasion de prendre un travail convenable également lorsque l'assuré ne déclare pas expressément, lors des pourparlers avec le futur employeur, accepter l'emploi bien que, selon les circonstances, il eût pu faire cette déclaration (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TFA C 81/05 du 29 novembre 2005 consid. 6).

**5. a)** En l'espèce, la mesure d'emploi proposée le 10 avril 2018 concernait tant les sites d'U.\_\_\_\_\_ que de B.\_\_\_\_\_ suivant le courrier adressé au demandeur d'emploi, de sorte que l'allégation d'O.\_\_\_\_\_ selon laquelle l'assignation ne concernait que le site d'U.\_\_\_\_\_ est erronée.

**b)** Les explications du recourant quant à la durée du temps de trajet aller ont augmenté au fil de la procédure. Dans son courrier du 7 juin 2018 expliquant son refus de se rendre à la mesure proposée à B.\_\_\_\_\_, le recourant estimait le temps du trajet aller à 48 minutes et celui du retour à 1 heure 05 pour un total de 3 heures 30 avec le temps d'attente. Dans son acte de recours du 7 décembre 2018, il estimait le temps du trajet C.\_\_\_\_\_-B.\_\_\_\_\_ à 2 heures 15. Cette nouvelle allégation du recourant est douteuse au regard de la jurisprudence dite des « premières déclarations ou des déclarations de la première heure », selon laquelle il convient en général de préférer les premières déclarations de l'assuré faites alors qu'il en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C\_388/2017 du 6 février 2018 consid. 4.2).

**c)** En l'occurrence, suivant les premières explications du recourant lors de ses premières déclarations et selon l'horaire 2018 des CFF, le temps du trajet ne dépasse pas 1 heure 36 en partant à 6 heures 13 et en arrivant à 7 heures 49. Pour le retour, le temps de trajet est de 1 heure 16, soit 2 heures 52 de trajet. Au surplus, même à supposer que le trajet aller durerait effectivement 2 heures 15 comme allégué dans le cadre du recours, le trajet total par jour ne dépasserait pas 4 heures par jour, de sorte que la mission proposée restait convenable au sens des art. 64a al. 2 et 16 al. 2 let. f LACI, la jurisprudence étant claire sur ce point (cf. consid. 4a *supra*).

**d)** Par surabondance, on peut aussi exiger de l'assuré qu'il fasse une partie du trajet à pied compte tenu du fait qu'il n'allègue pas de problèmes de santé qui l'empêcherait de marcher pendant une vingtaine

de minutes. Dès lors, selon l'horaire 2018 des CFF, un itinéraire moins chronophage partait de la gare de C.\_\_\_\_\_ (distante de 8 minutes du domicile selon cff.ch, et non 15 minutes comme allégué par le recourant) à 6 heures 35 pour arriver à B.\_\_\_\_\_ -Ville à 7 heures 26. Depuis cette station, il y a 18 minutes de marche jusqu'à l'Hôpital K.\_\_\_\_\_. L'itinéraire débutant au domicile de l'intéressé à 6 heures 27 et arrivant à l'Hôpital K.\_\_\_\_\_ à 7 heures 44, le trajet aller durait 1 heure 33 en comptant l'attente entre l'arrivée et le début du travail. Pour le trajet du retour, l'intéressé pouvait prendre le train directement devant l'Hôpital K.\_\_\_\_\_ à 17 heures 22 pour arriver à la gare de C.\_\_\_\_\_ à 18 heures 27, respectivement à son domicile à 18 heures 35, soit un trajet de 1 heures 35 en comptant le temps d'attente du train à la station B.\_\_\_\_\_ -Hôpital K.\_\_\_\_\_. Dans la mesure où le temps de trajet est inférieur à deux heures tant pour l'aller que pour le retour, la mesure proposée était aussi convenable pour ce motif.

**e)** Il ressort du rapport d'entretien préalable du 8 mai 2018, non contesté par le recourant, que ce dernier a indéniablement émis des réserves eu égard à la distance séparant son lieu de domicile du lieu de la mesure d'emploi proposée. A teneur du recours du 7 septembre 2018 et du rapport d'entretien préalable du 8 mai 2018, le demandeur d'emploi a considéré que le temps de trajet et d'attente était trop important, ce qui est erroné au regard des développements susmentionnés (cf. consid. 5b à d *supra*). Il s'ensuit que l'intéressé a contribué de manière prépondérante à l'échec de sa postulation par son refus d'accepter expressément la mesure d'emploi proposée et par son comportement à l'occasion des pourparlers d'embauche (cf. consid. 4b *supra*). Par conséquent, force est d'en conclure qu'il n'a pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour obtenir la mesure d'emploi proposée, en tous points convenable, et ainsi réduire son chômage.

**f)** Au demeurant, sans assurance-chômage, le recourant aurait selon toute vraisemblance spontanément accepté la mission proposée sans soulever d'objections quant à la durée du trajet.

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

**a)** La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours (art. 30 al. 3, 3<sup>e</sup> phrase, 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 un à quinze jours en cas de faute légère (let. a) ; de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (let. c).

La faute légère est souvent retenue en cas d'entretiens manqués, de recherches d'emploi manquantes ou insuffisantes la première et la deuxième fois ou de refus de participer à une mesure de marché du travail de courte durée. La faute moyenne est quant à elle retenue en cas de recherches d'emploi manquantes ou insuffisantes dès la troisième fois ou de refus de participer à une mesure de marché du travail supérieure à quelques semaines (Rubin, op. cit., n. 115 et 116 ad art. 30 LACI). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou refuse un emploi convenable (cf. art. 45 al. 4 OACI).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation - constitutif d'une violation du droit -, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C\_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

En qualité d'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'attention des organes d'exécution. Pour la non-présentation à un emploi temporaire,

abandon de cet emploi par l'assuré ou interruption par le responsable du programme, le barème du SECO prévoit notamment une suspension de seize à vingt jours en cas de premier manquement (Bulletin LACI IC ch. D79, 3C/1). 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 égalitaire 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 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 (cf. TF 8C\_337/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; cf. TFA C 285/05 du 25 janvier 2006 in DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2).

**b)** En l'espèce, la suspension d'une durée de seize jours échappe à la critique dès lors que l'autorité intimée a retenu l'existence d'une faute moyenne et prononcé une sanction s'inscrivant dans ce cadre (cf. art. 45 al. 3 OACI ; Bulletin LACI IC ch. D79, 3C/1). Elle n'apparaît en outre pas disproportionnée au regard de l'ensemble des circonstances du cas et plus particulièrement du manquement reproché, le recourant ayant contribué de manière prépondérante à l'échec de sa postulation en remettant en cause le temps de trajet, pourtant inférieur à deux heures.

**7. a)** En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (cf. art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
  
- II. La décision sur opposition rendue le 24 août 2018 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 :

- O. \_\_\_\_\_ (recourant),
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage (intimé),
- 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 :