

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 septembre 2022

Composition : M. NEU, juge unique

Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

R. _____, à X. _____ (VD), recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 68 et 69 LACI ; art. 85, 91, 92 et 94 OACI

E n f a i t :

A. R._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), éducateur spécialisé titulaire d'un bachelors en travail social, est domicilié à X._____ (VD) depuis le 15 juillet 2020, date de son déménagement en provenance de Y._____ (VD). Au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'éducateur au service du P._____, et exerçant par ailleurs une activité d'éducateur remplaçant salarié à l'heure auprès de G._____, il s'est inscrit comme demandeur d'emploi dès le 1^{er} janvier 2021 au taux de 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert à compter de cette date.

L'assuré a annulé son inscription à l'ORP pour le 31 mars 2021 après avoir retrouvé un emploi pour les N._____ à W._____ (GE) dès le 1^{er} avril 2021. La salaire brut se montait à 68'006 fr. au taux d'activité de 80 % [...] selon la confirmation d'engagement du 24 février 2021.

B. Le 17 mai 2021, l'assuré a déposé une demande de contribution aux frais de déplacement quotidien en relation avec cette prise d'emploi.

Par décision du 25 mai 2021, l'ORP a rejeté la demande de contribution aux frais de déplacement quotidien de l'assuré, au motif qu'il ne subissait pas de préjudice financier sur la base du calcul suivant :

A. Ancien revenu mensuel			CHF	B. Revenu mensuel futur			CHF
Gain assuré			5'480.00	Gain assuré			5'667.15
Déplacement	137.00			Déplacement	321.65		
Repas	325.50			Repas	325.50		
(...)				(...)			
Total des frais			- 462.50	Total des frais			-647.15
Revenu après déductions			5'017.50	Revenu après déductions			5'020.00

L'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision le 23 juin 2021. Il a fait valoir que l'ORP n'aurait pas dû tenir compte de la part correspondant au treizième salaire dans le calcul du revenu obtenu

dans le cadre de sa nouvelle activité. Par ailleurs, l'assuré a estimé que l'ORP aurait dû calculer le montant de ses frais de déplacement sur la base du prix d'un abonnement de transports publics mensuel et non annuel.

Par décision sur opposition du 31 août 2021, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé, devenu dès le 1^{er} juillet 2022 la Direction générale de l'emploi et du marché du travail [DGEM]), a rejeté l'opposition. Il a observé que, même si l'ORP n'avait pas tenu compte du déménagement de Y. _____ (VD) à X. _____ (VD) et du fait que, dans son ancienne activité, l'assuré exerçait occasionnellement une activité à l'heure, la décision devait être confirmée. En effet, R. _____ percevait pour sa nouvelle activité un salaire mensuel brut de 5'667 fr. 17 (68'006 fr. par an). Ses frais de déplacement mensuel entre son lieu de travail et de domicile étaient de 321 fr. 67 par mois (soit la part mensuelle d'un abonnement général CFF deuxième classe à 3'860 fr. par année pour le trajet entre X. _____ (VD) et W. _____ (GE)) ; en outre, ses frais de repas s'élevaient à 325 fr. 50 par mois en moyenne (15 fr. pour un repas principal pris 21,7 jours ouvrables par mois). Il en découlait qu'après déduction des frais susmentionnés le nouvel emploi occupé par l'assuré n'entraînait aucun désavantage financier par rapport à sa précédente activité. S'agissant de l'argument selon lequel l'ORP n'aurait pas dû tenir compte de la part correspondant au treizième salaire dès lors que celle-ci ne lui est pas versée chaque mois, le SDE l'a rejeté, retenant que ce montant faisait partie de la rémunération obtenue pour la nouvelle activité et devait être pris en compte dans le calcul. Enfin, il n'y avait pas de raison de s'écarter du prix de l'abonnement annuel, plus avantageux, dès lors que seul le titre de transport le moins cher est pertinent dans le cadre du calcul de la contribution aux frais de déplacement.

C. Par acte du 21 septembre 2021, R. _____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision précitée, concluant implicitement à sa réforme et à l'octroi de la contribution aux frais de déplacement. En substance, il a réitéré les arguments présentés dans le cadre de la procédure d'opposition, ajoutant

que le gain assuré pour ses anciennes activités devait être recalculé pour tenir compte d'indemnités versées rétroactivement par la P._____ et que le treizième salaire perçu des N._____ ne reflétait pas la réalité de sa situation financière du moment qu'il était versé à la fin de l'année.

Dans sa réponse du 8 novembre 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours, se référant à la décision attaquée et précisant que le gain assuré pour les anciennes activités auprès de la P._____ et de la G._____ correspondait à celui calculé par la caisse de chômage.

Par courrier du 9 décembre 2021, le juge instructeur a informé les parties que, faute de réplique dans le délai imparti au 1^{er} décembre 2021, il clôturait l'instruction.

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 le droit du recourant à une contribution aux frais de déplacement quotidien.

3. a) Aux termes de l'art. 68 LACI, les travailleurs auxquels il n'a pas été possible d'attribuer un travail convenable dans la région de leur domicile peuvent bénéficier d'une contribution aux frais de déplacement quotidien ou aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (al. 1 let. a). Les assurés concernés peuvent bénéficier des contributions durant six mois au plus pendant le délai-cadre (al. 2). Les contributions ne sont versées que dans la mesure où les dépenses causées à l'assuré par la prise d'un emploi à l'extérieur le désavantagent financièrement par rapport à son activité précédente (al. 3). Aux termes de l'art. 91 OACI, le lieu de travail se trouve dans la région de domicile de l'assuré lorsqu'il existe entre le lieu de travail et le lieu de domicile une liaison par un moyen de transport public et que celle-ci n'excède pas 50 kilomètres (let. a), ou lorsque l'assuré peut parcourir la distance séparant le lieu de travail du lieu de domicile en une heure, au moyen d'un véhicule privé dont il peut disposer (let. b).

Selon l'art. 94 OACI, l'assuré subit un désavantage financier lorsque, dans sa nouvelle activité :

a. son gain n'atteint pas, après déduction des dépenses nécessaires (frais de déplacement, de logement et de subsistance), le gain assuré obtenu avant le chômage (art. 23 al. 1 LACI), déduction faite des dépenses correspondantes ; et que

b les dépenses nécessaires (frais de déplacement, de logement et de subsistance) sont plus élevées que les dépenses correspondantes avant le chômage.

L'art. 69 LACI prévoit que la contribution aux frais de déplacement quotidien couvre les frais de déplacement attestés que les assurés doivent supporter pour se rendre quotidiennement au lieu de leur nouvel emploi et revenir à leur domicile.

b) Selon l'art. 92 OACI, la contribution aux frais de déplacement quotidien se calcule par analogie à la réglementation concernant le remboursement des frais de déplacement occasionnés par la fréquentation d'un cours selon l'art. 85 al. 2 et 3 let. b OACI.

A teneur de l'art. 85 al. 2 OACI, au titre des frais de déplacement, l'autorité cantonale accorde à l'assuré, en tenant compte de la durée de la mesure, un montant correspondant aux dépenses pour les billets ou abonnements de 2^e classe des moyens de transport public à l'intérieur du pays. Exceptionnellement, elle autorise que les frais occasionnés par l'utilisation d'un moyen de transport privé soient remboursés à l'assuré, sur présentation d'un justificatif, lorsqu'il n'y a pas de moyen de transport public ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de l'assuré qu'il l'utilise. L'autorité cantonale fixe la contribution revenant à l'assuré au titre des frais de logement et de subsistance au lieu où se déroule la mesure de formation.

4. a) Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Son devoir d'examen d'office est toutefois limité par celui des parties de collaborer à l'instruction de la cause, d'alléguer les faits déterminants et de motiver leurs conclusions. Le juge n'est pas tenu, en particulier, de soulever d'office toutes les questions de fait ou de droit qui pourraient théoriquement se poser en rapport avec l'objet du litige. Il peut se limiter à traiter les griefs soulevés, hormis lorsqu'une lacune de la décision litigieuse ressort clairement du dossier et que sa rectification aurait une influence notable sur l'issue du procès (ATF 119 V 347 consid. 1).

b) Les directives administratives sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales par les organes d'exécution des assurances sociales. Elles établissent notamment des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce conformément au principe d'égalité de traitement. Les directives administratives sont destinées à l'administration, mais le juge ne s'en écarte pas sans motif pertinent (ATF 146 V 104 consid. 7.1 ; 146 V 233 consid. 4.2.1 ; 144 V 195 consid. 4.2 et les références).

5. a) En l'espèce, l'intimé a retenu que, dans sa nouvelle activité, le recourant bénéficiait d'un salaire mensuel brut de 5'667 fr. 17 (68'006 fr. par an) duquel il convenait de déduire ses frais de déplacement mensuels entre son domicile à X._____ (VD) et son lieu de travail à W._____ (GE) par 321 fr. 67 (soit la part mensuelle d'un abonnement général annuel CFF deuxième classe à 3'860 fr.) et ses frais de repas mensuels par 325 fr. 50 (15 fr. pour un repas principal pris 21,7 jours ouvrables par mois). Il en résultait un revenu après déduction de 5'020 francs, supérieur aux revenus réalisés avant l'inscription à l'assurance-chômage.

Le recourant critique le résultat de la comparaison des revenus déterminants, alléguant que la contribution aux frais de déplacement quotidien ne lui serait refusée que pour un montant de 2 fr. 50, ce qui le placerait dans une situation financière difficile compte tenu de ses charges. Il reproche à l'intimé d'avoir pris en compte un abonnement annuel de transports publics. Il critique la prise en compte du treizième salaire perçu des N._____ et demande le cas échéant à ce que le treizième salaire perçu rétroactivement de la P._____ soit ajouté au gain assuré dans les termes de la comparaison.

b) En l'espèce, la question de savoir si le lieu de travail se trouve dans la région de domicile (art. 91 OACI) peut rester ouverte dès lors que le droit du recourant à une contribution aux frais de déplacement quotidien doit être nié pour les motifs exposés au consid. 5c ci-dessous.

c) aa) Est réputé gain assuré le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS qui est obtenu normalement au cours d'un ou de plusieurs rapports de travail durant une période de référence, y compris les allocations régulièrement versées et convenues contractuellement, dans la mesure où elles ne sont pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail (art. 23 al. 1, première phrase, LACI). Le salaire déterminant au sens de l'art. 5 LAVS (loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10) comprend en particulier toute rémunération pour un travail dépendant, fourni pour un temps déterminé ou indéterminé. Le gain assuré est calculé par la caisse de chômage dans le cadre de la fixation du droit aux prestations (art. 81 al. 1 let. a LACI).

En l'occurrence, il n'y a pas lieu de s'écarter du calcul du gain assuré réalisé par l'intimé en rapport avec le nouvel emploi pour les N. _____ qui comprend à juste titre la part au treizième salaire soumise à l'AVS. L'argument selon lequel le treizième salaire ne refléterait pas sa situation financière n'est pas pertinent dans la mesure où, même s'il touche effectivement cette rémunération à la fin d'une année, il s'agit bel et bien d'un élément de salaire soumis à l'AVS, seule base pertinente pour la comparaison des revenus. Quant au montant du gain assuré pour les anciennes activités auprès de la P. _____ et de la G. _____, il échappe à la critique dès lors qu'il s'agit du montant calculé par la caisse de chômage sur la base des revenus perçus avant l'ouverture du droit à l'indemnité de chômage. Il n'appartient pas à l'autorité statuant sur une demande de contribution aux frais de déplacement quotidien de s'écarter d'une décision entrée en force d'une caisse de chômage s'agissant du gain assuré au sens de l'art. 23 al. 1, première phrase, LACI auquel fait expressément référence l'art. 94 let. a OACI (cf. consid. 3a ci-dessus). Au demeurant, le recourant n'allègue ni ne rend vraisemblable qu'il ait contesté la décision concernant le gain assuré auprès de la caisse de chômage.

Mal fondé, ce moyen doit être rejeté.

bb) Dans la décision attaquée, l'intimé se fonde sur le Bulletin du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) relatif aux mesures du marché du travail (Bulletin LACI MMT), lequel précise qu'en fonction de la durée de la mesure, les tarifs les plus avantageux (billets, abonnement multi-course, abonnement de parcours sectoriels, etc.) des transports publics en deuxième classe sont déterminants (cf. chiffres L15 et A59).

Il n'y a pas lieu de s'écarter du principe énoncé au chiffre A59 du Bulletin LACI MMT précité selon lequel les tarifs « les plus avantageux » sont déterminants. En effet, cette notion concrétise de manière adéquate la notion de dépenses nécessaires de l'art. 94 OACI (cf. consid. 4b ci-dessus). Les frais de déplacement à prendre en considération sont ainsi les frais nécessaires, en d'autres termes ceux dont on ne peut se passer. L'argument du recourant selon lequel il conviendrait de privilégier un abonnement mensuel, plus onéreux, pour tenir compte du risque que les rapports de travail ne perdurent pas au-delà du temps d'essai n'est pas pertinent. D'une part, la règle du titre de transport le plus avantageux (chiffres L15 et A59 du Bulletin LACI MMT) est appliquée tant à la précédente activité exercée par le recourant qu'à la nouvelle, et ce afin de disposer d'une base de comparaison fiable pour les deux activités. D'autre part, il est aussi exclu de tenir compte d'un abonnement mensuel dans la mesure où son coût, rapporté sur une année, est plus élevé et ne répondrait pas à la règle du titre de transport le plus avantageux (chiffres L15 et A59 du Bulletin LACI MMT).

Il convient de reprendre les frais de déplacement compte tenu du domicile du recourant et des emplois occupés. Ainsi, les précédents emplois auprès du P._____ et de G._____ nécessitaient, jusqu'au 14 juillet 2020 (déménagement), un abonnement annuel Mobilis de 6 zones d'une valeur de 1'910 fr., soit 159 fr. 16 par mois, compte tenu d'un domicile à Y._____ (VD). Un abonnement Mobilis de 8 zones était nécessaire dès lors que le recourant a déménagé à X._____ (VD). Ce titre de transport annuel d'une valeur de 2'300 fr. représentait une part mensuelle de 191 fr. 66. Quant au nouvel emploi pour les N._____ à W._____ (GE), il nécessite un abonnement général en seconde classe

d'une valeur de 3'860 fr., soit 321 fr. 67 par mois. Compte tenu de la nature forfaitaire de l'abonnement général, son coût sera imputé à 100 % quand bien même le recourant exerce un emploi à 80 % pour les N._____. Ces trois titres de transport, adaptés aux domiciles et aux emplois du recourant, correspondent au tarif le plus avantageux pour se rendre du domicile au lieu de travail.

cc) S'agissant des frais de repas, il est observé que l'intimé a retenu le montant le plus élevé (15 fr. par jour, cf. chiffre L24 du Bulletin LACI MMT), correspondant à des repas pris à l'extérieur. Il n'a pas instruit la question de savoir si le recourant bénéficiait d'une cantine sur ses différents lieux de travail (chiffre L24 du Bulletin LACI MMT). Or, la mise à disposition d'une cantine ne pouvait pas être exclue sur la base des seules déclarations du recourant faites dans sa demande du 17 mai 2021 dès lors que la nature des activités des différents employeurs en question implique généralement une forme de restauration pour leurs employés avec des repas généralement pris en commun avec les enfants, respectivement avec les résidents. La solution de l'intimé, favorable au recourant, peut cependant être admise dès lors qu'elle ne prétérite pas le droit du recourant à la prestation qu'il requiert. Les frais de repas peuvent ainsi être confirmés en ce qui concerne les emplois pour la P._____ et pour la G._____.

En ce qui concerne le nouvel emploi auprès des N._____, force est de constater que celui-ci est exercé au taux de 80 % selon la confirmation d'engagement aux N._____ du 24 février 2021. L'erreur de l'intimé sur ce point ressort clairement du dossier, singulièrement de la confirmation d'engagement précitée. Il convient de la corriger d'office (cf. consid. 4a ci-dessus). Dès lors que ce ne sont pas 21,7 jours qui doivent être imputés, mais 17,36 jours (80 % × 21,7 jours), il convient de réduire d'office les frais de repas reconnus par l'intimé de 20 %, élément susceptible d'influer sur la comparaison des revenus.

dd) Au final, la comparaison des revenus après déductions se présente ainsi :

A1. Revenu mensuel auprès de la P. _____ et de la G. _____ avec domicile à Y. _____ (VD) jusqu'au 14 juillet 2020		
Gain assuré		5'480.00
Déplacement (Mobilis 6 zones)	159.16	
Repas	325.50	
Total des frais		- 484.66
Revenu après déductions		4'995.34

A2. Revenu mensuel auprès de la P. _____ et de la G. _____ avec domicile à X. _____ (VD) dès le 15 juillet 2020		
Gain assuré		5'480.00
Déplacement (Mobilis 8 zones)	191.66	
Repas	325.50	
Total des frais		- 517.16
Revenu après déductions		4'962.84

B. Revenu mensuel auprès des N. _____ avec domicile à X. _____ (VD)		
Gain assuré		5'667.16
Déplacement (AG CFF 2 ^e classe)	321.67	
Repas (80 %)	260.40	
Total des frais		-582.07
Revenu après déductions		5'085.09

Il résulte des calculs qui précèdent (tableaux A1, A2 et B) qu'après déduction des frais, le nouvel emploi occupé par le recourant aux N. _____ (tableau B) n'engendre aucun désavantage financier par rapport à ses précédentes activités, peu important que l'on prenne en compte dans les termes de la comparaison des revenus le domicile à Y. _____ (VD) (tableau A1) ou à X. _____ (VD) (tableau A2).

C'est ainsi à juste titre que l'intimé a nié le droit du recourant à une contribution aux frais de déplacement quotidien.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 31 août 2021 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 :

- R. _____ (recourant),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail (intimée),
- 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 :