

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 décembre 2018

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Raetz

Cause pendante entre :

Y._____, à [...], recourante, représentée par Me Gilles-Antoine Hofstetter,
avocat à Lausanne,

et

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

Art. 16 al. 2 let. c, 17 al. 3 let. a, 30 al. 1 let. d, 64a al. 1 let. a et al. 2 LACI.

E n f a i t :

A. Y._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], titulaire d'un certificat fédéral de capacité d'employée de commerce, a travaillé auprès de N._____ en qualité de support de vente jusqu'au 19 février 2018, date pour laquelle elle a donné sa démission.

L'assurée s'est inscrite en tant que demandeuse d'emploi à 70 % auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) d[...] et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 20 février 2018.

Par courriel du 4 juin 2018, la conseillère ORP de l'assurée l'a assignée à prendre contact avec le L._____ afin de fixer un entretien préalable en vue d'effectuer un programme d'emploi temporaire (PET) en tant qu'employée de commerce à 70 % auprès de l'E._____ à [...]. Ce document attirait l'attention de l'intéressée sur le fait qu'il s'agissait d'une instruction de l'ORP à laquelle elle avait l'obligation de se conformer, sous peine, notamment, de s'exposer à une réduction des prestations financières auxquelles elle avait droit.

Le même jour, l'assurée a appelé sa conseillère ORP et a émis des doutes quant à l'utilité de ce PET. La conseillère a relevé qu'il pourrait amener une autre expérience que dans les assurances et que dans tous les cas, le fait d'être active était toujours plus valorisant pour l'assurée et pour un employeur potentiel (cf. procès-verbal d'entretien du 4 juin 2018 de l'ORP).

Par courriel du 5 juin 2018, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle avait fixé un rendez-vous pour ce PET, mais qu'elle était intéressée par un autre emploi ouvert auprès du même organisateur, dans le domaine de l'accueil de l'enfance à [...]. Le même jour, la conseillère

ORP a répondu que le poste en question n'était pas visible dans sa base de données, de sorte qu'elle ne pouvait donner suite à cette demande.

Il ressort d'un échange de courriels du 6 juin 2018 que l'assurée a indiqué à sa conseillère ORP que ce poste avait été disponible sur le site www.mesures.ch la veille. En outre, elle venait de voir qu'un autre emploi était ouvert, via A._____, au service des curatelles à [...]. Elle préférait effectuer une mesure à [...] et dans un service de la Ville pour faciliter son organisation personnelle quant à ses recherches d'emploi et sa fille. Une mesure dans un tel service pourrait lui apporter des connaissances supplémentaires. La conseillère a répondu qu'elle ne pouvait pas l'assigner au PET dans ce service, car il était en cours de validation de dossiers. L'assurée a alors rétorqué qu'elle venait de contacter A._____, qui l'avait informée que le poste était toujours ouvert et qu'il n'avait à ce jour reçu aucun dossier de candidature. La conseillère a maintenu sa position, précisant que le responsable en charge du PET au service des curatelles lui avait communiqué que des dossiers étaient à l'étude. En outre, elle doutait que le poste à [...] n'apporterait rien à l'assurée.

Après avoir été informé par le L._____ que l'intéressée avait annulé le rendez-vous convenu, l'ORP a indiqué à l'assurée, par courrier du 7 juin 2018, que le refus de participer à cette mesure pouvait conduire à une suspension de son droit aux indemnités et l'a invitée à exposer son point de vue.

Le même jour, la conseillère ORP de l'assurée l'a assignée à un PET en tant qu'ouvrière de fabrique auprès de la Fondation C._____, à 70 %, du 13 juin au 12 septembre 2018. Une collaboratrice de cette Fondation ayant demandé à la conseillère ORP quels étaient les objectifs d'un tel PET au vu du profil de l'assurée, celle-ci a répondu que le seul but était de tester son aptitude au placement, dès lors qu'elle avait refusé de suivre un PET dans le domaine administratif. La conseillère a ajouté que si un poste plus proche du profil professionnel de l'assurée s'ouvrait au sein de cette Fondation, elle ne verrait aucun inconvénient à tester l'aptitude

de l'assurée dans cet autre PET (cf. échange de courriels des 14 et 18 juin 2018). L'intéressée a débuté ce PET, puis s'est retrouvée en incapacité totale de travail dès le 25 juin 2018, de sorte que la mesure a été interrompue.

Dans l'intervalle, le 14 juin 2018, l'assurée a expliqué que le poste à [...] n'avait rien de nouveau à lui apporter comme connaissances professionnelles, car il s'agissait d'un travail administratif dans lequel elle avait déjà de l'expérience. Elle avait découvert sur le site des mesures PET qu'un poste qui l'intéressait était libre au moment où sa conseillère lui avait transmis l'assignation pour le PET à [...]. Lorsqu'elle l'en avait informée, celle-ci lui avait répondu que ce poste n'était plus disponible. Elle lui avait alors communiqué son intérêt pour un autre emploi, mais sa conseillère avait affirmé qu'elle ne pouvait l'assigner à ce poste puisqu'il était déjà en cours de validation de dossiers, alors que selon l'organisateur, tel n'était pas le cas. L'assurée a ajouté qu'elle ne s'était pas sentie soutenue par sa conseillère et qu'à la suite du refus des mesures qu'elle avait proposées, elle avait « craqué » et renoncé à celle qui devait avoir lieu à [...].

Par décision du 19 juin 2018, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 16 juin 2018, au motif qu'elle avait refusé de participer à une mesure MMT (mesure relative au marché du travail). Il a exposé qu'elle n'avait pas respecté les instructions de l'ORP et que par son comportement, elle avait diminué notablement la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances à faire valoir auprès d'employeurs potentiels.

Le 27 juin 2018, l'assurée, désormais représentée par Me Gilles-Antoine Hofstetter, a contesté cette décision. Elle a complété son opposition les 6 et 18 juillet 2018, en soutenant en substance qu'elle avait signalé à maintes reprises à sa conseillère ORP que d'autres PET correspondaient mieux à son profil et ses qualifications. En particulier, un PET auprès d'A._____ était disponible, selon les informations obtenues auprès de ce dernier, alors que la conseillère lui avait fait savoir que tel

n'était pas le cas. Ce point méritait une instruction complémentaire afin de déterminer s'il y avait eu une erreur de l'administration, voire une volonté chicanière. En outre, au vu de son expérience professionnelle, la mesure litigieuse ne pouvait être considérée comme convenable.

Par décision sur opposition du 17 août 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision contestée. Il a estimé que l'intéressée n'avait pas démontré que la mesure ne convenait pas à son âge, à sa situation personnelle ou à son état de santé, de sorte qu'elle pouvait être qualifiée de convenable. La question de savoir s'il existait d'autres mesures correspondant davantage aux préférences de l'assurée n'était pas décisive. Enfin, l'ORP avait qualifié la faute commise de moyenne et retenu une durée de suspension inférieure à la durée minimale prévue par l'autorité de surveillance dans le cas d'un premier refus, ce qui devait être confirmé.

B. Par acte du 24 septembre 2018, Y._____, par son conseil, a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation, subsidiairement à sa réforme en ce sens que la suspension soit réduite à un seul jour, plus subsidiairement encore à une durée inférieure à 16 jours. Elle a soutenu que l'assignation à un entretien préalable en vue du PET ne comportait pas d'avertissement clair et exhaustif des conséquences encourues en cas d'absence audit entretien. Elle n'avait dès lors pas été renseignée de manière satisfaisante sur ses droits et obligations. En outre, la mesure envisagée ne pouvait être considérée comme convenable, notamment au vu de son expérience professionnelle. Par ailleurs, il se justifiait de compléter l'instruction du dossier afin de déterminer si les autres alternatives qu'elle avait proposées n'étaient vraiment pas ouvertes, comme le soutenait la conseillère. Il ne pouvait être exclu que ces alternatives avaient été refusées pour des raisons subjectives, voire une volonté chicanière, au vu notamment de l'assignation qui a suivi, soit à un PET en tant qu'ouvrière de fabrique. Enfin, il devait être tenu compte des circonstances particulières du cas

d'espèce, puisqu'elle avait notamment fait toutes les démarches nécessaires afin de trouver une mesure plus adaptée.

Dans sa réponse du 19 octobre 2018, l'intimé a proposé le rejet du recours, en relevant que le PET faisant l'objet de l'assignation du 4 juin 2018 correspondait à la formation professionnelle de la recourante, à l'activité qu'elle recherchait et à sa disponibilité. Selon la jurisprudence et la doctrine, l'obligation pour l'autorité de prendre en compte les aptitudes et les inclinations de l'assuré tombait s'agissant des PET.

Par réplique du 7 novembre 2018, la recourante a requis le renvoi de la cause à l'intimé afin qu'il procède à une instruction complémentaire, en particulier à son audition, ainsi que celles de sa conseillère ORP et des organisateurs des mesures qu'elle avait proposées. Le but était de vérifier si la forte présomption d'un lien entre la mauvaise perception subjective de la recourante par sa conseillère et l'assignation à une mesure sans intérêt était avérée.

Le 23 novembre 2018, l'intimé a maintenu sa position.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage, sous réserve de dérogations expresses (art. 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et art. 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]). Le

recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; BLV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La contestation portant sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante pour une durée de 16 jours, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que le litige relève de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

b) En l'occurrence, le recours a été déposé en temps utile et respecte les autres conditions de forme prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

2. Le litige porte sur la question de savoir si la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante d'une durée de 16 jours, pour non-observation des prescriptions de contrôle du chômage ou des instructions de l'autorité compétente (art. 30 al. 1 let. d LACI), est justifiée dans son principe et dans sa quotité.

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. En l'espèce, il est constant que la mesure qui devait se dérouler à [...] consistait en une mesure relative au marché du travail, soit un PET au sens de l'art. 64a al. 1 let. a LACI, et que la recourante a annulé l'entretien fixé avec l'organisateur de ce PET.

a) L'assurée soutient que cette mesure ne pouvait être considérée comme convenable au vu de son expérience professionnelle. Elle ajoute que puisqu'elle a proposé à sa conseillère ORP plusieurs alternatives mieux adaptées à ses situations personnelle et professionnelle, elle pouvait partir du principe que la mesure litigieuse n'était pas convenable.

Cependant, 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 de l'assuré. La recourante ne démontre pas en quoi le PET litigieux ne conviendrait pas à sa situation personnelle. Le fait qu'elle a déjà de l'expérience dans le domaine administratif et qu'elle est d'avis que cette mesure ne lui apporterait pas de connaissances supplémentaires ne justifiait en aucun cas de renoncer à ce PET, ce d'autant plus que l'activité proposée aurait amélioré son aptitude au placement en lui permettant notamment d'acquérir une expérience supplémentaire et de se réinsérer dans le circuit économique. Lors de ses échanges avec sa conseillère ORP, l'assurée a évoqué qu'une mesure à [...] faciliterait son organisation personnelle. Cela ne suffit toutefois pas pour conclure qu'un PET en dehors de cette ville ne conviendrait pas à sa situation personnelle, la recourante ayant au demeurant régulièrement postulé auprès d'employeurs situés dans la région [...] ([...], [...] ou [...]) ou à [...] (cf. formulaires « preuves des recherches personnelles en vue de trouver un emploi » pour les mois de mars et avril 2018).

Par ailleurs, le fait qu'elle a proposé à sa conseillère ORP deux autres PET - selon elle - mieux adaptés ne lui permettait pas de conclure que celui qui devait se dérouler à [...] n'était pas convenable. Les assurés n'ont pas le droit de choisir le PET qu'ils souhaitent effectuer. D'ailleurs, dans le cadre d'un PET, l'autorité n'a pas l'obligation de prendre en compte les inclinations et les aptitudes de l'assuré (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 5 ad art. 64a-64b LACI). La recourante doute que les deux mesures dont elle avait fait part à sa conseillère ORP n'étaient pas ouvertes et suggère que cette dernière les avait refusées pour des raisons subjectives, voire chicanières, raison pour laquelle il convenait de compléter l'instruction sur ce point. Toutefois, l'on peine à comprendre en quoi l'assignation au PET litigieux, soit en tant qu'employée de commerce à 70 %, aurait été à ce point défavorable à l'assurée par rapport aux autres PET proposés qu'il devrait en être déduit une volonté chicanière. La recourante motive également ses allégations par l'assignation à un PET en tant qu'ouvrière de fabrique auprès d'une Fondation. Or cette assignation-ci est intervenue après celle relative à la mesure litigieuse. La conseillère ORP a expliqué que l'unique but de ce nouveau PET était de tester l'aptitude au placement de l'assurée, dès lors qu'elle avait refusé d'en suivre un dans le domaine administratif. Une telle démarche n'est pas inhabituelle. La conseillère a même précisé à l'organisatrice de cette mesure que si un poste plus proche du profil professionnel de l'assurée s'ouvrait au sein de la Fondation, elle ne verrait aucun inconvénient à tester son aptitude dans cet autre PET (cf. courriel du 18 juin 2018 de la conseillère ORP). Ainsi, il n'y a pas lieu de procéder à une plus ample instruction du dossier, en particulier aux auditions requises par la recourante, dès lors que cela ne modifierait pas, selon toute vraisemblance, l'appréciation qui précède (appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 134 I 140 consid. 5.3, 131 I 153 ; TF 9C_303/2015 du 11 décembre 2015 consid. 3.2).

b) Enfin, c'est à tort que la recourante fait valoir que l'assignation à un entretien préalable en vue du PET à [...] ne comportait

pas d'avertissement clair des conséquences encourues en cas d'absence audit entretien. En effet, ce document attirait expressément son attention sur le fait qu'il s'agissait d'une instruction de l'ORP à laquelle elle avait l'obligation de se conformer, sous peine de s'exposer à une réduction des prestations financières auxquelles elle avait droit (cf. p. 2 de l'assignation). Certes, comme l'a relevé l'assurée, aucune base légale n'est citée. Il en ressort toutefois clairement qu'elle avait l'obligation de se conformer à cette assignation et que dans le cas contraire, elle devait s'attendre à une diminution de ses indemnités de chômage. Elle a ainsi été correctement informée de ses obligations.

c) Au vu des éléments précités, la Cour de céans considère que la recourante a, en annulant le rendez-vous convenu avec l'organisateur du PET à [...], adopté un comportement fautif. L'intimé était ainsi fondé à prononcer une suspension de son droit à l'indemnité.

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

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence 60 jours (art. 30 al. 3 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 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). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6, 123 V 150 consid. 3b).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI - a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit notamment une suspension de 16 à 20 jours si, pour la première fois, l'assuré abandonne un emploi temporaire, et une suspension de 21 à 25 jours en cas de non-présentation, pour la première fois, à un emploi temporaire, la faute étant

considérée comme moyenne dans ces cas de figure (cf. Bulletin LACI IC [Indemnités de chômage], juillet 2018, chiffre D79).

Il résulte de la jurisprudence que 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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1, 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1).

b) En l'espèce, l'intimé a qualifié la faute de moyenne et fixé la suspension à 16 jours, soit à une durée inférieure à la durée minimale prévue par le SECO dans le cas d'une première non-présentation à un emploi temporaire (21 à 25 jours). Ce faisant, il a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. La suspension de 16 jours ne prête ainsi pas flanc à la critique et doit 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 procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 17 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Gilles-Antoine Hofstetter (pour Y. _____)
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage
- 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 :

