

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 octobre 2012

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffière : Mme Vuagniaux

Cause pendante entre :

Z. _____, à Lucens, recourante, représentée par Me Olivier Subilia, avocat
à Lausanne,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique chômage (IJC), à Lausanne,
intimé.

**Art. 8 al. 1 let. f, 15 al. 1, 16 al. 2 let. c, 17 al. 3 let. a, 30 al. 1 let.
d LACI; 45 al. 3 OACI**

E n f a i t :

A. Z._____, née en 1977, détentrice d'un permis d'établissement (Permis C), a sollicité l'octroi des indemnités journalières de l'assurance-chômage en se présentant à l'Office régional de placement de l'Ouest-lausannois, à Renens (ci-après : ORP), le 27 janvier 2011. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert du 1^{er} février 2011 au 31 janvier 2013.

Après l'obtention d'un master en biologie à l'Université de Lausanne en 2004, Z._____ a travaillé en tant qu'opératrice de saisie, aide monteur, auxiliaire dans un service d'expédition de charcuterie, technicienne de production dans le domaine pharmaceutique, technicienne de production en laboratoire et en dernier lieu en qualité d'assistante technique dans un service de médecine nucléaire. Selon le formulaire « Stratégie de réinsertion » du 2 février 2011 établi par son conseiller en personnel de l'ORP, l'assurée a déclaré qu'elle avait également travaillé en 2005 en tant qu'employée de blanchisserie et ouvrière de fabrique.

A la suite de son premier entretien du 31 janvier 2011 avec son conseiller ORP, Z._____ a demandé à changer d'interlocuteur au motif que *« se sentir bien psychologiquement et avoir un bon feeling avec la personne qui nous accompagne le long de notre aventure de recherche d'emploi me semble essentiel pour accomplir cette mission au plus vite et surtout dans le bonne entente »*. Sa requête a été rejetée par le chef d'office qui a exposé que le conseiller en personnel avait accompli sa mission en pleine conformité avec son cahier des charges, notamment en ce qui concernait le contrôle de la garde de l'enfant.

Selon les formulaires de preuves de recherches d'emploi de novembre 2010 à juillet 2011, l'assurée a recherché des activités principalement en tant que laborantine, technicienne en

laboratoire/analyses, biologiste, assistante médicale et secrétaire médicale.

L'assurée a suivi un cours d'anglais chaque après-midi du 6 juin au 29 juillet 2011.

B. Par courrier du 20 juillet 2011, le conseiller ORP a assigné Z. _____ à un entretien préalable PET (programme d'emploi temporaire) en qualité d'assistante administrative auprès du Centre d'application et de perfectionnement des techniques administratives, à Lausanne (CAPTA), sous l'égide du Service du travail, Emplois Temporaires Subventionnés de la Ville de Lausanne (ETSL). L'objectif recherché était de permettre à l'assurée d'être active et d'acquérir des compétences.

L'entretien auprès du CAPTA a eu lieu le 22 juillet 2011. Dans son rapport du même jour, la cheffe de projet du programme, Mme [...], a exposé ce qui suit :

« Explication de la mesure et de son déroulement à Madame. Elle indique qu'elle ne veut pas suivre une mesure imposée qui ne lui apporterait rien dans son cursus (master en biologie). Elle ajoute qu'elle n'a pas de garde pour son enfant pendant tout le mois d'août, sa maman de jour étant en vacances. Le projet professionnel de Madame est de travailler dans l'enseignement. Nous lui avons demandé si elle avait entrepris des démarches dans ce sens. Pas à ce jour indique-t-elle.

Madame refuse véhément (sic) d'entrer en mesure à CAPTA. Nous l'informons que nous transmettons le RE négatif à son CORP, en raison de son refus. Elle prend note. »

C. Le 22 juillet 2011, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, Division juridique des ORP, à Lausanne, a enjoint l'assurée de lui faire savoir de quelle manière elle entendait faire garder son enfant en cas de reprise d'emploi ou pour suivre une mesure octroyée par l'ORP.

Le 25 juillet 2011, l'ORP de Renens, Affaires juridiques, a invité l'assurée à se déterminer sur son refus de participer au programme d'emploi temporaire en tant qu'assistante administrative.

D. Le 27 juillet 2011, l'assurée a écrit ce qui suit à son conseiller en personnel :

« Madame [...] m'a bien accueillie et expliqué le poste, par ailleurs en analysant le cahier des charges, je n'ai trouvé aucun point commun avec ma formation, mes compétences et mon savoir-faire.

Par conséquent, ce type de poste ne m'apporte aucun savoir supplémentaire, en conséquence je préfère focaliser mes efforts à la recherche d'un emploi dans mon domaine, selon ma formation et mes compétences. »

E. Par décision du 29 juillet 2011, l'ORP a suspendu Z. _____ dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 23 juillet 2011 pour avoir refusé de participer à une mesure de marché du travail en tant qu'assistante administrative.

F. Le 2 août 2011, Z. _____ a écrit ce qui suit à la Division juridique des ORP en réponse à sa lettre du 22 juillet 2011 :

« (...) Quant à la garde de mon enfant et ma disponibilité pour le travail je n'avais pas et je n'ai pas à les prouver puisque je l'avais déjà fait dans le passé durant mon travail à 80 % [...] et que je continue à le prouver en suivant une assignation à un cours d'anglais depuis le 6 juin 2011, sans aucune absence (voir fiches MMT jointes). (Ce point n'a aucune influence sur ma discision [sic] concernant le refus de la mesure d'emploi proposé par Monsieur [...]). Mon enfant a une maman de jour qui assure sa garde, et ma disponibilité au travail est toujours la même 80 % ».

Le 2 août 2011, Z. _____ a écrit ce qui suit à l'ORP de Renens, Affaires juridiques, en réponse à sa lettre du 25 juillet 2011 :

« (...) Lors d'un premier entretien le 31.01.2011, Monsieur [...], sachant que j'ai un enfant en bas âge, a souhaité connaître mes disponibilités à l'emploi. Je lui ai bien expliqué que j'avais une maman de jour (que je souhaitais en trouver une autre mais à ce jour elle garde encore mon fils).

C'est à ce moment qu'est née la première tension avec Monsieur [...]. Je n'avais pas à prouver ma disponibilité pour le travail puisque je l'avais déjà fait dans le passé durant mon travail à 80 % [...] et que je continue à le prouver en suivant une assignation à un cours d'anglais depuis le 6 juin 2011 et jusqu'au 29 juillet 2011, sans aucune absence (voir fiches MMT jointes).

(...)

Le 20 juillet dernier, lors d'un entretien, Monsieur [...] m'a informé d'une assignation à un travail temporaire (ETSL). Dans un premier temps il m'a parlé d'une possibilité de placement pour un poste de trie (sic) d'habits (chez [...]), et ensuite il m'a présenté le poste d'assistant administratif, j'ai fait le nécessaire et je me suis présentée à un entretien avec la responsable du programme (Voir la lettre jointe pour Monsieur [...] [= lettre précitée de l'assurée du 27 juillet 2011]).

A la fin de l'entretien j'ai réalisé que les postes proposés n'ont aucune relation avec ma formation ou mon cursus de base (voir copie de mon CV). Ces postes ne contribueront en rien à une progression professionnelle pour moi. Le peu qu'ils peuvent m'apporter est déjà acquis (mon but dans ma vie professionnelle est d'aller de l'avance [sic], de progresser et ne pas de [sic] régresser !!!!!).

Vu ce qui précède, je n'étais malheureusement pas en mesure de donner une suite favorable à cette proposition.

J'ai pensé plus utile et efficace de focaliser mes efforts en me concentrant sur la recherche d'un emploi dans mon domaine d'activité pour lequel j'ai des aptitudes ».

G. Par lettre du 12 août 2011, la Division juridique des ORP a informé l'assurée qu'elle prenait acte de ses explications du 2 août 2011 selon lesquelles elle disposait d'une solution de garde pour son enfant et

qu'elle avait sollicité l'ORP afin que celui-ci l'assigne sans délai à un programme d'emploi temporaire afin de tester sa disponibilité.

L'assurée a suivi un PET du 15 septembre au 14 décembre 2011 en qualité de laborantine en biologie.

H. Le 29 août 2011, Z._____ s'est opposée à la décision de l'ORP du 29 juillet 2011. Elle a fait valoir que le poste proposé ne correspondait pas à un emploi convenable au sens de l'art. 16 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.0), dès lors que la responsable du programme lui aurait dit que le travail consistait à faire la « *petite main* » pour des tâches d'employée de bureau. L'assurée estimait que cela correspondait à une version améliorée d'un poste de trieuse d'habits et qu'il s'agissait d'une mesure destinée davantage à l'humilier que d'une mesure nécessaire au sens de l'art. 64a LACI. A la suite de la requête de l'assurée, l'IJC lui a transmis une copie de son dossier.

Par décision sur opposition du 10 février 2012, l'IJC a confirmé la décision attaquée au motif que l'emploi temporaire proposé était convenable au sens de l'art. 16 al. 2 let. c LACI, soit correspondait à l'âge, à la situation personnelle et à l'état de santé de l'assurée.

I. Par acte du 19 mars 2012 et par écriture complémentaire du 15 mai 2012, Z._____ a recouru contre la décision sur opposition du 10 février 2012, en concluant principalement à son annulation et subsidiairement à sa réforme dans le sens d'une réduction de la suspension du droit au chômage en tenant compte d'une faute légère. En substance, elle a fait valoir qu'elle était en droit de refuser l'emploi temporaire dès lors que celui-ci n'avait aucun rapport avec sa formation et n'avait pas pour but de promouvoir ses qualifications professionnelles.

Le 20 avril 2012, l'IJC a conclu au rejet du recours.

E n d r o i t :

1. Interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision entreprise, le recours est déposé en temps utile (art. 60 al. 1 LPGA); il satisfait en outre aux autres conditions légales (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable à la forme.

La recourante demande l'annulation de la suspension dans son droit au chômage pendant seize jours indemnissables. La valeur litigieuse étant ainsi inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36] applicable par renvoi de l'art. 83c al. 2 LOJV [loi vaudoise du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire; RSV 173.01]).

2. a) Le litige porte sur la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage pendant une durée de seize jours pour inobservation des prescriptions de contrôle, respectivement pour refus d'une mesure active.

b) L'assuré a droit aux indemnités de chômage s'il remplit un certain nombre de conditions cumulatives, dont en particulier celle d'être apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI).

Selon la Circulaire relative à l'indemnité de chômage (IC 2007), édictée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la notion d'aptitude au placement englobe trois conditions qui doivent être remplies de manière cumulative : la volonté d'être placé (élément subjectif), la capacité de travail (élément objectif) et le droit de travailler (élément objectif) et la volonté de participer à une mesure de réinsertion (B215). Un assuré assumant la garde d'enfants doit remplir les mêmes conditions de disponibilité que tout autre assuré. Il lui appartient d'organiser sa vie

privée et familiale de telle sorte qu'elle ne constitue pas un obstacle à sa recherche d'une activité salariée correspondant au taux d'occupation recherché ou à l'emploi qu'il a perdu. L'assuré peut organiser la garde de ses enfants comme il l'entend. Les organes d'exécution ne peuvent exiger une attestation de garde lors de l'inscription. Par contre, si l'organe compétent est amené à douter, une fois que l'assuré touche ses indemnités, de la volonté ou de la possibilité de l'assuré de confier ses enfants à une tierce personne (recherches d'emploi insuffisantes, exigences irréalistes pour la prise d'un emploi, refus d'un travail convenable, exigences déraisonnables quant à l'horaire de travail, etc.), il examinera son aptitude au placement sur la base des possibilités concrètes de prise en charge des enfants et exigera une attestation de garde (B225).

c) En l'espèce, il ressort du rapport d'entretien du 22 juillet 2011 de la cheffe de projet du programme litigieux que la recourante a non seulement refusé de participer à la mesure de marché du travail au motif que cela n'apporterait rien à son « cursus », mais également parce que la maman de jour de son enfant était en vacances durant le mois d'août. Or, en indiquant qu'elle ne disposait d'aucune solution de garde pour son enfant pendant cette période – affirmation qu'elle n'a jamais nié avoir formulée lors de son entretien avec Mme [...] –, la recourante a clairement exposé qu'en raison de son obligation familiale, elle ne pourrait commencer ni la mesure de marché de travail financée par l'assurance-chômage ni, par extension, une quelconque activité professionnelle, fût-ce celle de biologiste. Que l'IJC ait pris acte de l'allégation de la recourante du 2 août 2011 selon laquelle elle disposait d'une solution de garde pour son enfant et qu'elle ait suivi un autre programme d'emploi temporaire à partir du 15 septembre 2011 n'y changent rien. En effet, il n'y a pas de motif de s'écarter du principe applicable en droit des assurances sociales selon lequel, en présence de deux versions différentes et contradictoires, la préférence doit être accordée à celle que l'assurée avait donnée alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être, consciemment ou non, le fruit de réflexions ultérieures (TFA 9C_428/2007 du 20 novembre 2007 c. 4.3.2; ATF 121 V 47

c. 2a et les références; VSI 2000 p. 201 c. 2d). C'est seulement au moment où elle a pris conscience des conséquences juridiques possibles de ses affirmations – soit lorsque la Division juridique des ORP lui a demandé des explications le 22 juillet 2011 en l'avertissant qu'elle se réserverait le droit d'examiner son aptitude au placement et, au besoin, d'interrompre le versement des indemnités de chômage, et lorsque l'ORP de Renens, Affaire juridiques, l'a avertie le 25 juillet 2011 que le refus de la mesure pouvait être sanctionné par une suspension dans le droit au chômage – que la recourante a modifié sa version des faits en déclarant, dans son courrier du 2 août 2011 adressé à la Division juridique des ORP, que la question de la garde de son enfant n'avait « *aucune influence sur [sa] décision concernant le refus de la mesure d'emploi* » et que « *[son] enfant a une maman de jour qui assure sa garde* ». C'est donc la déclaration d'indisponibilité exprimée par la recourante lors de l'entretien avec Mme [...] le 22 juillet 2011 qui prime et non ses déclarations ultérieures. Au demeurant, on notera que la recourante savait que pouvoir justifier d'une solution de garde pour son enfant en tout temps pendant la durée de son chômage était un élément décisif puisqu'elle affirme que le premier entretien du 31 janvier 2011 avec son conseiller en personnel ne s'est pas bien déroulé, précisément concernant cette question (cf. lettre du 2 août 2011 à l'ORP de Renens).

En se déclarant dans l'impossibilité de suivre la mesure de marché du travail au motif qu'elle n'avait plus de solution de garde pour son enfant durant le mois d'août 2011, la recourante a violé ses obligations envers l'assurance-chômage et son refus fautif doit être sanctionné.

3. a) Il convient également d'examiner si l'emploi temporaire assigné à la recourante était convenable.

b) Selon l'art. 17 al. 3 let. a 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 aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement.

Les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif constituent l'une des mesures relatives au marché du travail (art. 64a al. 1 let. a LACI). 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) et de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (let. d). 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). Les critères d'un emploi convenable au sens de l'art. 16 LACI n'étant ainsi pas tous appliqués lorsqu'il s'agit de déterminer si un programme d'emploi temporaire est convenable, la liberté de choisir sa profession n'existe pas lorsqu'un tel emploi est assigné (Rubin, Assurance-chômage, 2^{ème} éd. 2006, p. 425, ch. 5.8.7.6).

L'objectif premier des programmes d'emploi temporaire est de faciliter la réinsertion ou l'insertion des assurés dans la vie active au moyen d'une relation de travail proche d'une activité lucrative aux conditions de marché du travail. Il est important que la relation de travail soit comparable à celle d'un rapport de travail ordinaire. En effet, le programme d'emploi temporaire vise surtout à interrompre un éventuel processus de diminution de l'aptitude au placement résultant d'une période d'inactivité. L'avantage du programme d'emploi temporaire est qu'il garantit une structure journalière aux assurés sans emploi depuis un certain temps et qui peuvent ainsi avoir perdu momentanément la capacité d'affronter la vie quotidienne. Le programme d'emploi temporaire permet en outre aux autorités d'exécution de la LACI (spécialement aux

ORP) de mesurer dans le terrain l'aptitude des chômeurs à être placés. En pratique, on constate que les employeurs engagent plus volontiers les assurés qui participent à une mesure de marché du travail que ceux qui sont indemnisés sans fournir de contre-prestations (Rubin, op. cit., pp. 425, 627 ss, ch. 7.4.1). Si l'assuré se voit proposer un travail en cours de programme pour occupation temporaire, il peut interrompre celui-ci en faveur du poste fixe, sans s'exposer à une quelconque sanction (TFA C_299/03 du 2 avril 2004 c. 4.2).

c) Dans le cas particulier, il sera retenu que la recourante ne pouvait pas refuser la mesure de marché du travail au motif qu'elle ne trouvait « *aucun point commun avec [sa] formation, [ses] compétences et [son] savoir-faire* » (cf. courrier du 27 juillet 2011). Comme l'a exposé l'intimé, grâce au PET d'assistante administrative, il s'agissait d'acquérir une expérience dans le domaine administratif ou de bureau, ce qui représente un atout quel que soit le parcours professionnel d'un assuré; cela vaut certainement pour les biologistes. D'ailleurs, dès lors que la recourante avait elle-même postulé en mai et juin 2011 en tant que secrétaire médicale (cf. les preuves de recherches d'emploi pour ces mois), la mesure aurait pu améliorer son aptitude au placement. Le seul fait que l'emploi assigné ne corresponde pas aux qualifications et aux vœux professionnels de l'intéressée n'autorisait pas encore celle-ci à refuser une telle mesure. A cela s'ajoute que, contrairement à ce qu'elle soutient, la législation lui impose de rechercher du travail au besoin dans une autre profession que celle qu'elle exerçait précédemment (art. 17 al. 1, 2^e phrase LACI), cela d'autant plus qu'elle se trouvait depuis plus de six mois au chômage. C'est donc à juste titre que l'autorité d'opposition a estimé que le comportement de la recourante était fautif.

Pour le surplus, on notera que la mesure litigieuse n'aurait pas compromis un retour de la recourante dans sa profession (art. 16 al. 2 let. d LACI) et qu'elle tenait raisonnablement compte de ses aptitudes et des activités qu'elle avait précédemment exercées (art. 16 al. 2 let. b LACI), à savoir notamment celles d'opératrice de saisie, aide monteur, auxiliaire dans un service d'expédition de charcuterie, employée de blanchisserie et

ouvrière de fabrique (cf. supra, let. A). En effet, les assurés peuvent refuser des emplois qui exigent des aptitudes physiques et mentales plus élevées que celles dont ils disposent, mais pas des emplois qui exigent moins de qualifications ou se trouvent en-dehors de la profession exercée antérieurement (TFA C_133/03 du 29 octobre 2003 c. 3.2; Rubin, op. cit., p. 393 ch. 5.8.6.6 et p. 407 et 411 s. ch. 5.8.7.4.5; Gerhards, n. 16 et 17 ad art. 16 LACI avec références et exemples).

4. Aux termes de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, 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. Selon l'art. 45 al. 3 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage, RS 837.02), la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de 1 à 15 jours en cas de faute légère (a), 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (b) et 31 à 60 jours en cas de faute grave (c).

Selon le Bulletin LACI 030-D72/D72 édicté par le SECO, la non-présentation à un emploi temporaire, abandon de cet emploi par l'assuré ou interruption par le responsable du programme correspondent à des fautes de gravité moyenne. En l'espèce, en suspendant la recourante pendant seize jours indemnisables, soit le minimum prévu en cas de faute moyenne, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

5. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

6. 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 (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision attaquée est confirmée.
- 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 :

- Me Olivier Subilia (pour Z. _____)
- 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 :