Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
C 325/01

Arrêt du 21 janvier 2003
IVe Chambre

Composition
Mme et MM. les Juges Leuzinger, Présidente, Rüedi et Ferrari. Greffier : M. Vallat

Parties
Service de l'emploi du canton de Vaud, première instance cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, rue Marterey 5, 1014 Lausanne, recourant,

contre

D._____, intimé,

Instance précédente
Tribunal administratif du canton de Vaud, Lausanne

(Jugement du 16 octobre 2001)

Faits:
A.
D._____ a bénéficié d'un troisième délai-cadre d'indemnisation de son chômage depuis le 1er juillet 1999.

Au mois de mai 2000, l'Office régional de placement de la Riviera (ci-après : l'ORP) a engagé une procédure de contrôle de ses recherches d'emploi, requérant notamment qu'il justifiât l'échec de trois assignations d'emploi durant les mois de janvier (X._____ SA), avril (Y._____ SA) et mai 2000 (Z._____). Dans ce contexte, l'ORP a demandé, par lettre et télécopie du 31 mai 2000, à la Caisse publique cantonale vaudoise de chômage (ci-après : la caisse) de surseoir jusqu'à droit connu sur une éventuelle sanction au versement des indemnités journalières. Ces dernières ont été versées sur le compte de l'assuré le 19 juillet suivant.

Dans l'intervalle, l'assuré a été informé, lors d'un entretien du 13 juillet 2000, que cette procédure de contrôle était terminée et que la caisse avait été invitée à opérer le paiement des indemnités retenues. Deux autres emplois lui ont, par la même occasion, été assignés respectivement auprès de la société W._____ SA et de la fondation V._____, à Lausanne.

Invité à se déterminer sur l'échec de ces deux démarches, l'assuré a exposé avoir pris contact avec la société nyonnaise le jour même de l'assignation mais n'avoir pas été en mesure de faire les déplacements, ne disposant pas de l'argent nécessaire pour se rendre sur place par les transports publics. La société a, pour sa part, indiqué avoir renoncé à engager l'intéressé au motif que son domicile était trop éloigné. S'agissant de la fondation, l'assuré a déclaré s'y être présenté le 14 juillet 2000. Dans un rapport du 17 juillet suivant cet employeur a indiqué qu'ensuite de l'entretien préalable, l'assuré s'était organisé pour commencer cet emploi temporaire subventionné dans les plus brefs délais, bien qu'il l'estimât peu apte à améliorer ses compétences,

mais qu'il ne disposait d'aucun moyen financier lui permettant de payer les transports jusqu'au lieu de travail. L'assuré a confirmé avoir refusé ce poste le 17 juillet 2000 pour ce motif.

Par deux décisions du 21 août 2000, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré aux indemnités de chômage respectivement pour 16 et 31 jours à compter du 14 juillet 2000 au motif qu'il n'avait pas observé les prescriptions de contrôle en refusant un travail convenable qui lui était assigné. Ces décisions ont été confirmées le 11 avril 2001 par le Service de l'emploi du département de l'économie de l'Etat de Vaud (ci-après: le service de l'emploi), statuant en qualité d'autorité cantonale de recours de première instance.
B.
Par jugement du 16 octobre 2001, le Tribunal administratif du canton de Vaud a admis le recours formé contre ces deux décisions du service de l'emploi par l'assuré et les a annulées.
C.
Le service de l'emploi interjette recours de droit administratif contre ce jugement, concluant à son annulation et à la confirmation de ses deux décisions du 11 avril 2001.

L'assuré conclut, sous suite de dépens, au rejet du recours, à la confirmation du jugement du 16 octobre 2001, ainsi que, en outre, à ce qu'il soit dispensé de ses obligations de contrôle et à ce que des sanctions soient prises à l'égard de l'ORP et du service de l'emploi.

L'ORP ainsi que le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) ont renoncé à se déterminer.

Considérant en droit:
1.
1.1 Circonscrit par les décisions de l'ORP du 21 août 2000, le jugement du 16 octobre 2001 et les conclusions du recourant (ATF 125 V 414 consid. 1b et 2 et les références citées), l'objet du présent litige est restreint aux deux mesures de suspension du droit aux indemnités de chômage de 16 et 31 jours à compter du 14 juillet 2000.

Dans leurs considérants, les premiers juges ont toutefois mis en relation ces deux suspensions avec le sursis au versement des indemnités journalières requis de la caisse par l'ORP. Bien que cette mesure ne s'inscrive pas dans l'objet du litige tel qu'il a été défini ci-dessus, il convient néanmoins de l'examiner dans le cadre de la présente procédure, avec les faits de laquelle elle apparaît si étroitement liée que l'on peut parler d'un état de fait commun. Le recourant s'étant, par ailleurs exprimé sur ce point dans ses écritures, les conditions permettant l'extension de l'objet du litige à cette question, qui est en état d'être jugée, sont données (ATF 122 V 36 consid. 2a et les références).
1.2 Pour le surplus, statuant sur un recours de droit administratif, dont la procédure ne connaît pas l'institution du recours joint, la cour de céans ne peut se prononcer sur les conclusions de l'intimé en tant qu'elles ne se limitent pas à proposer l'irrecevabilité ou le rejet du recours (ATF 124 V 155 consid. 1).
2.
Le jugement entrepris expose correctement les dispositions légales et la jurisprudence relatives aux conditions auxquelles un assuré peut être suspendu dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage, notamment lorsqu'il a refusé un travail convenable qui lui était assigné ou omis d'accepter expressément un emploi par une déclaration que les circonstances exigeaient qu'il fît, si bien qu'il suffit d'y renvoyer sur ce point.

Il convient encore de préciser que la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, entrée en vigueur le 1er janvier 2003, n'est pas applicable en l'espèce, le juge des assurances sociales n'ayant pas à tenir compte des modifications du droit ou de l'état de fait survenues après que la décision litigieuse (i.c. les deux décisions du 21 août 2000) a été rendue (ATF 127 V 467 consid. 1, 121 V 366 consid. 1b).
3.
En substance, les premiers juges ont considéré que l'on ne pouvait reprocher à l'assuré ni d'être tributaire des transports publics, ni d'avoir exposé aux deux employeurs potentiels sa situation financière et les difficultés qui en résultaient pour se rendre au lieu de travail, ce comportement s'inscrivant dans le contexte particulier de la privation de ses ressources, imputable, au demeurant, à un comportement critiquable de l'office.

Le recourant soutient, pour sa part, que, les deux emplois assignés à l'assuré étant convenables, le comportement de ce dernier, consistant à déclarer lors des pourparlers avec un employeur potentiel que sa situation financière ne lui permettait pas de se rendre sur son lieu de travail par les moyens de transport usuels, et ce pour une durée indéterminée, est imputable à faute. Le recourant, qui se réfère sur ce point aux chiffres nos 253 et 254 de la Circulaire de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (actuellement seco) relative à l'indemnité de chômage, objecte par ailleurs que la demande adressée à la caisse de chômage de surseoir à titre temporaire au versement des indemnités de chômage n'était pas critiquable. Il relève que cette manière de procéder était dictée par le souci de préserver les intérêts de l'assurance-chômage, soit d'éviter qu'un comportement fautif puisse échapper à toute sanction, dans l'hypothèse où le délai de caducité de l'art. 30 al. 3 in fine LACI viendrait à son terme avant qu'une décision ne soit entrée en force.
4.
4.1 Que les deux emplois assignés à l'intimé au mois de juillet 2000 correspondissent à ses aptitudes et, plus généralement, fussent convenables au sens de l'art. 16 LACI n'est pas contestable en l'espèce. En relation avec l'état de fait visé par la lettre f de cette disposition, on relèvera, en particulier, que dans les deux cas le lieu de travail était accessible grâce aux transports publics dans un temps inférieur à deux heures pour l'aller et deux heures pour le retour. Sur ce point, l'argumentation développée par l'intimé, selon laquelle, contraint, faute de moyens financiers, d'effectuer les trajets à pied, il n'aurait pas été en mesure de se rendre à son travail dans un tel laps de temps n'est pas pertinente. Aussi difficile qu'elle fût, la situation de dénuement dans laquelle il se trouvait, n'en était pas moins passagère et appelée à se résorber, au plus tard avec le paiement des premiers salaires. Dans l'intervalle, il pouvait, par ailleurs, demander, dans la mesure du travail déjà exécuté, une avance de salaire (art. 323 al. 4 CO) correspondant à ses frais de transport par les moyens publics, dont rien ne permet de penser a priori qu'elle n'était pas raisonnablement exigible des deux employeurs potentiels, quand bien même ces derniers, informés de ses difficultés, ne lui ont pas spontanément proposé cette facilité.
4.2 Le seul fait que les deux emplois en cause étaient convenables et que l'assuré n'a été embauché ni par l'un ni par l'autre employeur ne constitue toutefois pas encore un motif de suspension; encore faut-il que le non-aboutissement de l'assignation soit imputable à une faute de l'assuré.

Dans un cas (l'entreprise W._____ SA) comme dans l'autre (la Fondation V._____), le comportement de l'assuré ne saurait échapper à toute critique. Contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, il apparaît notamment peu vraisemblable au regard de l'ensemble des pièces du dossier que le motif indiqué par la première entreprise pour ne pas engager l'assuré (son domicile trop éloigné) ait pu se rapporter à d'autres circonstances que celles auxquelles a trait le présent litige, soit les difficultés de transport invoquées par l'assuré. Il est vrai que le fait pour ce dernier d'être tributaire des transports publics et d'avoir exposé sa situation économique ne saurait lui être reproché. Cette situation ne l'autorisait toutefois pas à refuser purement et simplement les emplois proposés ni même à laisser entendre qu'il ne serait pas en mesure de se rendre à son lieu de travail faute de moyens et, partant, de s'acquitter de ses obligations contractuelles. Informé au cours de l'entretien du 13 juillet 2000 du déblocage de ses indemnités - quand bien même leur versement effectif n'est intervenu que le 19 suivant - on pouvait attendre de lui qu'il tente, tout au moins, de négocier une entrée en fonction retardée de quelques jours
et prenne la peine de discuter la possibilité d'obtenir une éventuelle avance sur son salaire, bref, qu'il essaie de proposer aux deux employeurs potentiels des solutions concrètes au problème passager lié à son manque de ressources. Dans ce contexte, son comportement, tel qu'il ressort des pièces du dossier, et de ses écritures en particulier, dénote plutôt le dessein de mettre l'ORP face aux conséquences de l'interruption du versement de ses indemnités de chômage, qu'il estimait illégitime.
4.3 Ce dernier point étant, de la sorte, susceptible d'avoir une influence sur l'appréciation de la faute de l'assuré et la quotité de la sanction, il convient encore d'examiner si l'ORP était légitimé à requérir de la caisse qu'elle suspendît provisoirement ses versements.
4.3.1 Conformément à l'art. 81 al. 1 let. c LACI, les caisses fournissent les prestations à moins que la loi n'en dispose autrement. Cette disposition rappelle dans le droit de l'assurance-chômage les principes constitutionnels selon lesquels le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 Cst.), toutes les dispositions importantes qui fixent les règles de droit - notamment celles relatives aux droits et aux obligations des personnes ainsi qu'aux prestations de la Confédération - devant être édictées, sous réserve d'une délégation de

compétence lorsqu'elle n'est pas exclue par la constitution, en la forme d'une loi fédérale (art. 164 al. 1 et 2 Cst.).

En matière de prestations de chômage, les art. 30 et 30a LACI prévoient de manière exhaustive les cas dans lesquels l'assuré peut être suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité ou privé de cette dernière. En tant qu'elle constitue une sanction administrative, la suspension ou la privation du droit à l'indemnité doit reposer sur une base légale suffisante (ATF 108 Ib 165, 104 Ib 197; Jacqueline Chopard, Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung, thèse, Zurich 1998, p. 22) et être prise, par la caisse ou l'autorité cantonale (art. 30 al. 2 LACI) en la forme d'une décision susceptible de recours.

Ni la LACI, ni les dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral en vertu de la compétence qui lui a été déléguée (art. 109 LACI) ne prévoient la possibilité d'une suspension «provisionnelle» des indemnités de chômage dans l'hypothèse où l'assuré fait l'objet d'une procédure susceptible d'aboutir à une sanction en application de l'art. 30 LACI.
4.3.2 D'un autre côté, le législateur a considéré que six mois après la commission d'un acte susceptible d'être sanctionné selon cette disposition, le chômage ne pouvait plus être considéré comme étant en relation de causalité avec l'acte fautif, raison pour laquelle la sanction devient caduque au-delà de ce temps (art. 30 al. 4 dernière phrase LACI; ATF 122 V 45 consid. 3b/bb; Chopard, op. cit., p. 164; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. I, Berne 1988, rem. 49 ad art. 30). Selon une jurisprudence constante, cette disposition fixe un délai d'exécution de la sanction, après l'écoulement duquel, le droit d'exiger l'exécution d'une mesure de suspension est périmé (ATF 114 V 352 consid. 2b, 113 V 73 consid. 4b; cf. également ATF 124 V 88 consid. 5b).

La jurisprudence a déduit de la nature de ce délai d'exécution, bref et péremptoire, que rien ne s'oppose au prononcé d'une mesure de suspension après son échéance si l'assuré n'a pas encore perçu les indemnités litigieuses, par exemple, lorsque son aptitude au placement a été longtemps niée, avant d'être finalement admise (ATF 114 V 352 s. consid. 2b).

Ces considérations ne permettent toutefois pas encore de justifier, de manière toute générale et notamment dans des cas où l'organe compétent de l'assurance-chômage éprouve de simples doutes sur l'existence d'un motif de suspension du droit à l'indemnité, que ces dernières ne soient purement et simplement plus versées à l'intéressé, fût-ce provisoirement. Une telle mesure, qui porte une atteinte grave aux droits de l'assuré, pour lequel, le plus souvent, l'indemnité journalière représente l'unique source de revenu, voire le seul moyen de subsistance, apparaît d'autant moins nécessaire et d'autant moins proportionnée que son chômage doit être contrôlé périodiquement, soit au moins une fois par mois (art. 22 al. 2, en corrélation avec les art. 26 al. 2 et 27a OACI). Cette périodicité, qui implique une régularité corrélative du contrôle des recherches d'emploi de l'assuré et de la découverte d'éventuels motifs de suspension doit permettre, dans la majorité des cas, à l'organe compétent de rendre une décision sur la suspension dans un délai permettant de l'exécuter. Cela est d'autant plus vrai que, selon la jurisprudence, le délai péremptoire de l'art. 30 al. 4 dernière phrase LACI ne permet pas d'accorder l'effet suspensif au recours
interjeté contre la décision de suspension qui est, partant, immédiatement exécutoire (ATF 124 V 88 consid. 5c).

Aussi l'assuré n'a-t-il pas à supporter les conséquences du retard pris par l'administration dans ses contrôles. Il convient de relever, à cet égard, qu'en l'espèce seule une éventuelle sanction liée au non-aboutissement des pourparlers avec X._____ SA était susceptible d'être atteinte par la péremption à fin mai 2000. Les démarches de l'assuré, à qui cet emploi avait été assigné au mois de janvier 2000 et qui a présenté ses services le 28 du même mois, n'ont fait l'objet d'une demande de renseignements adressée à cette entreprise que près de quatre mois plus tard, soit le 19 mai 2000, si bien que le risque de péremption de la sanction était exclusivement imputable à l'ORP.
4.3.3 Enfin, le recourant ne peut rien déduire en sa faveur des chiffres 253 et 254 de la circulaire de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (actuellement seco) dont la teneur est la suivante:

(253) La suspension devient caduque six mois après le début du délai de suspension. Il s'agit en l'occurrence

d'un délai concernant l'exécution et ayant pour conséquence qu'une fois les six mois écoulés, les indemnités journalières acquises ne peuvent plus être touchées par la suspension.

(254) En revanche, la décision de suspension peut encore être prononcée après l'expiration de ce délai dans la mesure où les indemnités journalières correspondantes ont été retenues en temps voulu.

De telles dispositions, ressortissant à la catégorie des ordonnances administratives, qui ne peuvent créer de nouvelles règles de droit, contraindre les administrés à adopter un certain comportement actif ou passif ou, plus généralement, sortir du cadre de l'application de la loi et prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 127 V 61 consid. 3a, 125 V 379 consid. 1c et les références citées) ne sauraient, par nature, suppléer l'absence de base légale d'une mesure prise par l'administration.
4.3.4 Il résulte de ce qui précède que l'ORP n'était pas en droit de requérir de la caisse qu'elle suspendît provisoirement le versement des indemnités de chômage de l'assuré, mesure qui était ainsi non seulement critiquable, mais dénuée de tout fondement.
5.
5.1 La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle est de 1 à 15 jours en cas de faute légère, 16 à 30 jours en cas de faute d'une gravité moyenne, et 31 à 60 jours en cas de faute grave (art. 45 al. 2 OACI).
Par ailleurs, selon la jurisprudence, si l'assuré a réalisé plusieurs fois les motifs de suspension et que ses manquements particuliers constituent un comportement continuellement contraire à ses devoirs, de sorte qu'ils apparaissent comme une action unique, il convient de ne prononcer qu'une seule sanction qui prend effet le jour suivant le dernier comportement sanctionné (DTA 1993/1994 no 3 p. 25 consid. 5b).
5.2 En l'espèce, intervenus à quelques jours d'intervalle et procédant d'une motivation identique, les actes de l'assuré ne doivent faire l'objet que d'une seule sanction. Appréciée à l'aune de l'art. 45 al. 3 OACI en corrélation avec l'art. 30 al. 1 let. d LACI, qui s'applique également à l'hypothèse d'un emploi temporaire subventionné au sens de l'art. 72 LACI tel celui proposé à l'assuré par la Fondation V._____ (ATF 125 V 360 consid. 2a), la faute doit être considérée comme grave. Si, bien qu'illicite, la mesure provisoire prise par l'ORP ne permet pas de relever l'assuré de toute faute, cette circonstance justifie toutefois que la sanction d'ensemble demeure au seuil minimal prévu par l'ordonnance dans un tel cas, soit trente-et-un jours (art. 45 al. 2 let. c OACI), à compter jour suivant celui où l'assuré a donné une réponse négative à la Fondation V._____ - le 17 juillet 2000 (art. 45 al. 1 let. d OACI).
Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:

1.
Le recours est partiellement admis. Le jugement du Tribunal administratif du canton de Vaud, du 16 octobre 2001 est annulé et les deux décisions rendues par l'ORP de la Riviera le 21 août 2000, ainsi que les deux décisions du Service de l'emploi, du 11 avril 2001, sont réformées en ce sens que la durée de la suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage est fixée à trente-et-un jours à compter du 18 juillet 2000.
2.
Il n'est pas perçu de frais de justice.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à Office régional de placement, Vevey, au Tribunal administratif du canton de Vaud, à la Caisse publique cantonale vaudoise de chômage et au Secrétariat d'Etat à l'économie.
Lucerne, le 21 janvier 2003

Au nom du Tribunal fédéral des assurances
La Présidente de la IVe Chbambre: Le Greffier: