Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 577/2011

Arrêt du 31 août 2012
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Ursprung, Président, Frésard et Niquille.
Greffier: M. Beauverd.

Participants à la procédure
Service public de l'emploi, boulevard de Pérolles 24, 1705 Fribourg,
recourant,

contre

B._____,
intimé.

Objet
Assurance-chômage (suspension du droit à l'indemnité),

recours contre le jugement de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 8 juillet 2011.

Faits:

A.
Par décision du 5 décembre 2008, confirmée sur opposition le 4 février 2009, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (SPE) a suspendu pour une durée de 21 jours le droit à l'indemnité de chômage de B._____, né en 1969, lequel était au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation du 7 avril 2008 au 6 avril 2010. Il lui était reproché une faute moyennement grave pour refus de participer à un programme d'emploi temporaire auprès de l'association X._____, spécialisée dans le recyclage. Cet emploi avait été assigné le 14 mai 2008 et aurait dû débuter le 2 juin suivant.

B.
Saisie d'un recours de l'assuré qui demandait l'annulation de la suspension du droit à l'indemnité, la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a modifié la décision attaquée en ce sens que la durée de la suspension a été réduite à 7 jours (jugement du 8 juillet 2011).

C.
Le SPE forme un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande l'annulation, en concluant principalement à la confirmation de sa décision sur opposition du 4 février 2009, subsidiairement au renvoi de la cause à la juridiction cantonale pour nouveau jugement dans le sens des considérants.
L'intimé conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable, tandis que la juridiction cantonale et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ont renoncé à se déterminer.

Considérant en droit:

1.
Le recours est dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF), contrairement à ce que soutient l'intimé (cf. art. 46 al. 1 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il est donc recevable.

2.
Le litige porte sur la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage pour non-observation des prescriptions de contrôle du chômage ou des instructions de l'autorité compétente (art. 30 al. 1 let. d LACI) par l'intimé qui a refusé de participer à un programme d'emploi temporaire au sens de l'art. 64a LACI.
Le jugement entrepris expose de manière exacte et complète les dispositions légales et réglementaires, ainsi que les principes jurisprudentiels applicables dans le cas particulier. Il suffit donc d'y renvoyer.

3.
3.1 La juridiction cantonale a considéré qu'en refusant, sans motif justificatif, de participer à un programme d'emploi temporaire organisé par une institution à but non lucratif (art. 64a al. 1 let. a LACI) et qui convenait à son âge, à sa situation personnelle et à son état de santé (art. 16 al. 2 let. c en liaison avec l'art. 64a al. 2 LACI), l'assuré était passible d'une suspension de son droit à l'indemnité pour inobservation des instructions de l'autorité compétente (art. 30 al. 1 let. d LACI). Cependant, selon l'autorité précédente, ce refus ne constituait pas une faute de gravité moyenne, comme l'avait admis le SPE, mais une faute légère justifiant une suspension d'une durée de 7 jours au lieu de 21 jours. La juridiction cantonale a constaté que le programme d'emploi temporaire assigné concernait un poste d'ouvrier nettoyeur de locaux qui pouvait être exercé par une personne n'ayant pas suivi de scolarité, avec des connaissances de base en français ou en allemand. Selon les premiers juges, ce programme ne correspondait pas tout à fait au profil de l'assuré qui est au bénéfice d'une formation universitaire en informatique de gestion et qui avait notamment exercé des activités d'informaticien, de journaliste, de traducteur
auprès de l'Office des juges d'instruction et, dans le cadre d'un précédent programme d'emploi temporaire, d'animateur en accueil extrascolaire pour le compte de Y._____. En outre, ce programme d'emploi temporaire au service d'une entreprise spécialisée dans le recyclage avait été assigné par sa nouvelle conseillère en placement qui lui avait abruptement enjoint de suivre ce programme moins valorisant en réaction à un premier entretien qui se serait plutôt mal déroulé. Par ailleurs, la juridiction précédente a retenu que le comportement de l'assuré démontrait un certain respect non seulement des règles de l'assurance-chômage mais aussi de ses institutions, dans la mesure où l'intéressé avait immédiatement fait des démarches préalables pour tenter de faire comprendre à l'organisateur de la mesure litigieuse et au médiateur de l'assurance-chômage son intention de refuser de participer à cette mesure. Du reste, l'assuré avait toujours effectué ses recherches d'emploi avec sérieux et donné satisfaction à ses anciens employeurs. Enfin, selon les premiers juges, il n'est pas établi que son refus ait eu pour effet de prolonger indûment le chômage, du moment que l'intéressé a retrouvé un emploi le 1er septembre 2008, ce qu'il n'aurait
pas pu faire s'il avait suivi le programme litigieux qui devait prendre fin ce jour-là.
3.2
3.2.1 Le recourant se plaint d'une violation des art. 17 al. 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI, ainsi que de l'art. 45 al. 3 let. b OACI. Il fait valoir que les circonstances retenues par la juridiction cantonale ne doivent pas être prises en compte pour évaluer la gravité de la faute. En particulier, le fait que l'assuré a toujours observé scrupuleusement les règles de l'assurance-chômage et qu'il a mis un terme au chômage le 1er septembre 2008 ne constitue pas des facteurs de diminution de la gravité de la faute.
3.2.2 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 (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2ème éd., n. 855 p. 2435). En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. 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 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 circonstan-

ces - 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. p. ex. DTA 2006 n. 20 p. 229 [C 285/05]consid. 2; arrêt 8C 33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2). En revanche, la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (DTA 1999 n. 32 p.184 [C14/
97]).
La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ("Ermessensüberschreitung") ou négatif ("Ermessensunterschreitung") de son pouvoir d'appréciation ou a abusé ("Ermessensmissbrauch") de celui-ci (arrêt 8C 33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2; arrêt 8C 31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in ATF 133 V 640 mais dans SVR 2008 ALV n°12 p. 35). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 123 V 150 consid. 2 p. 152 et les références). Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation, l'autorité qui exerce son appréciation alors
que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième. Il y a également excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où l'excès de pouvoir est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 116 V 307 consid. 2 p. 310 et les références).
3.2.3 En l'espèce, la juridiction cantonale a motivé la réduction de la quotité de la suspension du droit à l'indemnité compte tenu notamment de la durée effective du chômage, laquelle ne constitue toutefois pas, selon la jurisprudence précitée, un critère d'évaluation de la gravité de la faute pertinent pour fixer la durée de la suspension du droit à l'indemnité. Dès lors, dans la mesure où l'autorité s'est fondée sur une considération qui manque de pertinence, on doit admettre qu'il y a abus du pouvoir d'appréciation.

En outre, en ce qui concerne les programmes d'emploi temporaire organisés par des institutions à but non lucratif au sens de l'art. 64a al. 1 let. a LACI, l'art. 64a al. 2 LACI renvoie à 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). Aussi ne convient-il pas d'aller contre la volonté du législateur en tenant compte de ce critère dans l'appréciation de la faute pour réduire la durée de la suspension du droit à l'indemnité. Dans ces conditions, on peut laisser indécis le point de savoir si la juridiction cantonale était fondée à considérer que l'intimé est au bénéfice d'une formation universitaire,ce qui est contesté par le recourant.
Quant à la circonstance que le programme d'emploi temporaire en question aurait été assigné par la nouvelle conseillère en placement en réaction à un entretien qui se serait mal déroulé, elle ne permet pas de s'écarter de l'évaluation de la faute opérée par l'administration, dans la mesure où elle repose sur une simple présomption posée par la juridiction cantonale.
3.2.4 Vu ce qui précède, trois des critères retenus par la juridiction cantonale pour justifier la réduction de la quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans le cas d'espèce ne sont pas pertinents. Il apparaît ainsi que l'autorité cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit. Le recours est ainsi bien fondé.

4.
L'intimé, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis. Le jugement de la Cour des assurances sociales du canton de Fribourg du 8 juillet 2011 est annulé et la décision sur opposition du Service public de l'emploi du canton de Fribourg du 4 février 2009 est confirmée.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de l'intimé.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales, et au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Lucerne, le 31 août 2012
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Ursprung

Le Greffier: Beauverd