Urteilskopf

121 V 58

11. Arrêt du 31 mars 1995 dans la cause J. contre Office cantonal du travail et Tribunal administratif du canton de Fribourg
Regeste (de):
Art. 17 Abs. 3, Art. 30 Abs. 1 lit. d und Art. 60 Abs. 1 lit. c AVIG: Einstellung in der Anspruchsberechtigung.

Eine Einstellung in der Anspruchsberechtigung kann nicht in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG ausgesprochen werden, wenn der Versicherte aus einem Kurs gewiesen wird, den er aus eigenem Antrieb und mit Zustimmung der kantonalen Amtsstelle besucht hat.

Regeste (fr):
Art. 17 al. 3, art. 30 al. 1 let. d et art. 60 al. 1 let. c LACI: suspension du droit à l'indemnité.

Une suspension du droit à l'indemnité ne peut pas être prononcée en vertu de l'art. 30 al. 1 let. d LACI si l'assuré se fait renvoyer d'un cours qu'il a décidé de suivre de son propre chef et pour la fréquentation duquel il a obtenu l'assentiment de l'office du travail.

Regesto (it):
Art. 17 cpv. 3, art. 30 cpv. 1 lett. d e art. 60 cpv. 1 lett. c LADI: sospensione del diritto all'indennità.

L'assicurato non può essere sospeso dal diritto all'indennità a norma dell'art. 30 cpv. 1 lett. d LADI se viene espulso da un corso che ha deciso di frequentare spontaneamente e con il consenso dell'ufficio del lavoro.

Sachverhalt ab Seite 58

BGE 121 V 58 S. 58

A.- J., né en 1945, brasseur de formation, s'est annoncé à l'assurance-chômage le 1er mai 1992. En dernier lieu, il avait exercé la profession de représentant. Le 7 août 1992, il a présenté une demande d'assentiment de fréquentation d'un cours de vendeur, organisé par le Centre de Perfectionnement et d'Informatique (CPI). Le cours devait débuter le 21 septembre 1992 et s'achever le 31 mai 1993. Il avait pour but de permettre à l'assuré d'acquérir une formation de vendeur, en vue de se présenter à l'examen de fin d'apprentissage, en juin 1993. Par décision du 15 septembre 1992, l'Office cantonal fribourgeois du travail a accepté la demande, en précisant que le requérant avait droit à trois indemnités journalières "de cours" par semaine, ainsi qu'au paiement des frais de fréquentation du cours.

BGE 121 V 58 S. 59

Le 21 octobre 1992, l'office cantonal du travail a informé l'assuré qu'il restait soumis au contrôle obligatoire pendant le cours, une fois par mois, mais qu'il n'était pas tenu, pendant sa formation, d'accepter un travail.

B.- Le 11 décembre 1992, le CPI a écrit à l'office cantonal du travail pour se plaindre de l'attitude, jugée intolérable, de J. Au dire du CPI, celui-ci refusait de s'inscrire aux examens de fin d'apprentissage. Il avait des divergences sérieuses avec l'un des professeurs, dont il contestait la façon d'enseigner. En outre, l'assuré se plaignait d'avoir à faire des devoirs le soir. Aussi bien le CPI avait-il décidé de renvoyer l'intéressé du cours. J. s'est déterminé sur ces griefs. Il s'est plaint d'avoir été victime de "chantage" et de "menaces" et a invoqué la "pauvreté" des programmes du cours. Par décision du 5 février 1993, l'office cantonal du travail a suspendu le droit à l'indemnité de l'assuré, pour une durée de quinze jours à partir de la date de son renvoi du cours. Il a considéré que le comportement de l'intéressé (manque d'assiduité aux cours, perturbation de ceux-ci) était assimilable à une violation des prescriptions de contrôle de l'autorité, au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

C.- Par jugement du 29 juin 1994, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a rejeté le recours formé contre cette décision par l'assuré.

D.- Contre ce jugement, J. interjette un recours de droit administratif dans lequel il conclut à la suppression de toute sanction. L'office cantonal du travail conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon l'art. 60 al. 1 LACI, les travailleurs qui fréquentent un cours en vue d'une reconversion, d'un perfectionnement ou d'une intégration professionnelle peuvent, à certaines conditions, prétendre des prestations de l'assurance. Ils sont, le cas échéant, dispensés du contrôle obligatoire (art. 8 al. 1 let. g en corrélation avec l'art. 17 LACI) pour autant que cela soit nécessaire à la fréquentation du cours (art. 26 al. 3 OACI).
Les participants à des cours qui ont droit aux prestations peuvent, pendant le délai-cadre, et indépendamment du nombre de mois pendant lesquels ils ont cotisé (art. 27 LACI), toucher 250 indemnités journalières au maximum, les indemnités journalières versées avant le début du cours étant comprises dans le calcul (art. 61 al. 1 LACI). Pendant la durée du cours, les

indemnités journalières ne sont pas réduites (art. 61 al. 2 LACI; art. 22 al. 3 LACI).

2. Tant la décision litigieuse que le jugement entrepris se fondent sur l'art. 30 al. 1 let. d LACI. Selon cette disposition, l'assuré sera suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité lorsqu'il est établi qu'il n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'office du travail, notamment en refusant un travail convenable qui lui est assigné. S'agissant des instructions de l'office du travail, cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 3, deuxième phrase, LACI, qui fait obligation à l'assuré, lorsque l'office du travail le lui enjoint, de suivre des cours appropriés de reconversion ou de perfectionnement professionnel, de participer à des entretiens d'orientation ou à des réunions d'information, ainsi que de fournir des documents permettant de juger s'il est apte au placement ou si le travail proposé est convenable.

3. a) Sous l'angle de la procédure, la loi (art. 60 al. 1 let. c LACI) prévoit deux voies possibles pour l'allocation de prestations en faveur des participants à des cours: l'assuré peut faire valoir un droit aux prestations s'il fréquente un cours soit sur instruction de l'autorité cantonale (en application de l'art. 17 al. 3 LACI), soit avec l'assentiment de cette dernière. Cette seconde voie est, dans la pratique, la plus courante; elle est subordonnée

à certaines conditions formelles et de preuve (art. 60 al. 2 et 61 al. 3 LACI; art. 81 al. 3, 85 et 86 OACI). En particulier, l'assuré qui décide de son propre chef de fréquenter un cours doit requérir assez tôt, avant le début de celui-ci, l'accord de l'autorité cantonale en lui présentant une demande dûment motivée (art. 60 al. 2 LACI). Les premiers juges considèrent que par "instructions" au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, il faut entendre, non seulement, les instructions explicites (contrôle obligatoire, obligation d'effectuer des recherches d'emploi etc.), mais également les instructions tacites qui peuvent résulter de décisions relatives à l'octroi de prestations. Ainsi, lorsque l'office du travail donne son assentiment à la fréquentation d'un cours, par une décision, celle-ci implique l'obligation pour l'intéressé de suivre le cours en question. Partant, le refus de suivre un cours ou l'interruption d'un cours, sans motif valable, constitue la violation d'instructions de l'office du travail. b) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Selon la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de

penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 119 II 151 consid. 3b, 355 consid. 5, ATF 119 V 126 consid. 4, 274 consid. 3a, 429 consid. 5a, ATF 118 Ib 452 consid. 3c, 555 consid. 4d, ATF 118 II 342 consid. 3e et les arrêts cités; IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, no 21 B IV). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 119 Ia 248 consid. 7a, ATF 119 II 355 consid. 5, ATF 119 V 126 consid. 4, 204 consid. 5c, 429 consid. 5a, ATF 118 Ib 191 consid. 5a, 452 consid. 3c, 555 consid. 4d et les références; cf. aussi ATF 116 II 415 consid. 5b, 527 consid. 2b et 578 consid. 2b). c) Sur la base du texte non équivoque de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, en corrélation avec les art. 17 al. 3 et 60 al. 1 let. c LACI, il y a lieu de constater qu'une suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si l'assuré refuse, sans motif valable, de suivre un cours ordonné par l'autorité cantonale. En revanche, la loi ne prévoit pas de sanction, sous la forme d'une suspension du droit à l'indemnité, lorsque l'assuré renonce à suivre un cours qu'il a entrepris de fréquenter spontanément et pour lequel il a obtenu l'accord de l'autorité compétente. C'est cette interprétation qu'adopte également la doctrine (GERHARDS, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], note 29 in fine ad art. 30; CATTANEO, Les mesures préventives de réadaptation de l'assurance-chômage, thèse Genève 1991, p. 387, note 611; LOCHER, Schadenminderungspflicht, in: Ausgewählte Fragen des Arbeitslosenversicherungsrechts, Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse, St-Gall 1986, p. 27). Le Tribunal fédéral des assurances en a fait de même, sans autres développements, en considérant qu'une assurée qui avait renoncé à un cours, après avoir obtenu l'assentiment de l'autorité, n'avait pas commis une faute sujette à suspension du droit à l'indemnité (arrêt non publié M. du 10 novembre 1988). Dans cette même perspective, la jurisprudence considère que le refus d'accepter un travail convenable ne peut entraîner une sanction, en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI également, que si le travail a été assigné à l'intéressé par les organes de l'assurance-chômage (DTA 1990

no 5 p. 34; voir aussi GERHARDS, op.cit., notes 23 ss ad art. 30 LACI). d) Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette interprétation littérale. La suspension du droit à l'indemnité en cas de refus de fréquenter un cours, sur injonction de l'autorité, représente le corollaire d'une obligation de réduire le dommage imposée concrètement

par l'administration. Il s'agit donc de garantir au mieux l'exécution des mesures de réadaptation ordonnées. L'abandon par l'assuré d'un cours auquel il s'est inscrit de sa propre initiative n'obéit pas au même impératif de sanction. L'administration se contentera, dans ce cas, de ne point allouer de prestations pour la fréquentation de cours ou de mettre fin à ces prestations. En outre, selon les circonstances, la renonciation à suivre une formation pourra constituer un indice de l'inaptitude au placement de l'assuré (arrêt M., cité plus haut). Le risque d'abus que semble craindre la juridiction cantonale n'autorise pas une application par analogie de l'art. 30 al. 1 let. d LACI. En présence d'abus, l'administration pourra, par exemple, exiger la restitution des prestations versées indûment (art. 95 al. 1 LACI). Demeurent également réservées des sanctions pénales (art. 105 LACI).
Dans le cadre de la révision partielle de la LACI, en discussion au Parlement, le législateur distingue également clairement, sous l'angle des sanctions éventuelles à infliger à l'assuré, entre les cours fréquentés sur injonction ou seulement avec l'accord de l'autorité cantonale. C'est ainsi que sur proposition de sa commission, le Conseil des Etats a adopté une nouvelle version de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, qui est la suivante: "d. N'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'office du travail, notamment en refusant un travail convenable qui lui est assigné ou ne débute pas ou quitte sans excuse valable un cours qu'il a été enjoint de suivre".
Cette formulation ("einen Kurs zu dessen Besuch er angewiesen worden ist" selon la version allemande) n'envisage pas l'éventualité d'une suspension en cas d'abandon d'un cours suivi spontanément par l'assuré. Durant les débats parlementaires, le rapporteur de la commission du Conseil des Etats a relevé, en se référant à l'art. 17 LACI, que la modification proposée n'apportait rien de nouveau par rapport au droit actuel, mais qu'il convenait, dans un souci de transparence à l'égard des assurés, d'exprimer d'une manière plus explicite dans la loi la possibilité de sanctionner un chômeur qui refuse de commencer un cours ou qui le quitte prématurément (BO 1994 CE I 314).

BGE 121 V 58 S. 63

e) En l'espèce, le recourant a entrepris spontanément de suivre un cours de vendeur. Bien qu'il ait obtenu pour cela l'accord de l'autorité compétente, une suspension du droit à l'indemnité en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, motivée par son renvoi du CPI, est exclue. Le recours de droit administratif se révèle ainsi bien fondé.