



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

605 2018 237

Arrêt du 30 janvier 2020

1^e Cour des assurances sociales

Composition	Président :	Marc Boivin
	Juges :	Marianne Jungo, Marc Sugnaux
	Greffier-rapporteur :	Alexandre Vial

Parties

A. _____, recourant,
contre
SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – suspension du droit à l'indemnité – interruption d'un programme d'emploi temporaire à la demande de son organisateur

Recours du 1^{er} octobre 2018 contre la décision sur opposition du 12 septembre 2018

considérant en fait

A. Par décision du 23 mai 2018, confirmée sur opposition le 12 septembre 2018, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: SPE) a suspendu A._____, ressortissant B._____ né en 1961, domicilié à C._____, ouvrier, dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de seize jours, à compter du 26 janvier 2018. Il lui a reproché de ne pas avoir observé les instructions de l'Office régional de placement de Fribourg (ci-après: ORP) en adoptant un comportement inadéquat qui avait mené à l'arrêt prématuré du programme d'emploi temporaire (ci-après: PET) qui lui avait été assigné auprès de D._____, comme chauffeur, du 15 janvier 2018 au 14 avril 2018. La faute a été qualifiée de moyenne.

B. Contre cette décision sur opposition dont il conclut implicitement à l'annulation, A._____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal par acte du 1^{er} octobre 2018, complété le 18 octobre 2018. Il conteste l'essentiel des faits qui lui sont reprochés et dément avoir eu envers l'institut ou ses collaborateurs un comportement inadéquat qui aurait justifié son renvoi du PET. Il relève par ailleurs souffrir d'une hernie discale et cervicale. Enfin, il allègue se trouver dans une situation financière difficile.

C. Le 27 novembre 2018, le SPE déclare ne pas avoir d'observations particulières à formuler et propose le rejet du recours.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments, développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente par un assuré directement touché par la décision sur opposition attaquée, le recours est recevable.

2.

La loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art. 1a al. 2 LACI).

Tel est à tout le moins l'objet des prestations financières allouées au titre de mesures *dites* relatives au marché du travail (art. 59 à 75b LACI), lesquelles visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi (art. 59 al. 2 LACI).

Ces mesures ont notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable et de diminuer le risque de chômage de longue durée (art. 59 al. 2 let. a et c LACI).

Parmi celles-ci figurent, en tant que mesures *dites* d'emploi (art. 59 al. 1^{bis} LACI), les programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif (programmes d'emploi temporaires, PET; art. 64a al. 1 let. a LACI).

3.

Conformément à l'art. 8 al. 1 let. g LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait – entre autres conditions – aux exigences du contrôle fixées à l'art. 17 LACI.

Selon l'art. 17 al. 1, 1^{ère} phr. 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.

L'art. 17 al. 1 LACI consacre ainsi le devoir de l'assuré de diminuer le dommage à l'assurance-chômage (sur l'ensemble de la question, voir RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, ad art. 17, p. 197, n. 4).

En vertu de l'art. 17 al. 3 let. a LACI, l'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail (dont les programmes d'emploi temporaires et les stages professionnels) propres à améliorer son aptitude au placement.

La cessation, sans motif valable, d'une activité temporaire convenable avant son terme entraîne la suspension du droit à l'indemnité de chômage pour inobservation des instructions de l'office du travail au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI (ATF 125 V 360).

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.

Le Tribunal fédéral considère que l'art. 30 al. 1 let. d LACI est également applicable à l'assuré qui donne l'occasion à l'employeur de le congédier d'un programme d'emploi temporaire (ATF 125 V 360).

4.1. En particulier, une suspension se justifie lorsqu'un assuré refuse de participer à une mesure de marché du travail, quitte la mesure avant son terme pour une autre raison qu'une prise d'emploi, ou compromet le déroulement de la mesure en raison de son comportement (absences et retards injustifiés, violation des instructions, mauvaise volonté, passivité extrême, etc.) (RUBIN, ad art. 30, p. 318-319, n. 70 et les références jurisprudentielles citées).

4.2. Dans de tels cas, il y a lieu d'appliquer, en matière de preuve, par analogie avec la jurisprudence développée en matière de chômage fautif (art. 30 al. 1 let. a LACI), le principe selon lequel une suspension du droit à l'indemnité ne peut cependant être infligée à l'assuré que si le comportement reproché à celui-ci est clairement établi. Ainsi, lorsqu'un différend oppose l'assuré à

son employeur, les seules affirmations de ce dernier ne suffisent pas à établir une faute contestée par l'assuré et non confirmée par d'autres preuves ou indices aptes à convaincre l'administration ou le juge (arrêts TF 8C_446/2015 du 29 décembre 2015 consid. 6.1, 8C_497/2011 du 4 avril 2012 consid. 4, et les références citées).

Si, malgré les moyens mis en œuvre d'office par le juge pour établir la vérité du fait allégué par une partie, conformément au principe inquisitoire, ou par les parties selon le principe de leur obligation de collaborer, la preuve de ce fait ne peut être rapportée avec une vraisemblance prépondérante – principe selon lequel, parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (arrêt TF 8C_549/2018 du 22 janvier 2019 consid. 3) – pour emporter la conviction du tribunal, c'est à la partie qui entendait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (arrêt TC FR 605 2015 291 du 25 août 2017 consid. 2c et les références citées).

5.

Est litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si l'interruption prématurée du PET auprès de D._____ peut être imputée au recourant et justifier à son encontre une suspension de seize indemnités journalières.

5.1. Il ressort du dossier que, après avoir été congédié, pour cause de maladie, du poste d'ouvrier de production et livreur qu'il occupait depuis 2014 auprès de la Brasserie E._____ (cf. lettre de licenciement de l'employeur du 28 juin 2017 et certificat de travail du 16 décembre 2017, bordereau du SPE, pièce 7), le recourant a prétendu à des indemnités de chômage à partir du mois d'octobre 2017. Il était au bénéfice d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation.

Il est constant que, le 15 janvier 2018, le recourant a débuté un PET qui lui avait été assigné par l'ORP, pour une durée prévue de trois mois, auprès de D._____, en tant que chauffeur à un taux d'activité de 100% (cf. décision de l'ORP du 15 janvier 2018, bordereau du SPE, pièce 7), et que cette mesure a été interrompue à la demande dudit institut le 26 janvier 2018 (cf. décision de l'ORP du 26 janvier 2018, bordereau du SPE, pièce 7), soit onze jours plus tard.

5.2. D'un côté, le SPE motive sa décision en reprochant au recourant les faits tels qu'il ont été consignés dans un rapport de travail, rédigé sous la forme d'un procès-verbal tenu par les responsables du PET lors d'une séance qui a eu lieu dans les locaux de D._____, en présence du recourant, le 26 janvier 2018 (cf. bordereau du SPE, pièce 7).

La teneur de ce rapport est la suivante:

"

- *Monsieur (...) a montré très peu de motivation dans les tâches qui lui ont été confiées.*
- *Il a, pendant son temps de travail, réglé ses affaires personnelles (visite d'une exposition de véhicules pour un futur achat).*
- *Par des regards soutenus, [il] a mis très mal à l'aise nos apprenties.*
- *Il a commenté sans retenue leur habillement.*
- *Ses propos négatifs sur le travail des éducateurs et sur l'institut ont été quotidiens.*

- *Le mercredi 24 janvier, [il] a quitté son emploi sans avoir terminé les transports qui lui étaient confiés.*
- *Il a perturbé et entravé la concentration des apprentis dans leur travail quotidien en leur montrant des images / vidéos sur son natel.*
- *Nous lui avons mis à disposition un poste de travail à la salle informatique pour ses recherches d'emploi, et il a été surpris à regarder des sites sur internet qui n'ont aucun rapport avec des offres de travail.*
- *Il avait des tâches précises à exécuter, mais se rendait vers les apprentis pour commenter leur travail et les déconcentrer."*

5.3. De l'autre côté, dans son recours du 1^{er} octobre 2018 et son complément du 18 octobre 2018, l'assuré reprend les arguments qu'il a exposés (cf. prise de position du 30 janvier 2018 et opposition du 1^{er} juin 2018, bordereau du SPE, pièces 3 et 7) devant l'administration en réponse aux griefs formulés à son encontre.

En substance, il conteste le manque de motivation qui lui est reproché. Il prétend qu'il s'est au contraire toujours montré intéressé à se rendre utile, mais qu'on ne lui confiait aucune tâche autonome à effectuer. Il explique que, le 25 janvier 2018, après avoir déposé à un arrêt de bus deux personnes qu'il était chargé de transporter, il s'est arrêté moins de cinq minutes dans un garage Volkswagen situé juste à côté pour s'informer sur un type de véhicule que recherchait un parent de sa compagne. Il conteste avoir eu un comportement inadéquat envers les apprenties et explique avoir montré à deux d'entre elles deux vidéos, de moins d'une minute chacune, lorsqu'ils étaient assis tous les trois à une table en attendant que le concierge vienne leur donner du travail. Il dit n'avoir absolument pas le sentiment d'avoir tenu des propos déplacés envers l'institution ou ses collaborateurs, et qu'il n'aurait eu rien à gagner à le faire. Il allègue que, le 24 janvier 2018, il a quitté le travail à 17h45 car il n'avait plus de transports à effectuer, et que c'était son collègue prénommé F._____, avec qui il avait discuté avant de partir pour s'assurer que tout était en ordre, qui assurait la relève ce jour-là. Il affirme n'avoir utilisé que deux ou trois fois les postes informatiques, uniquement lorsqu'il n'avait pas de travail à accomplir, et être tombé une fois sur une page d'actualités qui était déjà ouverte et dont il avait lu quelques passages durant une dizaine de minutes. Il allègue enfin souffrir d'une hernie discale et cervicale et se trouver dans une situation financière difficile.

Qu'en est-il ?

5.4. Face à ces deux versions des faits, la Cour de céans retient que les explications des organisateurs du PET sont plus crédibles et convaincantes que celles du recourant consistant à contester de manière générale la plupart des griefs qui lui sont adressés.

En effet, d'abord, aucun élément au dossier ne laisse transparaître que les organisateurs de la mesure auraient fait preuve d'une forme de « caporalisme » à l'endroit de cet assuré. Compte tenu des différentes populations (enfants, adolescents, jeunes adultes et personnes âgées) que réunit D._____ et des missions dont il est investi (centre de formation professionnelle spécialisée; prise en charge scolaire et sociale d'enfants présentant des difficultés; et home médicalisé pour personnes âgées; [...]), l'on peut aisément comprendre le niveau élevé d'exemplarité exigé de la part des responsables des ressources humaines dudit institut envers leurs collaborateurs. Face aux conceptions des parties aussi opposées en matière de motivation et de qualité dans le travail,

il faut ainsi admettre que celle des responsables du PET était plus proche de la réalité, dans la mesure où ils étaient les mieux à même de juger, en pleine connaissance de cause, des attentes que l'on pouvait raisonnablement fonder sur un participant à ce type de mesure (cf. dans ce sens l'arrêt TF C 307/02 du 27 janvier 2004 consid. 2.3.1).

Ensuite, bien qu'il conteste pour l'essentiel les griefs formulés à son encontre, le recourant admet tout de même avoir fait une escapade dans un garage automobile à des fins privées, avoir montré deux vidéos à des apprenties, et avoir consulté une page internet sans lien avec ses recherches d'emploi. Cumulés, ces aveux partiels créent l'apparence que le recourant tente de minimiser, dans leur ensemble, les faits qui lui sont reprochés ou, à tout le moins, qu'il n'a pas saisi le sens des responsabilités qu'on attendait de lui dans le cadre de ce PET. Ils ne font ainsi que renforcer la crédibilité – et par là même la conviction de la Cour – que l'on peut accorder au rapport de travail du 26 janvier 2018 retranscrit ci-dessus.

Enfin, il ressort du dossier que, la même année 2018, le recourant a de nouveau connu des problèmes disciplinaires lui ayant valu un avertissement (cf. bordereau du SPE, pièce 7) lors d'un nouveau PET effectué ultérieurement auprès de G._____.

5.5. Dans ces circonstances, les reproches émanant des organisateurs du PET apparaissent comme les plus crédibles, au degré de vraisemblance prépondérante requis, face aux seuls allégués du recourant.

Quand bien même l'on peut se demander si l'administration n'aurait pas dû parfaire son instruction en recueillant les témoignages des apprenties, du concierge et du collègue prénommé F._____ qui avaient côtoyé le recourant, la Cour de céans estime que la responsabilité de ce dernier dans l'arrêt prématuré du PET auprès de D._____ est déjà établie par suffisamment d'éléments concrets ainsi que, pour le reste, par un faisceau d'indices concordants.

Ainsi, de l'avis de la Cour, les motifs invoqués par les organisateurs de la mesure permettent de retenir à satisfaction de droit que le recourant a adopté sur son lieu de travail un comportement à tout le moins inadéquat et empreint de légèreté, alors même que, âgé de 57 ans, on aurait pu attendre de lui qu'il fasse preuve d'un engagement encore plus grand pour se réintégrer dans le monde du travail. Globalement, il n'a de loin pas fait tout son possible pour garantir le bon déroulement de la mesure et la réalisation de son but, au point de donner aux responsables de D._____ un, voire plusieurs motifs de résiliation du PET qu'il effectuait au sein de cet établissement.

5.6. Au demeurant, le caractère réputé convenable (cf. art. 64a al. 2 et 3 et art. 16 al. 2 let. c LACI) du PET réalisé à D._____, en particulier sa compatibilité avec l'état de santé du recourant, n'est en définitive pas remis en cause. Ce dernier relève même que cette mesure lui convenait complètement et qu'il n'avait aucune intention de la voir s'arrêter. Enfin, force est de constater que les reproches formulés à son endroit sont de toute façon sans aucun lien avec les problèmes de santé (hernie discale et cervicale) qu'il invoque et dont il semblait déjà souffrir au moment des faits litigieux.

5.7. Vu ce qui précède, il faut retenir que le recourant a eu un comportement qu'il aurait pu éviter s'il avait fait preuve de toute la diligence voulue en respectant les instructions de son employeur temporaire.

C'est pourquoi le SPE était fondé à prononcer à son encontre une suspension de son droit à l'indemnité en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI.

6.

Reste encore à examiner la gravité de la faute commise et la durée de la suspension.

6.1. Conformément à l'art. 30 al. 3, 3^{ème} phr. LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours.

D'après l'art. 45 al. 3 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI; RS 837.02), la suspension dure 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).

La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (arrêts TF 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 5.3; 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1; 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1, et les références citées).

On précisera ici que les difficultés financières que connaît un assuré ne sont pas à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension (arrêt TF C 128/04 du 20 septembre 2005 consid. 2.3).

6.2. Dans ses directives (cf. Bulletin LACI ICI Marché du travail / assurance-chômage), le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: SECO) a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales.

S'agissant du motif de suspension relatif à la non-présentation à un emploi temporaire, à l'abandon de cet emploi par l'assuré ou à son interruption par le responsable du programme, pour la première fois, la faute est qualifiée de moyenne et donne lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre 16 et 25 jours timbrés (D79, ch. 3.C.1).

Dans ce domaine, le juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons de le faire (ATF 123 V 150 consid. 2; arrêt TF C 351/01 du 21 mai 2002 consid. 2b/aa).

6.3. En l'occurrence, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que l'assuré avait commis une faute de gravité moyenne au sens de l'art. 45 al. 3 let. b OACI.

Eu égard au degré de gravité de la faute commise et à l'ensemble des circonstances – décrites ci-avant – du cas d'espèce, en fixant à seize jours la durée de la suspension, l'autorité intimée n'a commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation.

Dite suspension correspond en effet au minimum légal fixé par l'art. 45 al. 3 let. b OACI et réglementé par le SECO dans sa directive topique précitée pour le type de comportement reproché au recourant.

Au demeurant, on rappellera que les difficultés financières ne figurent pas parmi les circonstances à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension.

Sous l'angle de la quotité de la suspension, le Cour n'a dès lors pas non plus de solides raisons de s'écarter de l'appréciation du SPE.

Il faut ainsi retenir que, par son comportement, le recourant a pris le risque de voir sa période de chômage se prolonger davantage: l'on est en effet en droit de supposer que le respect de la mesure relative au marché du travail aurait été de nature à favoriser son retour sur le marché du travail, conformément aux buts définis par les art. 1a et 59 LACI.

C'est dès lors cette responsabilité vis-à-vis de l'assurance-chômage qu'il doit aujourd'hui assumer.

Cette responsabilité est d'autant plus grande que, au bénéfice d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation, le recourant ne savait ignorer l'importance de respecter les instructions qui lui étaient données dans le cadre du PET. De plus, alors âgé de 57 ans, il ne pouvait être que conscient du fait que l'échec de la mesure ne ferait que diminuer encore plus ses chances d'intéresser un futur potentiel employeur et compromettre ainsi ses chances de réinsertion sur le marché du travail.

7.

Compte tenu de ce qui précède, le recours du 1^{er} octobre 2018 est rejeté et la décision sur opposition du 12 septembre 2018 est confirmée.

En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (cf. art. 61 let. a de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA; RS 830.1], applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI), il n'est pas perçu de frais de justice.

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté et la décision sur opposition est confirmée.
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice.
- III. Notification.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 30 janvier 2020/avi

Le Président :

Le Greffier-rapporteur :