

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 septembre 2012

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

W._____, à Montreux, recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. d LACI; 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. W. _____ (ci-après: l'assuré), né en 1981, est titulaire d'un certificat fédéral de capacité (CFC) d'employé de commerce. Il est également au bénéfice d'une attestation d'enseignant de langue française. Il s'est inscrit à l'assurance-chômage le 31 mai 2010, un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui ayant été ouvert dès cette date.

Le 8 avril 2011, l'assuré a eu un entretien avec M. _____, conseiller de l'Office régional de placement de la Riviera (ci-après: l'ORP). Selon la « synthèse » du procès-verbal de cet entretien, qui figure au dossier de l'ORP, ils ont discuté d'une mesure d'une durée de deux mois (cours de 144 leçons à l'Association U. _____), à laquelle l'assuré avait été assigné par l'ORP et qui venait de s'achever. Le procès-verbal contient ensuite ce qui suit:

« **Analyse des démarches de recherches:** Mars OK, comme discuté, a élargi ses RE [recherche d'emploi] et ne se cantonne plus à faire des offres uniquement en admin. publique.

Evaluation de la situation: Fin de DC [délai-cadre] en mai, pas d'indication claire quant à l'ouverture d'un éventuel nouveau droit. Mettons en suspens tout projet de MMT (IPT ?) pour le moment d'ici à ce que le statu soit clarifié.

Objectifs pour prochain entretien: Donner suite à 2 ass. remises ce jour, me faire suivre dossier à jour, poursuivre les RE. »

Le dossier de l'ORP contient différents documents intitulés « proposition d'emploi », dont deux du 8 avril 2011. La première proposition portant cette date concerne un poste de gestionnaire de dossiers au taux de 100% au Service des automobiles et de la navigation du canton de Vaud, l'entrée en fonction étant prévue au 1^{er} septembre 2011. L'ORP y écrit: « Nous avons le plaisir de vous proposer l'emploi suivant et vous remercions de faire vos offres jusqu'au 06.05.2011 en indiquant le numéro de la proposition d'emploi sur votre lettre de candidature ». La seconde proposition commence par ce même texte, l'échéance du délai de postulation ayant cette fois été fixée au 15 avril

2011. Elle se réfère à un poste d'employé de commerce dans un établissement scolaire primaire et secondaire à S._____ à partir du 15 août 2011 pour une durée déterminée d'une année renouvelable. Les deux « propositions » ne contiennent pas d'autres indications, sauf des informations quant aux modalités régissant le dépôt des offres. Elles ne sont en outre pas signées et se terminent par la mention « valable sans signature ». Contrairement aux cours - qui font l'objet d'une « assignation » - et aux entretiens à l'ORP - qui font l'objet d'une « convocation » -, les « propositions d'emploi » ne contiennent aucun renseignement sur les suites - suppression du droit aux prestations - attachées à l'absence éventuelle de postulation dans le délai fixé.

Le document intitulé « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois d'avril 2011, établi et signé par l'assuré le 5 mai 2011, mentionne parmi dix postulations une offre à la date du 14 avril 2011 qui correspondait à la première proposition de l'ORP du 8 avril 2011. Sous la rubrique « Assignation par l'office compétent », le « non » était coché pour toutes les recherches, y compris pour celle adressée au Service des automobiles et de la navigation du canton de Vaud.

Dans le procès-verbal de l'entretien du 12 mai 2011 entre l'assuré et le conseiller susmentionné, il est indiqué ce qui suit:

« **Analyse des démarches de recherches:** Avril OK. DE [Demandeur d'emploi] doit me remettre justificatif de RE pour poste auprès des Ecoles de S._____, ne se souvient pas avoir fait la démarche. »

Par courriel du 16 mai 2011, adressé à son conseiller ORP, l'assuré a déclaré avoir cherché et ne pas avoir trouvé de trace d'une assignation au poste d'employé de commerce à l'établissement scolaire de S._____. Il continuerait donc de chercher, affirmant avoir toujours donné suite aux offres que l'ORP lui a assignées par le passé. Il n'y avait donc aucune raison qu'il n'ait pas postulé pour celle-ci, ajoutant que s'il avait manqué à ce devoir, il ne s'agissait pas d'une volonté de sa part, mais bien d'une erreur involontaire.

B. Le 24 mai 2011, l'ORP a informé l'assuré qu'il apparaissait qu'il avait refusé un emploi auprès de l'établissement scolaire de S._____ en qualité d'employé de commerce à 70% en ne donnant pas suite à une assignation établie par son conseiller le 8 avril 2011. Ces éléments pouvaient constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension dans son droit aux indemnités de chômage. L'ORP invitait l'assuré à se déterminer à ce sujet dans un délai de dix jours.

Par courrier du 5 juin 2011, l'assuré a répondu qu'il était possible que cette offre lui ait échappé et que, par mégarde, il ne l'ait pas faite. Si tel était le cas, il s'agirait d'un oubli involontaire et il priait l'ORP de vouloir l'en excuser. Il a répété qu'il ne trouvait pas trace de l'offre en question.

Par décision du 7 juin 2011, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité-chômage pendant 31 jours à compter du 9 avril 2011. Il a retenu les faits déjà évoqués le 24 mai 2011, précisant que cet emploi était à tout point de vue convenable.

C. L'assuré a formé, le 15 juin 2011, opposition contre cette décision. Il a déclaré qu'il s'agissait peut-être d'un malentendu entre lui et son conseiller ou d'un oubli de sa part, mais en aucun cas d'un refus d'accepter un travail convenable ou de manquer à ses obligations. Il aurait toujours donné suite aux assignations d'offres d'emploi qui lui avaient été adressées et a aussi écrit des offres spontanées. Il ne voyait aucune raison qui ne l'aurait pas fait postuler au poste en question, lequel correspondait à son profil et répondait au type d'emploi qu'il recherchait. Le cas échéant, il se serait réjoui de pouvoir décrocher un tel emploi et regrettait de n'avoir pas pu postuler pour ce poste.

Le 17 juin 2011, l'assuré a transmis au Service de l'emploi du canton de Vaud (ci-après: l'intimé) un certificat médical daté de la veille de la Dresse L._____, spécialiste FMH en psychiatrie et psychothérapie,

selon laquelle l'assuré serait suivi depuis novembre 2009 à sa consultation. Le suivi était régulier et l'assuré bénéficiait d'une médication psychotique.

Par lettre du 23 juin 2011, l'assuré a ajouté qu'après avoir analysé la situation et après mûres réflexions, il pensait qu'il n'avait jamais reçu l'assignation au poste en question.

Le 28 juillet 2011, l'intimé a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP du 7 juin 2011. Selon l'intimé, il y a lieu de retenir, au degré de la vraisemblance prépondérante requis, que l'assuré n'a pas donné suite à l'assignation du 8 avril 2011. Les allégués de l'assuré sont en outre contradictoires, dès lors qu'il a, dans un premier temps, déclaré ne pas avoir postulé puis, dans son complément d'opposition du 23 juin 2011, qu'il n'a jamais reçu l'assignation. Il ressortait du procès-verbal relatif à l'entretien de conseil et de contrôle du 8 avril 2011 que le conseiller en personnel de l'assuré lui avait remis cette assignation ainsi qu'une autre lors dudit entretien. L'assuré a d'ailleurs donné suite à cette autre assignation. Par ailleurs, si l'assuré avait postulé au poste d'employé de commerce selon l'assignation, il aurait pu fournir une preuve de sa candidature, attendu qu'il devait rédiger son courrier à l'aide d'un ordinateur. Quant au certificat médical de la Dresse L._____, celui-ci n'attestait aucune incapacité de travail. Dès lors, l'assuré se devait de donner suite à l'assignation de l'ORP.

D. Par acte du 20 août 2011, l'assuré a interjeté un recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Il demande, en substance, d'annuler la décision sur opposition du 28 juillet 2011 ainsi que la suspension de son droit aux indemnités de l'assurance-chômage pour une durée de 31 jours. Il fait valoir qu'il n'a aucun souvenir de l'assignation en question, qu'il ne voit pas pourquoi il n'aurait pas postulé s'il avait eu connaissance de cette offre. De plus, il a lui-même demandé à son conseiller ORP une mesure IPT (Intégration pour tous, Fondation pour l'intégration professionnelle des personnes handicapées), vu les difficultés

psychologiques qu'il rencontrait et le suivi actuel avec la Dresse L._____.

Dans sa réponse du 26 septembre 2011, l'intimé propose le rejet du recours. Par réplique du 16 octobre 2011, l'assuré a maintenu sa position et ses conclusions, de même l'intimé dans sa duplique du 18 janvier 2012. Les arguments des parties seront repris par la suite dans la mesure utile.

E. Par lettre du 24 août 2012 postée le 3 septembre suivant, l'assuré s'est enquis auprès du Tribunal de l'état de l'affaire. Le Tribunal lui a répondu qu'à la suite du départ de l'ancien juge instructeur, la cause avait été reprise par un nouveau juge et qu'un arrêt serait rendu prochainement.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent (art. 58 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). En l'espèce, interjeté dans le respect du délai et des autres conditions formelles de recevabilité, le recours est recevable.

b) La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36]). La valeur litigieuse n'excédant pas 30'000 fr., au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités, la présente cause relève

de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur le bien-fondé d'une mesure de suspension de 31 jours, prononcée au motif que l'assuré n'aurait pas donné suite à une assignation à un emploi et aurait ainsi refusé un travail convenable.

a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. En particulier, il est ainsi tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (art. 16 et 17 al. 3 LACI). Lorsqu'un chômeur n'est pas assuré d'obtenir une place de travail au moment où un ORP lui en assigne une, il a l'obligation de l'accepter, pour autant qu'il s'agisse d'un travail convenable (Boris Rubin, Assurance-chômage, 2^e édition, Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 403 ch. 5.8.7.4.3).

Le seul fait qu'un emploi assigné ne corresponde pas aux qualifications et aux vœux professionnels d'un assuré n'autorise pas encore celui-ci à refuser cette occasion de travail. Il n'est en effet pas possible en cas de chômage de réaliser tous ses idéaux. Rien n'empêche le chômeur de considérer que l'emploi proposé ne constituera qu'une transition entre son inactivité et la conclusion future d'un contrat de travail correspondant à ses aspirations professionnelles (Rubin, op. cit., p. 407 ch. 5.8.7.4.5).

b) Selon 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 en refusant un travail convenable qui lui est assigné. Une suspension du droit à l'indemnité suppose l'existence d'une faute de l'assuré; il y a faute dès que la survenance du chômage ne relève pas de facteurs objectifs, mais réside dans un comportement que l'assuré pouvait éviter au vu des circonstances et des relations personnelles en cause (TFA C 207/05 du 31 octobre 2006 consid. 4.2; cf. pour le refus

d'emploi: Rubin, op. cit., p. 400 ch. 5.8.7.3, p. 402-406 ch. 5.8.7.4.2 - 5.8.7.4.4 et p. 459 ch. 5.10.5). La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3, troisième phrase, LACI). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011, RO 2011 1179), la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est 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).

c) En l'occurrence, l'intimé considère que l'assuré a enfreint ses obligations selon les art. 16 et 17 LACI, attendu qu'il n'a pas été en mesure de fournir la preuve qu'il avait postulé pour le poste auquel il avait été assigné. En substance, le recourant fait valoir en premier lieu n'avoir pas reçu d'assignation au poste en question.

d) Selon la jurisprudence, le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 122 I 97 consid. 3b; 114 III 51 consid. 3c et 4; 103 V 63 consid. 2a). A l'inverse, c'est l'assuré qui doit supporter les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise à l'ORP dans un délai péremptoire de cartes de contrôle ou d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le droit aux indemnités de chômage (TFA C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 2a, in: DTA 2000 n° 25 p. 118). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurance sociale (ATF 121 V 5 consid. 3b; TFA C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 1b, in: DTA 2000 n° 25 p. 118). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve (ou de vraisemblance prépondérante) en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi. La seule présence au dossier de la copie d'une lettre n'autorise pas à conclure avec un degré de vraisemblance prépondérante que cette lettre a été effectivement

envoyée par son expéditeur et qu'elle a été reçue par le destinataire (ATF 101 la 7 consid. 1). La preuve de la notification d'un acte peut néanmoins résulter d'autres indices ou de l'ensemble des circonstances, en particulier de la correspondance échangée ou de l'absence de protestation de la part d'une personne qui reçoit des rappels (cf. ATF 105 II 43 consid. 3; TFA C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 1b, in: DTA 2000 n° 25 p. 118). En définitive, l'assurance-chômage, respectivement l'ORP, assume les conséquences de l'absence de preuve d'une assignation (Rubin, op. cit., p. 804 ch. 11.2.12.4).

e) En l'espèce, le dossier de la cause contient une copie de la « proposition d'emploi » en question ainsi qu'une autre proposition d'emploi du même jour (8 avril 2011). Le procès-verbal de l'ORP de l'entretien de ce jour indique que deux assignations auraient été remises à l'assuré.

Ces deux éléments ne permettent cependant pas de conclure avec un degré de vraisemblance prépondérante que la proposition en question a effectivement été remise à l'assuré. En l'occurrence, il persiste un doute à ce sujet. Le procès-verbal n'est pas (contre-) signé par l'assuré et il n'y a pas non plus un accusé de réception de la remise de main à main de la proposition d'emploi comme employé de commerce auprès d'un établissement scolaire de S._____ (cf. Rubin, op. cit., p. 804 ch. 11.2.12.4 et note de bas de page 2428). On peut attendre de l'autorité qu'elle demande à l'assuré qu'il confirme avoir reçu une proposition d'emploi. Une telle démarche, simple et rapide à mettre en œuvre, s'impose d'autant plus que la procédure des entretiens de conseil et de contrôle s'avère très formalisée (cf. art. 22 s. OACI). Par ailleurs, conformément aux obligations qui lui incombent, l'assuré était personnellement présent à cet entretien. On admettra enfin que l'autorité doit connaître les exigences de la preuve d'une notification de pièces et les conséquences qui s'attachent à l'absence d'une telle preuve.

De toute évidence, l'assuré n'a pas tout de suite nié de manière explicite avoir reçu cette proposition d'emploi, lorsque l'ORP lui a

demandé un justificatif de sa postulation. Au contraire de ce que laisse entendre l'intimé, il n'a cependant pas non plus expliqué ou confirmé avoir reçu la proposition. Dès lors que l'assuré avait auparavant toujours postulé aux postes que l'ORP lui avait proposés, il apparaît compréhensible qu'il ait dans un premier temps voulu vérifier chez lui ce qu'il en était de cette proposition d'emploi dont il n'avait aucun souvenir. Il a d'ailleurs déclaré dès le début ne pas se rappeler de cette proposition. Sa réaction est d'autant plus compréhensible que l'ORP insistait sur sa position selon laquelle il lui avait remis cette proposition.

Le fait que l'assuré ait, depuis une année, toujours postulé aux offres d'emploi proposés par l'ORP et qu'il l'ait aussi fait pour l'autre proposition remise le 8 avril 2011, à quoi s'ajoutent les offres d'emploi spontanées qu'il a lui-même envoyées, ne permet certes pas d'arriver à la certitude que l'assuré n'a pas reçu la proposition en question. Néanmoins, de sérieux doutes persistent sur la question de savoir si cette proposition lui a effectivement été remise. A l'évidence, il n'y a aucune raison qui aurait conduit l'assuré à postuler pour un des postes proposés le 8 avril 2011, mais pas pour l'autre, d'autant plus que, d'une part, l'assuré a toujours déclaré par la suite que le poste d'employé de commerce auprès de l'établissement scolaire à S._____ l'aurait intéressé et, d'autre part, qu'il avait déjà postulé pour des postes similaires. Le comportement de l'assuré n'est pas contradictoire dans la mesure où il conclut ne pas avoir reçu la proposition d'emploi après avoir recherché en vain des pièces chez lui qui auraient pu s'y référer. Dans cette mesure, le renvoi de l'intimé à la jurisprudence dite des « premières déclarations » (cf. ATF 121 V 45 consid. 2a) n'y change rien. Comme exposé, l'assuré a dès le début déclaré n'avoir aucun souvenir, respectivement aucune connaissance, de la proposition d'emploi en question. Il en aurait été différemment, si l'assuré avait dans un premier temps déclaré que la proposition d'emploi ne l'avait pas intéressé, n'était pas convenable ou qu'il l'avait oubliée, pour prétendre plus tard qu'il ne l'avait jamais reçue. L'assuré n'a pas eu un tel comportement. Pour le surplus, celui-ci a même déclaré de manière convaincante qu'il regrettait ne pas avoir pu postuler pour le poste en question.

Par appréciation anticipée des preuves, il est renoncé à auditionner le conseiller ORP en tant que témoin, ce que l'intimé n'a d'ailleurs pas non plus demandé. Il ne peut pas être attendu que celui-ci se souvienne avec certitude d'avoir remis le 8 avril 2011 à l'assuré de main à main les deux propositions d'emploi, vu qu'il s'agit d'une activité qu'il exerce tous les jours avec de nombreux demandeurs d'emploi; selon l'expérience, le conseil se rapportera à son procès-verbal, qui ne suffit pas dans le cas d'espèce; un autre comportement du conseil ne serait d'ailleurs pas crédible.

3. a) Cela étant, il n'est pas établi, au degré de vraisemblance prépondérante, que l'assuré a bel et bien reçu la proposition d'un emploi d'employé de commerce auprès de l'établissement primaire et secondaire de S._____. Il est possible qu'elle ait été remise à l'assuré et que ce dernier l'ait oubliée ou perdue. Toutefois, il est tout autant possible que la proposition ne lui ait pas été remise. Dans ces conditions, compte tenu en particulier du fardeau de la preuve qui incombe aux autorités, la décision de suspension du droit à l'indemnité est infondée et doit donc être annulée.

Vu ce qui a été dit, souffre de demeurer indécise la question de savoir si par son comportement l'assuré a refusé un emploi, ce qui constituerait une faute grave au sens de l'art. 45 al. 4 OACI. Peuvent également rester ouvertes la question de la quotité de la sanction ainsi que celle des éventuelles conséquences des problèmes psychiques de l'assuré. Sur ce dernier point, il sera tout de même remarqué que le conseil ORP de l'assuré avait, lors d'un entretien du 10 mars 2011, lui-même suggéré, le cas échéant, une démarche auprès de l'assurance-invalidité, même s'il ne remettait pas en cause l'aptitude au placement; dans cette mesure, il n'est pas sûr que la manière par laquelle l'intimé a écarté les problèmes de santé de l'assuré soit adéquate.

b) 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, le

recourant n'étant pas représenté par un mandataire professionnel (cf. art. 55 LPA-VD et 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 28 juillet 2011 par le Service de l'emploi du canton de Vaud, ainsi que la sanction que celle-ci recouvre, sont annulées.
- III. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. W. _____,
- 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).

Le greffier :