

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 13 septembre 2017

---

Composition : M. PIGUET, juge unique  
Greffier : M. Klay

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**V.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 46 LPGA ; art. 17 al. 3 et 30 al. 1 let. d LACI**

**E n f a i t :**

**A.** V. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1983, est inscrit depuis le 21 mars 2016 en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...].

Lors d'un entretien de conseil qui s'est déroulé le 23 novembre 2016, l'assuré a été informé par sa conseillère ORP qu'une assignation datée du 29 septembre 2016 lui demandant d'effectuer une visite personnelle auprès de l'entreprise N. \_\_\_\_\_ SA pour un poste de monteur sanitaire lui avait été envoyée. A la question de savoir s'il avait postulé, l'assuré a répondu par la négative.

Par courrier du 11 janvier 2017, l'ORP a informé l'assuré que son attitude à l'égard de cette assignation était assimilable à un refus d'emploi et qu'elle pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension du droit aux indemnités de chômage. Un délai de dix jours a été imparti à l'assuré pour exposer son point de vue.

Dans un courrier du 18 janvier 2017, l'assuré a expliqué qu'il n'avait jamais reçu l'assignation du 29 septembre 2016, raison pour laquelle il n'avait pas postulé. Il a notamment indiqué que :

Cela m'est arrivé plusieurs fois pendant cette période, car quelqu'un s'est évertué à retirer de ma boîte aux lettres la plaque sur laquelle figurait mon nom. Cette dernière n'était pas tout à fait de la bonne taille, alors je l'avais fait tenir avec du scotch solide. Cela ne devait pas plaire à la personne qui me l'a arrachée 3 fois dans une période d'un mois. J'ai désormais commandé une plaque de la bonne taille, qui n'a plus jamais été enlevée.

Outre l'assignation précitée du service de l'emploi, les courriers perdus n'ont concerné que des factures, et les dommages ont été réparés dès les rappels reçus. Malheureusement, comme il n'était pas prévu que vous m'envoyiez un deuxième courrier, je n'ai pas été au courant avant mon entretien avec Madame [...], que j'étais tenu de me présenter pour un poste chez N. \_\_\_\_\_ SA.

Par décision du 31 janvier 2017, l'ORP a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant trente et un jours à compter du 4 octobre 2016, au motif que l'assuré avait refusé un emploi réputé convenable.

L'assuré a formé opposition contre cette décision le 26 février 2017. Il a rappelé n'avoir jamais reçu cette assignation pour les motifs qu'il avait déjà évoqués le 18 janvier 2017. Il a par ailleurs ajouté que l'assignation s'adressait à un monteur sanitaire avec CFC ou à une personne possédant au moins cinq ans d'expérience comme monteur, qualifications dont il ne disposait pas.

Par décision du 19 avril 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de suspension du 31 janvier 2017. Dans la mesure où l'assuré était clairement au courant qu'il avait des problèmes dans l'acheminement de son courrier, on était en droit d'attendre de lui qu'il prenne contact avec sa conseillère ORP afin de l'informer et de convenir avec elle d'un autre moyen de communication jusqu'à ce que ses soucis d'acheminement de courrier se résolvent. En ne réagissant pas, il avait pris le risque de ne pas recevoir l'assignation litigieuse et, ainsi, de manquer une occasion de retrouver un emploi.

**B. a)** Par acte du 12 mai 2017 (timbre postal), V. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition rendue le 19 avril 2017 par le Service de l'emploi à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, dont il a requis l'annulation, subsidiairement la modification en ce qui concerne la quotité de la sanction. Tout en rappelant les problèmes qu'il avait connus avec sa plaquette de boîte aux lettres, il a indiqué avoir toujours fait le maximum pour retrouver un emploi, ce qui lui avait permis de trouver des mandats temporaires, et avoir toujours été diligent face aux demandes administratives de l'ORP.

**b)** Dans sa réponse du 8 juin 2017, le Service de l'emploi a conclu au rejet du recours, en reprenant l'argumentation développée dans sa décision sur opposition.

**c)** Dans ses déterminations complémentaires du 19 juin 2017, V. \_\_\_\_\_ a confirmé la teneur des conclusions prises le 12 mai 2017.

**d)** Constatant que le dossier transmis par le Service de l'emploi ne contenait aucune trace de l'assignation du 29 septembre 2016 à l'origine de la sanction prononcée contre l'assuré et de l'entretien qui aurait eu lieu le 23 novembre 2016 à ce sujet entre la conseillère ORP et l'assuré (tel que rapporté dans un courrier adressé le 11 janvier 2017 à l'assuré par l'ORP), le Juge instructeur a, par ordonnance du 7 juillet 2017, imparti un délai au 24 juillet 2017 pour que celui-ci fournisse ses explications et produise son dossier complet.

**e)** Par courrier du 19 juillet 2017, le Service de l'emploi a transmis l'assignation demandée, ainsi que la mention, notée par la conseillère ORP dans le dossier de l'assuré, indiquant que celui-ci n'avait pas postulé à l'emploi litigieux. Il était précisé que l'assignation n'était pas une copie de l'original transmis à l'assuré le 29 septembre 2016. En effet, les copies des assignations n'étaient en principe pas introduites dans la gestion électronique des documents du dossier des assurés. Le document transmis constituait par conséquent un fac-similé de l'assignation remise au recourant et la date que figurait sur ce document était celle du jour où il avait été généré dans le système, soit le 12 juillet 2017 (et non le jour de l'assignation le 29 septembre 2016).

### **E n d r o i t :**

**1. a)** Sous réserve de dérogation expresse, 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 obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité (art. 1 al. 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) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** Selon les art. 83b LOJV (loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; RSV 173.01) et 93 al. 1 let. a LPA-VD (loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), qui s'appliquent aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD), la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer. Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr. (cf. infra consid. 2), la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**c)** Ayant été interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent et respectant pour le surplus les formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), le recours est dès lors recevable.

**2.** Le litige a pour objet la suspension prononcée à l'égard du recourant de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trente et un jours, au motif qu'il aurait refusé un emploi réputé convenable.

**3. a)** 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). Pour autant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage n'est pas subordonnée à la survenance d'un dommage effectif ; est seule

déterminante la violation par l'assuré des devoirs qui sont le corollaire de son droit à l'indemnité de chômage, soit en particulier des devoirs posés par l'art. 17 LACI (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4).

**b)** Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il 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 motif de suspension prévu par l'art. 30 al. 1 let. d LACI permet de sanctionner l'assuré non seulement en cas de faute grave, mais aussi en cas de négligence, même légère (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 15 ad art. 30 LACI).

L'assuré est donc tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (art. 17 al. 3 LACI). La notion de travail convenable est définie a contrario à l'art. 16 al. 2 LACI. N'est notamment pas réputé convenable au sens de cette disposition – et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté – tout travail qui n'est pas conforme aux usages professionnels et locaux et, en particulier, ne satisfait pas aux conditions des conventions collectives ou des contrats-types de travail (let. a), ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée (let. b), ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré (let. c), ou procure à celui-ci une rémunération inférieure à 70% du gain assuré, sauf si l'assuré touche des indemnités compensatoires conformément à l'art. 24 LACI (gain intermédiaire ; let. i, première phrase). Ainsi, seuls les emplois ne répondant pas aux critères d'admissibilité mentionnés à l'art. 16 al. 2 LACI peuvent être refusés sans qu'il puisse y avoir de sanction (ATF 124 V 62).

**c)** L'obligation d'accepter un emploi convenable assigné par l'office compétent constitue une obligation fondamentale pour qui

demande l'indemnité de chômage. Son inobservation est considérée comme une faute grave à moins que l'assuré ne puisse se prévaloir de circonstances laissant apparaître la faute comme étant de gravité moyenne ou légère (art. 30 al. 1 let. d LACI en relation avec l'art. 45 al. 3 OACI ; ATF 130 V 125 ; TF 8C\_616/2010 du 28 mars 2011 consid. 3.2 ; TFA C 20/06 du 30 octobre 2006 consid. 4.2). Selon la jurisprudence, il y a refus d'une occasion de prendre un travail convenable non seulement lorsque l'assuré refuse expressément un travail convenable qui lui est assigné, mais également déjà lorsque l'intéressé s'accommode du risque que l'emploi soit occupé par quelqu'un d'autre ou fait échouer la perspective de conclure un contrat de travail (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TF 8C\_616/2010 du 28 mars 2011 consid. 3.2 et les arrêts cités). Il en va de même lorsque le chômeur ne se donne pas la peine d'entrer en pourparlers avec l'employeur ou le fait tardivement, ou qu'il ne déclare pas expressément, lors de l'entrevue avec le futur employeur, accepter l'emploi bien que, selon les circonstances, il eût pu faire cette déclaration (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TF 8C\_476/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2).

**d)** L'inobservation de l'obligation d'accepter un emploi convenable est considérée en principe comme une faute grave sanctionnée d'au minimum trente et un jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage (DTA 1999 p. 136 ; Rubin, op. cit., n. 60 ad art. 30 LACI, p. 315).

**4. a)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible mais que parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2).

**b)** Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et réf. cit.). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 130 I 180 consid. 3.2 ; ATF 125 V 193 consid. 2).

**5. a)** Le devoir général de tenue des dossiers qui incombe aux autorités est le pendant – découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. – du droit pour le justiciable de prendre connaissance du dossier et d'obtenir l'administration des preuves pertinentes. Toute autorité a ainsi l'obligation de tenir un dossier complet de la procédure, afin de permettre à toute personne concernée d'en prendre connaissance dans les meilleures conditions et, en cas de recours, de pouvoir le transmettre à l'autorité de recours. Elle est par conséquent tenue de consigner dans le dossier tous les éléments essentiels pour l'issue du litige. La garantie constitutionnelle à une tenue claire et ordonnée des dossiers oblige les autorités et les tribunaux à veiller au caractère complet de la documentation produite ou établie en cours de procédure. Dans le droit des assurances sociales, l'art. 46 LPGa concrétise le devoir général de tenue des dossiers, en tant que cette disposition impose aux assureurs (notamment aux organes d'exécution de l'assurance-chômage), lors de chaque procédure relevant des assurances sociales, d'enregistrer de manière systématique tous les documents qui peuvent être déterminants (ATF 138 V 218 consid. 8.1.2 et les références).

**b)** En l'occurrence, le dossier transmis à la Cour de céans par l'intimé ne contenait aucune trace de l'assignation du 29 septembre 2016 à l'origine de la sanction prononcée contre le recourant et de l'entretien qui aurait eu lieu à ce sujet le 23 novembre 2016 entre la conseillère ORP et le recourant (tel que rapporté dans le courrier adressé le 11 janvier

2017 au recourant par l'ORP). A la suite de l'interpellation de la Cour de céans du 7 juillet 2017, l'intimé a produit un fac-similé, daté du 12 juillet 2017, de l'assignation qui aurait été remise au recourant ainsi qu'une copie d'une capture d'écran du dossier électronique du recourant, de laquelle il ressort que le recourant aurait indiqué à sa conseillère ORP, en date du 23 novembre 2016, qu'il n'avait pas postulé au poste litigieux, faute d'avoir reçu une assignation. Quand bien même le recourant ne nie pas avoir discuté de cette problématique au cours de l'entretien du 23 novembre 2016, on peut s'étonner que ces propos ne figurent pas dans le procès-verbal de l'entretien versé au dossier. Il n'y a toutefois pas lieu de s'appesantir sur un point qui n'a en définitive aucune portée pour le sort de la cause. En effet, la seule question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'ORP a envoyé au recourant l'assignation litigieuse. Or, malgré l'interpellation de la Cour de céans, l'intimé n'a pas fourni le moindre indice que tel aurait pu être le cas. Etabli a posteriori, le document produit par l'intimé, daté du 12 juillet 2017, ne saurait revêtir une quelconque valeur probante. Par ailleurs, en n'insérant pas - de façon apparemment délibérée - les assignations dans la gestion électronique de leurs dossiers, les organes cantonaux d'exécution de l'assurance-chômage ne veillent pas à tenir un dossier complet de la procédure, contrairement aux exigences légales posées par l'art. 46 LPGA. Ils doivent par conséquent en supporter les conséquences.

**c)** Compte tenu de ce qui précède, il ne peut être tenu pour établi, au degré de la vraisemblance prépondérante généralement requis en droit des assurances sociales, que le recourant aurait par son comportement fait échouer une possibilité d'emploi assimilable à un refus de travail convenable. En effet, faute d'éléments probants dans le dossier permettant d'établir que l'assignation litigieuse a été adressée en temps et en heure au recourant, aucune faute ne peut lui être reprochée et la mesure de suspension prononcée ne se justifie pas. Il convient par conséquent d'admettre le recours et d'annuler la décision sur opposition du 19 avril 2017.

**6.** 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 ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA et art. 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 19 avril 2017 par le Service de l'emploi est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- V. \_\_\_\_\_,
- 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 :