

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffière : Mme Guardia

Cause pendante entre :

P. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 16, 17 al. 1 et 30 a. 1 let. d LACI, 45 al. 3 et al. 4 let. b OACI

E n f a i t :

A. P._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a travaillé pendant cinq ans comme serveuse dans un tea-room. Elle a été licenciée pour le 31 décembre 2017 et s'est inscrite depuis le 1^{er} janvier 2018 en qualité de demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de [...].

Le 1^{er} mars 2018, l'assurée a été assignée à un emploi de serveuse à [...], auprès de R._____ Sàrl, au taux de 60 à 100 %, pour un remplacement jusqu'au 31 mai 2018. Il lui était demandé de transmettre son dossier de candidature complet à l'ORP d'ici au 3 mars 2018. Aux termes de cette proposition d'emploi, l'assurée était avertie qu'elle avait l'obligation de postuler, d'accepter immédiatement tout travail convenable et qu'elle serait sanctionnée si elle faisait échouer, par son comportement, la conclusion d'un contrat de travail.

Le 5 mars 2018, l'assurée a été assignée à un emploi de vendeuse en alimentation à [...] auprès de X._____, au taux de 90 %. Il lui était demandé de transmettre son dossier de candidature complet à l'ORP d'ici au 7 mars 2018. Aux termes de cette proposition d'emploi, l'assurée était avertie qu'elle avait l'obligation de postuler, d'accepter immédiatement tout travail convenable et qu'elle serait sanctionnée si elle faisait échouer, par son comportement, la conclusion d'un contrat de travail.

Il ressort du procès-verbal d'entretien du 12 mars 2018 que l'assurée n'a postulé à aucun des deux emplois susmentionnés. Pour justifier de cette attitude, elle a indiqué que les horaires tardifs de ces deux postes ne lui permettaient pas d'aller chercher son fils à la garderie à la fermeture (18 heures), son mari devant quant à lui entraîner une équipe de football dès 18 heures 30.

Par deux courriers du 20 mars 2018 au contenu identique, l'ORP a interpellé l'assurée en l'informant qu'un refus d'emploi pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance chômage et conduire à une suspension du droit aux indemnités de chômage. L'assurée était ainsi invitée à se déterminer par écrit dans un délai de dix jours, faute de quoi des décisions seraient rendues uniquement sur la base des pièces en possession de l'ORP et des sanctions seraient prononcées.

L'assurée a transmis à l'ORP plusieurs certificats médicaux attestant de son incapacité de travail à 100 % du 21 mars au 8 avril 2018, puis du 16 avril au 25 juin 2018.

Par décision du 30 avril 2018 (n° 335872416), l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant trente et un jours à compter du 2 mars 2018, retenant que l'intéressée avait refusé l'emploi de serveuse proposé le 1^{er} mars 2018.

Par une seconde décision du même jour (n° 335872420), l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant quarante-six jours à compter du 6 mars 2018, retenant que l'intéressée avait refusé l'emploi de vendeuse proposé le 5 mars 2018.

Le 8 mai 2018, l'assurée s'est opposée aux deux décisions précitées en indiquant qu'elle pouvait, de par la loi, refuser deux postes de travail. Elle a également évoqué ses problèmes de santé et sa récente grossesse, indiquant avoir besoin de percevoir les indemnités journalières pour vivre.

Par décision du 17 juillet 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté les oppositions de l'assurée et confirmé les deux décisions de suspension du 30 avril 2018. Il a considéré que l'assurée avait été assignée à deux postes qu'elle avait refusés et qu'elle n'avait pas justifié de ces refus. Il a relevé qu'aucune disposition légale ne permettait à un assuré de refuser un emploi convenable. Concernant la durée de la suspension, le SDE a

appliqué l'échelle contenue dans le bulletin du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) prescrivant une suspension du droit aux indemnités de chômage de trente et un à quarante-cinq jours lorsqu'un assuré refuse un emploi convenable de durée indéterminée pour la première fois et de quarante-six à soixante jours en cas de deuxième refus.

B. Par acte du 14 septembre 2018, P. _____ a fait recours à l'encontre de la décision précitée auprès du SDE, concluant implicitement à son annulation. En annexe à son envoi, elle a produit copie des certificats médicaux susmentionnés. Le SDE a transmis le recours ainsi que ses annexes à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal.

Par réponse du 26 octobre 2018, l'intimé a conclu au rejet du recours.

Le 19 novembre 2018, la recourante a à nouveau fait part de son incompréhension quant aux décisions rendues à son endroit.

Le 10 décembre 2018, l'intimé a renoncé à se déterminer.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 7, 93 let. a et 96 LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige a pour objet le point de savoir si l'intimé était fondé, dans sa décision du 17 juillet 2018, à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage pendant septante-sept jours au total, au motif qu'elle aurait refusé à deux reprises un emploi réputé convenable.

3. a) Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c ; TFA C 59/04 du 28 octobre 2005). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4). Entre autres obligations, 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'abrégé (art. 17 al. 1 LACI). Lorsqu'un assuré ne les respecte pas, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin précisément de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. d LACI sanctionne en particulier l'assuré qui n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, par la suspension de son droit à l'indemnité de chômage (TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3).

b) 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).

c) 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 la suspension prévu par cette disposition 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).

Aux termes de l'art. 16 al. 2 LACI, n'est pas réputé convenable 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-type 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), compromet dans une notable mesure le retour de l'assuré dans sa profession, pour autant qu'une telle perspective existe dans un délai raisonnable (let. d), doit être accompli dans une entreprise où le cours ordinaire du travail est perturbé en raison d'un conflit collectif de travail (let. e), nécessite un déplacement de plus de deux heures pour l'allée et pour le retour et qui n'offre pas de possibilités de logement appropriées au lieu de travail, ou qui, si l'assuré bénéficie d'une telle possibilité, ne lui permet de remplir ses devoirs envers ses proches

qu'avec de notables difficultés (let. f), exige du travailleur une disponibilité sur appel constante dépassant le cadre de l'occupation garantie (let. g), doit être exécuté dans une entreprise qui a procédé à des licenciements aux fins de réengagement ou à de nouveaux engagements à des conditions nettement plus précaires (let. h) ou procure à l'assuré une rémunération qui est inférieure à 70 % du gain assuré, sauf si l'assuré touche des indemnités compensatoires conformément à l'art. 24 LACI (let. i).

Est assimilé à un refus d'emploi convenable le fait de ne pas donner suite à une assignation à un travail réputé convenable (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TF C 141/06 précité consid. 3). 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 (TF 8C_616/2010 du 28 mars 2011 consid. 3.2 et les arrêts cités). Le simple fait que la proposition d'emploi ne correspond pas aux qualifications ou aux vœux professionnels d'un assuré n'autorise pas encore celui-ci à refuser ou à faire échouer cette occasion de travail ; renoncer à un tel poste de transition, que l'assuré pourrait changer en temps opportun contre un autre convenant mieux, n'est pas un motif propre à justifier la suppression d'une sanction (TF 8C_950/2008 du 11 mai 2009 consid. 4.1 et la référence citée).

d) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3, 135 V 39 consid. 6.1 et 126 V 353 consid. 5b). Parmi tous les éléments de fait

allégués ou envisageables, l'autorité doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (Rubin, op. cit., n° 60 ad art. 1 LACI). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1, 126 V 319 consid. 5a).

4. a) Il y a lieu de constater qu'aucun élément au dossier ne permet d'admettre que les postes faisant l'objet des assignations des 1^{er} et 5 mars 2018, en tant que serveuse et vendeuse en alimentation, n'étaient pas convenables au sens de l'art. 16 al. 2 LACI. La recourante ne le soutient d'ailleurs pas. On notera en particulier, concernant la première assignation, que le caractère temporaire d'un emploi ne fait pas partie des motifs prévus par le législateur permettant de déroger à l'obligation d'accepter le travail proposé. En effet, si l'assurance-chômage a certes entre autres buts celui de favoriser la réinsertion la plus durable possible au chômeur dans le circuit économique (art. 1a al. 2 LACI), l'assuré demeure tenu, de son côté, d'entreprendre tout ce qui peut être raisonnablement exigé de lui pour sortir du chômage ; cela signifie qu'il doit, le cas échéant, accepter une occupation temporaire (TFA C 311/01 du 9 juillet 2002 consid. 4).

En outre, la garde d'enfants mineurs ou les soins devant leur être prodigués ne constituent en principe pas des circonstances personnelles ou familiales susceptibles de justifier le caractère non-convenable d'une mesure du marché du travail (ATF 120 V 375 ; TFA C 43/04 du 25 juin 2004 consid. 2 ; TFA C 64/99 du 28 mai 1999). Cela est tout au plus concevable si la garde d'enfants par des tiers est également potentiellement hors de question d'un point de vue objectif, ce qui ne serait normalement pas le cas après la fin du congé de maternité (TFA C 64/99 précité).

Cela étant, il faut admettre que les deux postes proposés à la recourante constituaient un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI et qu'ils ne pouvaient pas être refusés.

b) Il est constant qu'aux termes des assignations des 1^{er} et 5 mars 2018, l'assurée était invitée à transmettre ses dossiers de candidature complets à l'ORP. Il ressort des pièces au dossier que l'assurée n'a pas postulé à ces emplois, au motif que les horaires des postes proposés ne lui convenaient pas.

La recourante ne conteste pas avoir refusé les deux postes susmentionnés. Elle n'a dès lors pas entrepris tout ce que l'on pouvait exiger d'elle en vue d'abrégier son chômage. En définitive, il y a lieu d'admettre que la sanction prononcée était justifiée dans son principe.

5. a) Il reste à examiner la quotité de la suspension. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b). En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute. Elle est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI).

L'art. 45 al. 4 let. b OACI prévoit que l'assuré qui refuse un emploi réputé convenable commet une faute grave, à moins qu'il puisse se prévaloir d'un motif valable, c'est-à-dire de circonstances laissant apparaître la faute comme étant de gravité moyenne ou légère ; il peut s'agir d'un motif lié à la situation subjective de la personne concernée ou à des circonstances objectives (ATF 130 V 125 ; TF 8C_225/2011 du 9 mars 2012 consid. 4.2). Constituent de telles circonstances le type d'activité proposée, la durée de l'activité, lorsqu'il est certain qu'elle sera courte, le salaire offert, l'horaire de travail, la situation personnelle de l'assuré. Ainsi, lorsque le refus d'emploi porte sur un poste de durée déterminée, la faute est considérée comme de gravité moyenne (Rubin, op. cit., n. 116 ad art. 30 LACI).

Le SECO - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI - a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit

notamment une suspension de vingt-trois à trente jours si, pour la première fois, l'assuré refuse un emploi convenable d'une durée déterminée de trois mois qui lui a été assigné et une suspension de quarante-six à soixante jours en cas de deuxième refus d'un emploi convenable de durée indéterminée (Bulletin LACI IC [Indemnités de chômage], chiffre D79).

Il résulte de la jurisprudence que 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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les 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 circonstances – tant objectives que subjectives – du cas d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; TF 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1).

b) En l'espèce, la recourante n'a fait valoir aucune circonstance particulière, subjective ou objective, susceptible de conduire à une requalification de la gravité de la faute qui lui est reprochée. Ainsi, le premier emploi proposé à la recourante consistait en un poste à durée déterminée qui justifie la qualification de son refus de faute de gravité moyenne. Il n'existe également aucun motif justifiant de s'éloigner de la présomption de l'art. 45 al. 4 let. b OACI, selon laquelle le deuxième refus d'emploi, qui portait sur un engagement de durée indéterminée, constituait une faute grave. Les difficultés financières alléguées par la recourante ne peuvent être prises en considération sous cet angle (Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI). De même, les problèmes de santé qu'elle invoque sont sans incidence sur ce qui précède. En effet, les certificats médicaux produits portent sur des périodes postérieures aux dates auxquelles l'assurée devait postuler.

Dans sa décision du 17 juillet 2018, l'intimé a confirmé les décisions de l'ORP prononçant des suspensions de trente et un et de quarante-six jours. Il a considéré que l'assurée avait refusé deux emplois convenables de durée indéterminée. Or, le premier de ces postes portait sur un remplacement entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2018, de sorte que, selon le barème du SECO, la suspension du droit à l'indemnité de chômage devrait porter sur vingt-trois à trente jours. Au vu de ces éléments, la sanction de trente et un jours est excessive. Il convient donc de réduire la durée de la première suspension à vingt-trois jours. Quant à la deuxième sanction, elle respecte le principe de proportionnalité et est conforme à l'art. 45 al. 3 let c OAI ; elle correspond au minimum fixé par le SECO dans une telle situation. Elle doit ainsi être confirmée.

6. a) En définitive, le recours doit être partiellement admis et la décision entreprise réformée, en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante à compter du 2 mars 2018 est réduite de trente et un à vingt-trois jours. La suspension de quarante-six jours dès le 6 mars 2018 est quant à elle confirmée.

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, la recourante ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est partiellement admis.

II. La décision sur opposition rendue le 17 juillet 2018 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée, en ce sens que P. _____ est suspendue pour une durée de vingt-trois jours dans l'exercice du droit à l'indemnité de

chômage à compter du 2 mars 2018 ; elle reste inchangée pour le surplus.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- P. _____,
- 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).

La greffière :