

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} mars 2019

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

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourante,

et

N._____, à Lausanne, intimé.

Art. 29 al. 2 Cst, art. 27 al. 1 LPGA, art. 30 al. 1 let. d LACI et art. 19a al.1 OACI

E n f a i t :

A. Q. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1957, a travaillé 38 ans au sein de la confiserie W. _____. Elle a été licenciée pour le 31 août 2017. L'assurée est inscrite depuis le 24 août 2018 en qualité de demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...].

Le 20 mars 2018, l'assurée a été assignée à un emploi de gestionnaire de vente en boulangerie à [...], à temps plein et pour une durée déterminée. La proposition d'emploi mentionnait la nécessité de transmettre à l'ORP de [...] par poste ou par courriel un dossier complet, soit un curriculum vitae, une lettre de motivation, ainsi que des copies des diplômes et certificats de travail.

Par courrier du 23 mars 2018, l'ORP de [...] a informé l'assurée que sa candidature n'avait pas été retenue, son dossier n'étant pas conforme aux exigences stipulées sur l'assignation.

Le 28 mars 2018, l'assurée a été assignée à un poste de vendeuse dans une pâtisserie-confiserie située à [...], à plein temps et pour une durée indéterminée. La proposition d'emploi mentionnait que le dossier complet de postulation était à transmettre par voie électronique à l'ORP de [...].

Dans un procès-verbal d'entretien du 23 mai 2018, le conseiller de l'assurée a indiqué les éléments suivants :

2 Assignations précédentes négatives au motif que DE (demandeur d'emploi) n'a pas joint les certificats de travail : nous revoyons ce point avec elle, elle argumente, elle n'a pas vu ce qui a été fait, elle a été dans une association. Elle a la preuve de postulation devant elle, nous pouvons voir qu'il n'y a que 2 pièces jointes, CV (*curriculum vitae*) et LM (lettre de motivation). Elle avait donc le loisir de constater que les certificats de travail étaient manquants. Nous l'informons de la prise de position à venir. DE se « cache » derrière son âge, elle ne pouvait pas savoir, elle n'avait pas compris.

Nous l'informons de la prise de position, elle pourra s'expliquer, une décision sera prise ensuite.

Le 28 mai 2018, l'assurée a été invitée à se déterminer par écrit au sujet du non-respect des exigences stipulées dans les assignations des 20 et 28 mars 2018.

Par courrier du 1^{er} juin 2018, l'assurée a pris position en mentionnant qu'elle ne maîtrisait pas l'utilisation d'un ordinateur pour l'envoi de ses offres de service. Elle s'était alors adressée à l'Association des demandeurs d'emploi ainsi qu'à un ami afin de rédiger, respectivement faire suivre ses offres de candidature. L'assurée déplorait l'envoi incomplet des documents requis.

Par décision du 15 juin 2018, l'ORP de [...] a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant 31 jours à compter du 24 mars 2018, retenant que l'assurée, en ne se conformant pas aux indications de l'ORP quant au dossier de postulation, avait refusé l'emploi proposé en date du 20 mars 2018.

Par une seconde décision du même jour, l'ORP de [...] a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant 46 jours à compter du 5 avril 2018, retenant à nouveau que l'intéressée, en ne se conformant pas aux indications de l'ORP quant au dossier de postulation, avait refusé l'emploi proposé en date du 28 mars 2018.

Le 25 juin 2018, l'assurée s'est opposée aux décisions précitées en reproduisant son courrier du 1^{er} juin 2018.

Par décision du 21 septembre 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé les décisions de suspension du 15 juin 2018. Il retenait que l'assignation du 20 mars 2018 indiquait qu'il était attendu que l'assurée fournisse un dossier de candidature complet. De plus, l'ORP de [...] avait indiqué à l'assurée que son dossier n'avait pas été retenu en raison de sa non-conformité aux exigences stipulées sur

l'assignation du 20 mars 2018. Malgré cela, l'assurée a réitéré son omission concernant l'assignation du 28 mars 2018. Bien qu'elle ait fait appel à l'aide de tiers, cela ne pouvait l'exempter de son devoir de diligence consistant à se plier aux instructions figurant sur les assignations en question. Le Service de l'emploi retenait que l'assurée devait ainsi être sanctionnée pour refus d'emplois convenables. Concernant la quotité de sanction, le Service de l'emploi a toutefois réduit la première sanction à 20 jours, l'emploi proposé étant prévu pour une durée déterminée. La deuxième sanction, fixée à 46 jours, était quant à elle justifiée.

B. **a)** Par acte du 10 octobre 2018, Q._____ a déféré la décision du 21 septembre 2018 devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. Elle soutenait qu'elle n'avait jamais refusé d'emploi, ayant postulé aux emplois proposés par courriel. Ne maîtrisant pas les différents outils informatiques, elle avait dû demander de l'aide auprès de tiers, ces derniers ayant malheureusement envoyé son dossier de manière incomplète. Elle alléguait que si l'envoi par Poste avait été possible, elle aurait envoyé son dossier elle-même et aurait ainsi évité les sanctions actuellement subies.

b) Par réponse du 9 novembre 2018, le Service de l'emploi a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition du 21 septembre 2018. Il relevait que, concernant la première assignation, possibilité avait été laissée à l'assurée de postuler par voie postale. Cette dernière aurait également pu contacter son ORP afin de savoir si un mode alternatif était envisageable. Le Service de l'emploi rappelait que de faire appel à des tiers pour l'envoi de ses postulations ne dispensait pas la personne assurée de s'assurer de la qualité de celles-ci.

c) Par courrier du 15 novembre 2018, le juge instructeur a interpellé le Service de l'emploi, lui impartissant un délai au 30 novembre 2018 afin de produire les courriels envoyés par l'assurée en réponse aux assignations des 20 et 28 mars 2018 ainsi que les pièces jointes à ceux-ci.

d) Par courrier du 28 novembre 2018, le Service de l'emploi a indiqué que les dossiers de candidatures adressés auprès des ORP pour transmission auprès d'employeurs n'étaient pas conservés dans le dossier personnel des assurés, ni transmis à l'ORP du lieu d'inscription. Le Service de l'emploi relevait que les deux collaboratrices des ORP de [...] et de [...] avaient indiqué avoir reçu un dossier de candidature incomplet. Il apparaissait également que cette problématique avait été abordée lors d'un entretien de conseil du 23 mai 2018, l'assurée ayant présenté une copie des courriels de postulation, courriels qui ne mentionnaient que la présence d'un curriculum vitae et d'une lettre de motivation comme pièces jointes. Il était ainsi suffisamment établi que les deux postulations litigieuses étaient incomplètes. A l'appui de son courrier, le Service de l'emploi a par ailleurs transmis à la Cour de céans deux captures d'écran du système PLASTA, en lien avec les assignations en question qui, sous la rubrique « Réaction de l'employeur », mentionnaient « pas de CT, non conforme » pour l'assignation du 20 mars 2018 et « Reçu LM + CV uniquement, dossier incomplet négatif » concernant l'assignation du 28 mars 2018.

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 ; BLV 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., 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 recevable.

2. Le litige a pour objet les suspensions prononcées à l'égard de la recourante de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée totale de soixante- six jours, au motif qu'elle aurait refusé à deux reprises un emploi réputé convenable.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 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. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. Selon l'al. 3, l'assuré est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé.

En vertu 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. 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 du 24 mai 2007 consid. 3, TFA C 136/06 du 16 mai 2007 consid. 3).

b) Selon l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute. La durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité 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). Il y a notamment faute grave lorsque sans motif valable, l'assuré refuse un emploi réputé convenable (art. 45 al. 4 let. b OACI).

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 des courriels de postulation de la recourante et de leurs pièces jointes. Quand bien même le procès-verbal d'entretien du 23 mai 2018 mentionne la présence uniquement de deux pièces jointes aux postulations litigieuses effectuées en ligne, et que les captures d'écran du système PLASTA tendent à confirmer cette hypothèse, la Cour de céans n'est pas en mesure, au regard du dossier qui lui a été remis par l'intimé, de vérifier la conformité des dossiers de candidature envoyés par la recourante aux ORP de [...] et de [...] et, partant, le bien-fondé des reproches formulés à son encontre. En particulier, rien ne permet d'affirmer que les pièces remises par la recourante n'étaient pas suffisantes au regard des spécificités des postes proposés. Compte tenu de l'importance de la sanction prononcée (66 jours de suspension, soit près de trois mois de prestations) et des répercussions d'une telle sanction sur la vie quotidienne de la recourante, il y a lieu d'être particulièrement exigeant à l'égard des autorités compétentes en matière d'assurance-chômage concernant la tenue de leurs dossiers.

6. Et quand bien même les dossiers remis par la recourante devaient être considérés comme incomplets, il y a lieu d'admettre le recours pour un autre motif.

a) L'art. 27 al. 1 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Conformément à l'art. 19a al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI - parmi lesquels figurent les ORP - renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage.

b) En l'occurrence, il appartenait à tout le moins aux ORP concernés, conformément aux art. 27 al. 1 LPGA et 19a al. 1 OACI, de renseigner la recourante sur le caractère incomplet de ses dossiers de candidature et de l'inviter à les compléter aussi rapidement que possible, ce d'autant que la recourante aurait disposé du temps suffisant pour le faire, qui plus est dans le cadre d'une postulation sous forme électronique.

7. **a)** Ainsi, il ne peut être tenu pour établi, au degré de la vraisemblance prépondérante généralement requis en droit des assurances sociales, que la recourante aurait, par son comportement, fait échouer une possibilité d'emploi assimilable à un refus de travail convenable. 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 21 septembre 2018.

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 et art. 55 LPA-VD).

Par ces motifs,

**le juge unique
prononce :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision rendue le 21 septembre 2018 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais ni alloués de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Q. _____,
- 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 :