

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 février 2019

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

Cause pendante entre :

X. _____, à [...], recourant, représenté par Me Séverine Berger, avocate à Lausanne,

et

V. _____, à Lausanne, intimé.

Art. 29 al. 1 Cst, art. 17 et 30 al. 1 let. d LACI

E n f a i t :

A. X. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a suivi une formation de graphiste au Portugal. Dès le 20 juillet 2011, l'assuré a travaillé comme collaborateur logistique et collaborateur remplisseur pour le compte d' [...], à [...]. Il a été licencié en date du 29 novembre 2016 et s'est annoncé le 2 décembre 2016 aux organes de l'assurance-chômage en s'inscrivant auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Il a indiqué être disponible pour un emploi salarié à 100% dès le 2 décembre 2016. Un délai cadre d'indemnisation de deux ans a été ouvert dès cette date.

Le 9 mars 2017, l'assuré a modifié son taux d'occupation, le portant à 63%.

B. A l'occasion d'un entretien de conseil tenu le 8 mai 2018, l'ORP a transmis à l'assuré une proposition d'emploi concernant un poste de caissier auxiliaire pour une durée déterminée à taux d'activité variable. Le dossier de candidature complet, comprenant un *Curriculum vitae* (CV), une lettre de motivation, des certificats de travail ainsi que des certificats de formation était à déposer jusqu'au 9 mai 2018 auprès de l'ORP de la région de [...], lequel devait se charger de transmettre les documents à l'employeur potentiel.

Le 25 juin 2018, lors d'un nouvel entretien de conseil, l'assuré a été informé que, concernant la proposition d'emploi du 8 mai 2018, l'ORP de [...] n'avait pas été en mesure de transmettre son dossier de candidature à l'employeur concerné, son CV faisant défaut. Une procédure pour refus d'emploi allait ainsi être engagée à son encontre. Par courrier du 27 juin 2018, l'ORP a invité l'assuré à exposer son point de vue par écrit sur cette problématique.

Par courrier du 2 juillet 2018, l'assuré a indiqué ce qui suit :

« En réponse à votre prise de position concernant votre assignation du 8 mai dernier, je reconnais avoir par mégarde oublié de joindre au dossier mon CV et je tiens à m'en excuser. Ce n'est pas un refus d'emploi. C'est une erreur.

Je ne m'en étais pas aperçu avant l'entretien avec Mme W._____ ».

C. Par décision du 10 juillet 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité-chômage de l'assuré pendant 31 jours à compter du 10 mai 2018, estimant que l'intéressé n'avait pas respecté l'injonction concernant les documents à présenter lors de la proposition d'emploi du 8 mai 2018, prétérissant ainsi ses chances d'engagement. Pour l'ORP, ce comportement devait être assimilé à un refus d'emploi.

Par décision du 24 juillet 2018, la Caisse cantonale de chômage a mis fin à ses prestations avec effet au 2 juillet 2018, l'assuré ayant épuisé les 400 indemnités journalières auxquelles il avait droit.

Par acte du 4 septembre 2018, X._____, par l'intermédiaire de son conseil Me Séverine Berger, s'est opposé à la décision du 10 juillet 2018 en concluant à sa réforme en ce sens qu'aucune sanction ne soit prononcée à son encontre, subsidiairement au prononcé d'une sanction de 15 jours, plus subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée ainsi qu'à son renvoi. Il soutenait que l'ORP de [...], en constatant que le dossier de l'assuré était incomplet, aurait pu l'en avertir. A défaut d'une telle démarche, l'ORP ne pouvait retenir un refus d'accepter un emploi convenable. L'assuré soulignait en outre la brièveté du délai qui lui avait été imparti pour déposer le dossier en question et qu'il n'était pas établi que l'absence de CV aurait eu une quelconque influence sur l'hypothétique conclusion du contrat envisagé. L'intéressé a également sollicité l'octroi de l'assistance juridique d'un avocat en procédure administrative.

Par décision incidente du 15 novembre 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté la requête d'assistance juridique déposée par l'assuré, estimant que le concours d'un mandataire professionnel ne se justifiait pas en l'espèce, la

cause ne présentant pas de questions de fait ou de droit complexes, ni d'exigence rédactionnelle particulière.

Par décision sur opposition rendue également en date du 15 novembre 2018, le SDE a rejeté l'opposition et confirmé la décision contestée. Il retenait en substance que le fait de ne pas avoir produit de CV avec le dossier de postulation, alors même que ce document avait été clairement exigé, avait procédé d'un comportement non seulement inadéquat, mais fautif, dès lors qu'il était à même de faire obstacle à l'obtention de l'emploi, pouvant ainsi être assimilé à un refus d'emploi réputé convenable sans motif valable. La faute de l'assuré devait être considérée comme grave, justifiant ainsi une sanction de 31 jours de suspension du droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

D. Par acte de recours du 13 décembre 2018, X._____, par l'intermédiaire de son conseil, a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant principalement à sa réforme en ce sens qu'aucune suspension ne soit prononcée, subsidiairement à sa réforme en ce sens qu'une suspension de 15 jours soit prononcée et, plus subsidiairement, à son annulation ainsi qu'à son renvoi. L'assuré concluait également à la réforme de la décision incidente du 15 novembre 2018 par l'octroi du bénéfice de l'assistance juridique en procédure administrative. Il a fait valoir que son comportement, pour être assimilable à un refus d'un travail convenable, devait atteindre un certain degré de gravité, qui n'était pas atteint en l'espèce. L'ORP aurait également pu l'avertir de l'absence du CV dans son dossier de candidature, faute de quoi on ne pouvait assimiler sa négligence à un refus d'accepter un emploi convenable, l'intéressé soulignant une nouvelle fois l'urgence dans laquelle il avait dû envoyer son dossier de candidature. Il a également contesté l'argument du SDE selon lequel un employeur aurait d'emblée un préavis négatif à l'égard d'un dossier qui ne contiendrait pas de CV, contestant que son oubli ait pu avoir une quelconque influence sur la conclusion du contrat de travail envisagée. L'assuré estime enfin que, si une faute doit être retenue à sa

charge, elle n'est que légère et justifie une réduction de la durée de la mesure de suspension litigieuse.

Par décision du 19 décembre 2018, le Juge instructeur de la Cour des assurances sociales a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire à l'assuré avec effet au 13 décembre 2018, comprenant l'exonération des frais judiciaires ainsi que l'assistance d'office d'un avocat breveté en la personne de Me Séverine Berger.

Par réponse du 18 janvier 2019, le SDE a conclu à la confirmation des décisions contestées, l'assuré n'ayant apporté aucun élément susceptible de l'amener à revoir sa position.

Les arguments des parties seront ci-après dans la mesure utile.

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

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) Le litige porte en l'espèce sur le point de savoir si l'intimé était fondé d'une part à prononcer une suspension des indemnités de l'assurance-chômage de 31 jours à l'encontre de l'assuré, d'autre part à refuser à ce dernier le bénéfice d'une assistance juridique en procédure administrative.

3. A titre liminaire, il sied de rappeler la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'interdiction du formalisme excessif. Ce dernier est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9). L'excès de formalisme peut résider dans la règle de comportement qui est imposée au plaideur ou dans la sanction qui est attachée à cette règle (ATF 125 I 166 p. 170 consid. 3a; ATF 121 I 177 p. 179 consid. 2b/aa).

4. 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 [Tribunal fédéral des assurances] 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'abréger (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 par la suspension de son droit à l'indemnité de chômage (TF [Tribunal fédéral] 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).

d) Les éléments constitutifs d'un refus d'emploi sont réunis non seulement en cas de refus d'emploi expressément formulé, mais encore lorsqu'un assuré (Rubin, op. cit. art. 30 n°66) :

- ne se donne pas la peine d'entrer en pourparlers avec l'employeur ;
- ne le fait pas dans le délai utile (TF 8C_379/2009 du 13 octobre 2009 ; TF C 245/06 du 2 novembre 2007 ; TF C 30/06 du 8 janvier 2007) ;
- pose certaines restrictions lors de la fixation du rendez-vous d'embauche (C 125/06 du 9 mars 2007) ;
- se présente tardivement à l'entretien (TF 8C_487/2007 du 23 novembre 2007 ; TF C 304/02 du 28 avril 2003) ;
- hésite à accepter immédiatement l'emploi lors des pourparlers, alors que selon les circonstances, il aurait pu faire cette déclaration (ATF 122 V 34 consid. 3b p. 38 ; DTA 2002 p. 58 ; 1999 p. 193 consid. 2 p. 196 ; 1984 p. 167 ; 1982 p. 41 ; TF 8C_38/2011 du 14 décembre 2011 ; TF 8C_616/2010 du 28 mars 2011 ; TF C 17/07 du 22 février 2007 ; TF C 81/05 du 29 novembre 2005 ; TF C 214/02 du 23 avril 2003 ; TF C 81/02 du 24 mars 2003) ;
- fait échouer la conclusion du contrat pour d'autres raisons (DTA 2012 p. 300).

5. Le recourant soutient que son oubli d'inclure son CV dans le dossier de postulation adressé à l'ORP de [...] ne saurait constituer un refus d'emploi. Pour l'intimé, un tel comportement, inadéquat, devait être qualifié de fautif, dans la mesure où il impactait négativement sur la postulation et, partant, assimilable à un refus d'emploi.

Il est établi que l'assuré a été enjoint de produire son dossier, non pas en mains de l'employeur, mais de l'ORP de [...], qui devait assurer le transfert de la candidature à l'employeur concerné. L'assignation a été délivrée le 8 mai 2018 à l'occasion d'un entretien de conseil, avec un délai au lendemain pour s'exécuter.

Il n'est par ailleurs pas contesté que la production du CV a été demandée et qu'elle fit défaut. Néanmoins, l'assuré, qui plaide un simple oubli relevant d'une malencontreuse précipitation, a effectivement produit son dossier de postulation dans le délai particulièrement bref qui lui avait été imparti, ceci en mains du conseiller ORP et non pas de l'employeur potentiel, de sorte qu'il n'a pas traduit un comportement de refus intentionnel de l'emploi proposé, ni de négligence qui pouvait le cas échéant prêter une candidature, si tant est que l'employeur concerné eût considéré l'oubli de produire un CV comme un acte dirimant, excluant d'hypothétiques pourparlers subséquents, ce qui ne paraît pas probable et n'est du reste aucunement établi.

Cela étant, la conseillère de l'assuré pouvait enjoindre, à réception du dossier de candidature produit et sans que cela représente une tâche à même d'alourdir sa charge de travail, la production immédiate du CV par le mode instantané de communication électronique utilisé avec l'intéressé, injonction à laquelle il paraît hautement vraisemblable qu'il aurait immédiatement donné suite.

A cet égard, un parallèle peut être dressé avec le défaut de production d'une décision attaquée en procédure de recours, omission qui ne peut justifier de sanction sans interpellation préalable du recourant, voire même qui se trouve corrigé lorsque l'autorité intimée est identifiable et que l'interpellation directe de cette dernière est possible. Le Tribunal fédéral considère en effet en pareil cas qu'il est arbitraire, respectivement formellement excessif, d'écarter un recours pour irrecevabilité du fait de l'absence de jonction de la décision entreprise à l'envoi d'un acte de recours (ATF 116 V 353 consid. 3 ; arrêt 8C_2/2013 du 19 avril 2013 consid. 5).

On observe ensuite que l'ORP pouvait également transmettre directement le dossier tel que reçu et aviser l'employeur potentiel qu'un CV serait produit dans les meilleurs délais. Ici encore, une telle initiative, très simple, aurait relevé du cahier des charges d'un employé d'administration, dont c'est la mission, sans que cela mène à un surcroît de travail à même de perturber l'accomplissement efficace de ses tâches ou le bon fonctionnement de son office.

Enfin, il y a lieu d'observer que l'ORP disposait déjà d'un CV du recourant, versé au dossier (pièce 78). Ainsi, si l'urgence devait commander un acheminement immédiat du dossier de candidature à l'employeur, il pouvait être complété par une copie de cette pièce, le temps que l'assuré le complète formellement au besoin.

L'ensemble de ces circonstances conduisent à admettre qu'il ne se justifiait pas de sanctionner l'assuré pour un simple oubli, très aisément réparable, et sans que ce comportement puisse être assimilé à un refus d'emploi, respectivement ait été constitutif d'une violation de ses obligations propre à compromettre l'intérêt juridique en cause. Empreinte de formalisme excessif et, partant, entachée d'arbitraire, la sanction litigieuse s'avère injustifiée, ce qui conduit à son annulation.

6. Subsiste la question du bien-fondé du refus, par décision incidente du 15 novembre 2018, de la demande d'assistance juridique en procédure administrative déposée par le recourant à l'appui de son opposition du 4 septembre 2018.

a) Dans la procédure administrative en matière d'assurances sociales, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur lorsque les circonstances l'exigent, sur la base de l'art. 37 al. 4 LPGA (cf. en ce qui concerne l'assurance-chômage : Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 15 ss ad art. 1). La LPGA a ainsi introduit une réglementation légale de l'assistance juridique dans la procédure administrative (ATF 131 V 153

consid. 3.1 ; TF 9C_489/2012 du 18 février 2013 consid. 2 et 9C_674/2011 du 3 août 2012 consid. 3.1 ; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 3^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2015, n° 27 ss ad art. 37).

b) La jurisprudence y relative rendue dans le cadre de l'art. 4 aCst (cf. art. 29 al. 3 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]) sur les conditions de l'assistance juridique en procédure d'opposition – à savoir que la partie soit dans le besoin, les conclusions non dépourvues de toute chance de succès et l'assistance objectivement indiquée d'après les circonstances concrètes (ATF 132 V 200 consid. 4.1 ; 125 V 32 consid. 2 et les références ; TFA I 676/04 du 30 mars 2006 consid. 6.2 et les références) – continue de s'appliquer, conformément à la volonté du législateur (TF 9C_674/2011 précité consid. 3.1 ; TFA I 557/04 du 29 novembre 2004 consid. 2.1 et I 386/04 du 12 octobre 2004 consid. 2.1 ; FF 1999 4242).

Cependant, le point de savoir si les conditions de l'assistance sont réalisées doit être examiné à l'aune de critères plus sévères dans la procédure administrative que dans la procédure judiciaire. En effet, l'art. 61 let. f LPGA, applicable à la procédure judiciaire, mentionne l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite lorsque les circonstances le « justifient », tandis que l'art. 37 al. 4 LPGA, applicable à la procédure administrative, prévoit d'accorder l'assistance gratuite d'un conseil juridique lorsque les circonstances « l'exigent » (TF 9C_964/2010 du 30 mai 2011 consid. 3 ; TFA I 676/04 précité consid. 6.2 et les références ; Ueli Kieser, op. cit., n° 29 et 35 ad art. 37).

c) En l'espèce, il y a lieu de constater que l'assuré ne satisfait pas à ces conditions. La question litigieuse ayant certes une incidence non négligeable sur la situation économique de l'intéressé, elle se limite à déterminer si l'intimé était légitimée à ne pas transmettre un dossier de candidature à un employeur potentiel en raison de l'absence de CV. En l'occurrence, la question litigieuse n'atteint manifestement pas un niveau de complexité suffisant, sous l'angle des faits ou du droit, exigeant le recours à un mandataire spécialisé plutôt qu'aux conseils ou avis d'un

tiers (un assistant social ou une association de défense des droits des chômeurs, par exemple).

7. En définitive, le recours est partiellement admis en ce sens que la mesure de suspension litigieuse de 31 jours telle que confirmée par décision sur opposition du 15 novembre 2018 est annulée, alors que la décision incidente du 15 novembre 2018 refusant l'octroi de l'assistance judiciaire pour la procédure administrative au recourant doit être confirmée.

8. a) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

b) Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, le recourant a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA), qu'il convient d'arrêter à 1000 fr. (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de mettre à la charge de l'intimé qui succombe. Le montant des dépens arrêté ci-dessus correspond au moins à ce qui aurait été alloué au titre de l'assistance judiciaire. Partant, il n'y a pas lieu, en l'état, de fixer plus précisément l'indemnité d'office du conseil du recourant.

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

I. Le recours est partiellement admis.

II. La décision sur opposition rendue le 15 novembre 2018 rendue par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage est annulée ; la décision incidente également rendue le 15 novembre 2018 par le Service de l'emploi est quant à elle confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

IV. Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, versera à X._____ la somme de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Berger, pour le recourant,
- 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 :