

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 juin 2020

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

Cause pendante entre :

N._____, à Lausanne, recourant, représenté par Me Pascale Genton,
avocate à Nyon,

et

K._____, à Lausanne, intimé.

Art. 16, 17 et 30 LACi ; art. 45 OACI.

E n f a i t :

A. N. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), luthier de formation, s'est annoncé aux organes de l'assurance-chômage le 6 février 2018 en tant que demandeur d'emploi à 100%.

Le 3 décembre 2018, l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP) a invité l'assuré à transmettre son dossier de postulation à un collaborateur de l'ORP chargé de recruter un décorateur à 100% dès le 10 décembre 2018 pour le compte de l'entreprise [...] Sàrl, sise à [...]. L'assuré s'est exécuté et a obtenu un entretien en date du 10 décembre 2018.

A la suite de l'entretien, l'assuré a adressé, le 12 décembre 2018, un courriel à l'entreprise [...] Sàrl, qui se présente comme suit :

« Madame,
Suite à notre discussion de lundi, je vous adresse ce mail. Je vous remercie pour votre accueil et de la présentation de votre entreprise.
Je suis venu dans l'idée de postuler pour un poste fixe à 100%. Selon notre discussion, j'ai entendu que vous cherchiez quelqu'un de suite pour un mandat précis sans réelle garantie d'un contrat à durée déterminée après celui-ci. Il s'agit donc pas à ce que ma conseillère m'a expliqué, il me semble alors judicieux d'éclaircir la situation. Je vous demande donc de me dire exactement de quoi il s'agit. »

Le 13 décembre 2018, l'employeur a répondu de la manière suivante :

« Merci de votre mail et d'être passé nous voir lundi en fin de journée.
L'annonce que nous avons fait avec l'ORP est exacte.
Je suis à la recherche de quelqu'un pour un poste à 100% de suite. Toutefois lors du rendez-vous, vous m'indiquiez une base à l'heure avec perte de gain, puis un taux à 80% car vous avez des commandes en indépendant à réaliser pour décembre.
Avec de pouvoir donner une quelconque suite à votre postulation, il me semblerait judicieux de clarifier votre position professionnelle afin de pouvoir se concentrer efficacement les tâches de travail à accomplir ainsi que sur les motivations à transmettre lors d'un entretien.

Dans cette situation, vous comprendrez aisément que je peux donner suite favorable à votre demande. »

C'est ainsi que se sont terminés les pourparlers précontractuels concernant l'assignation du 3 décembre 2018.

Le 20 décembre 2018, l'ORP a invité l'assuré à fournir des renseignements quant aux raisons qui l'ont conduit à « refuser l'assignation au poste de décorateur soumise le 3 décembre 2018 ».

Par courrier du 24 décembre 2018, parvenu à l'ORP en date du 3 janvier 2019, l'assuré a indiqué que [...] Sàrl lui avait proposé une mission temporaire, situation qui ne correspondait pas aux informations qu'il avait reçues de la part de sa conseillère. Il précisait ne pas avoir refusé le poste mais, dans l'incompréhension du mandat proposé, avoir demandé des éclaircissements à l'employeur.

Par décision du 8 janvier 2019, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant 31 jours à compter du 6 décembre 2018 au motif que l'intéressé avait refusé un emploi réputé convenable.

Par acte du 22 janvier 2019, l'assuré s'est opposé à la décision précitée, concluant à son annulation. Le 5 février 2019, par l'intermédiaire de son conseil, il a complété son opposition. Il a fait valoir que, compte tenu des contradictions manifestes entre la proposition d'emploi publiée par l'ORP et les indications données par le potentiel employeur lors de l'entretien, sa demande de précisions était légitime. Si les informations avait été claires, respectivement si l'employeur lui avait proposé un poste, même de courte durée, il l'aurait accepté, bien conscient de ses obligations. On ne pouvait ainsi lui reprocher d'avoir refusé un poste alors même qu'aucune offre d'emploi ne lui avait été proposée. Son comportement démontrait en outre sa volonté et sa motivation de satisfaire un futur employeur.

La décision en cause a été confirmée par l'Instance juridique chômage du Service de l'emploi (ci-après : SDE ou l'intimé) dans une décision sur opposition du 22 mai 2019. Pour le Service de l'emploi, le comportement de l'assuré lors de l'entretien avec l'employeur potentiel devait être considéré comme un refus d'emploi, l'intéressé ayant renoncé à saisir l'occasion de conclure un contrat de travail. La décision attaquée était ainsi fondée. La quotité de la sanction échappait en outre à la critique.

B. **a)** Par acte du 24 juin 2019, N._____, par l'intermédiaire de son conseil, Me Pascale Genton, a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant principalement à son annulation, subsidiairement à la réduction de la suspension à quinze jours d'indemnités de l'assurance-chômage. Il soutenait que le poste en question ne lui avait jamais été proposé, à tout le moins qu'il n'avait pas refusé le poste au motif qu'il s'agissait d'un contrat à durée déterminée. Il rappelait les contradictions manifestes et les incohérences de l'employeur potentiel. Selon lui, aucun élément ne permettait de démontrer une quelconque absence de motivation pour le poste en question. C'était bel et bien l'employeur qui avait refusé de donner suite à sa candidature sans justification aucune, préférant mettre un terme immédiat aux discussions. Concernant la quotité de la sanction, le recourant a fait valoir que le barème concernant le cas d'un refus d'emploi convenable à durée déterminée de quatre semaines justifiait une suspension de 15 à 20 jours d'indemnités.

b) Dans sa réponse du 21 août 2019, le SDE a renvoyé à la décision entreprise, tout en concluant à son maintien ainsi qu'au rejet du recours. Le caractère déterminé ou indéterminé de la durée du contrat proposé n'était pas déterminant, dès lors que l'assuré avait eu l'occasion de clarifier cette question. Le Service de l'emploi retenait ainsi un lien de causalité entre le comportement de l'assuré lors de l'entretien d'embauche et l'absence de conclusion du contrat de travail. En effet, c'est à cette occasion que l'intéressé avait émis le souhait de travailler à un taux d'activité de 80% afin de développer en parallèle une activité

indépendante, ces éléments ayant conduit l'employeur à mettre un terme aux pourparlers. La sanction était ainsi justifiée. Quant à sa quotité, le Service de l'emploi s'en est remis à justice.

c) Répliquant en date du 17 novembre 2019, l'assuré a contesté les déterminations du Service de l'emploi et renvoyé à son mémoire de recours.

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 aux contestations relevant de la LACI, à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGA (cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (cf. 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 (cf. art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance 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 (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (cf. art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause relève de

la compétence du magistrat instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'occurrence, est litigieuse la question de savoir si c'est à juste titre que le recourant s'est vu infliger une suspension de 31 jours dans son droit à l'indemnité de chômage, au motif qu'il aurait refusé l'emploi de décorateur proposé.

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 est notamment tenu d'accepter immédiatement tout travail convenable qui lui est proposé, en vue de diminuer le dommage (art. 16 al. 1 et 17 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI). La notion de travail convenable est définie *a contrario* à l'art. 16 al. 2 LACI, qui dresse la liste des emplois réputés non-convenables qui sont exclus de l'obligation d'être acceptés, étant précisé que cette liste est exhaustive (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 4 ad art. 16).

b) 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 ; cf. consid. 1 de l'ATF 130 V 125, publié in SVR 2004 ALV n° 11 pl. 31 ; 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 encore 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. Une attitude hésitante peut en principe être qualifiée de fautive, si elle amène l'employeur à douter de la réelle volonté du chômeur de prendre l'emploi proposé. Un désintérêt manifeste pour un poste l'est *a fortiori*. D'une manière générale, le

comportement d'un demandeur d'emploi devrait correspondre aux attentes de son interlocuteur tout au long des différents stades des pourparlers précontractuels et contractuels (TF 8C_476/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2 ; 8C_379/2009 du 13 octobre 2009 consid. 4.2 ; TFA C 81/05 du 29 novembre 2005 consid. 4 ; C 81/02 du 24 mars 2003 consid. 3.2 et les références citées). Les assurés doivent également accepter toute proposition d'emploi convenable, même lorsqu'ils ont d'autres offres en cours. Ainsi, tant qu'un assuré n'est pas certain d'obtenir un autre emploi - cette assurance suppose que l'assuré en question soit au bénéfice d'un précontrat ou d'une promesse d'embauche - il a l'obligation d'accepter immédiatement l'emploi qui se présente (cf. Boris Rubin, op. cit., n° 10 ad art. 16 et n° 64 ad art. 30, et les références citées).

c) En vertu de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré est suspendu lorsqu'il n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment lorsqu'il refuse un travail convenable. 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). Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (TF C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3). La suspension du droit à l'indemnité de chômage n'est toutefois 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 (TF 8C_491/2014 du 23 décembre 2014 consid. 2 ; TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4).

4. **a)** A l'appui de son recours, N._____ fait valoir les contradictions manifestes et les incohérences de l'employeur potentiel. Il conteste que son comportement ait pu traduire une quelconque absence

de motivation, l'employeur ayant de son propre chef renoncé à donner suite à sa candidature, sans justification.

b) A titre liminaire, il sied de constater qu'aucun élément au dossier ne permet de considérer que l'emploi de décorateur proposé au recourant n'était pas convenable au sens de l'art. 16 al. 2 LACI. Le recourant ne le soutient d'ailleurs pas. En particulier, le caractère temporaire d'un emploi ne constitue pas un motif 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 du chômeur dans le circuit économique (cf. art. 1^{er} al. 2 LACI), l'assuré demeure tenu 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). L'emploi litigieux doit ainsi être considéré comme convenable au sens de la loi sur l'assurance-chômage.

c) Cela étant, si l'on se rapporte aux courriels échangés entre le 12 et le 13 décembre 2018 entre l'employeur et le recourant, le comportement de ce dernier peut effectivement être qualifié d'hésitant. S'il est vrai que la précision quant à la durée déterminée de l'emploi faisait effectivement défaut sur l'assignation du 3 décembre 2018, et quand bien même cet aspect n'était pas connu du recourant au moment de l'entretien, cela ne pouvait justifier une « réévaluation » de la part de l'intéressé, comme avancé dans son courrier du 24 décembre 2018. Ainsi, tant les déclarations que le comportement du recourant étaient à même de susciter des doutes chez l'employeur quant à la réelle volonté de l'intéressé d'accepter le poste en question aux conditions proposées, comme cela ressort du courriel du 13 décembre 2018 de [...] Sàrl. Ces doutes ont ainsi conduit à l'échec des pourparlers précontractuels. De jurisprudence constante, telle que rappelée au considérant 3b, pareil comportement est assimilable à un refus d'accepter un emploi convenable. C'est ainsi à juste titre que l'intimé a confirmé la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage prononcée par l'ORP.

5. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Selon l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension 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). Il y a faute grave, notamment, lorsque, sans motif valable, l'assuré refuse un emploi réputé convenable (art. 45 al. 4 let. b OACI).

b) Le Conseil fédéral n'a pas énuméré les cas de faute légère et moyenne. Il a par contre précisé que l'abandon d'un emploi convenable (art. 44 al. 1 let. b OACI) et le refus d'un emploi convenable (art. 30 al. 1 let. d OACI) constituaient des fautes graves au sens de l'art. 45 al. 4 OACI. Il a ajouté que ces deux motifs de suspension ne devaient être qualifiés de fautes graves que si l'assuré ne pouvait pas faire valoir de motif valable. Cette précision laisse donc une certaine marge d'appréciation à l'autorité. Dès lors, même en cas d'abandon ou de refus d'emploi, il est possible, exceptionnellement, de fixer un nombre de jours de suspension inférieur à 31 jours, en présence de circonstances particulières, objectives ou subjectives (cf. notamment ATF 130 V 125 et TF 8C_342/2017).

c) Précisément, toutes les circonstances, tant objectives que subjectives, doivent en principe être prises en considération dans l'évaluation de la gravité de la faute (mobiles, situation personnelle, état de santé, efforts généraux pour diminuer le dommage à l'assurance, fausses hypothèses quant à l'état de fait, difficultés des conditions de travail dans le cadre d'un chômage fautif, fait qu'un chômage fautif intervienne durant le temps d'essai, faute concomitante de l'employeur ou de l'ORP, etc.). Certains facteurs ne jouent en revanche aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, tels que les problèmes financiers de l'assuré, la pertinence d'une mesure de marché du travail assignée, la durée de l'instruction du cas (Rubin, Assurance-chômage et service public de l'emploi, Genève/Zurich/Bâle 2019, n. 573-574, p. 119 et les références

citée), les faibles chances d'obtenir le poste assigné, le fait que l'inscription au chômage soit récente ou l'imprécision de la description du poste assigné (Rubin, Commentaire, n° 117 ad art. 30 LACI et les références citées).

d) Ainsi, exceptionnellement, en présence de circonstances particulières objectives ou subjectives, il est possible, dans le cas de l'abandon d'un emploi convenable, de retenir une faute moyenne ou légère, avec la précision que les motifs de s'écarter de la faute grave doivent être admis restrictivement (cf. notamment ATF 130 V 125 et TF 8C_342/2017). Constituent notamment de telles circonstances le type d'activité proposée, la durée de l'activité, lorsqu'il est certain qu'elle sera courte (ATF 130 V 125 cosid. 3.5 ; DTA 2000 p. 45 - s'agissant en l'occurrence d'un contrat d'une durée d'un mois). Une faute moyenne sera ainsi retenue en cas de refus d'emploi de durée déterminée, lorsque celle-ci est courte (Rudin, Commentaire, n. 116 ad art. 30 LACI).

e) En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Pour sanctionner un refus d'emploi convenable assigné à l'assuré, les directives du SECO prévoient une suspension de 31 à 45 jours en cas de premier refus d'un emploi à durée indéterminée (faute grave), de 20 à 27 jours en cas de refus d'un emploi d'une durée de deux mois (faute moyenne) et de 15 à 20 jours en cas de refus d'un emploi d'une durée de quatre semaines (faute légère à moyenne) (cf. Bulletin du SECO relatif à l'indemnité de chômage [Bulletin LACI IC], D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF

8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 ; DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2).

f) En l'espèce, l'intimé a fixé la durée de la suspension à trente et un jours, ce qui correspond à la quotité minimale prévue par l'art. 45 al. 3 let. c OACI en cas de faute grave. Les éventuels motifs qui pourraient justifier une réduction de la faute, tels que la durée déterminée du contrat refusé ou la nature confuse de celui-ci, n'ont en revanche pas été discutés. Or, rien au dossier ne laisse à penser que le contrat refusé aurait pu être prolongé à l'issue de la durée initialement prévue, soit du 10 décembre 2018 à la fin du mois de janvier 2019, l'employeur ayant précisé que la suite éventuelle de la relation contractuelle pourrait s'effectuer sous la forme de mandats. Il s'agissait dès lors effectivement d'une mission temporaire d'une durée de sept semaines. Dans ses circonstances et dans la mesure où l'assuré n'a fait l'objet d'aucune autre sanction, sa faute doit être considérée comme de gravité légère, la durée de l'emploi proposé justifiant dès lors une réduction de la sanction à 15 jours de suspension des prestations de l'assurance-chômage, soit le maximum de la faute légère.

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 du recourant prononcée à compter du 6 décembre 2018 est réduite à 15 jours.

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

c) Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, a droit à des dépens réduits, qu'il convient de fixer à 1'000 fr., débours et TVA compris (art. 61 let. g LPGA, 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.

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

- I. Le recours est partiellement admis.

- II. La décision sur opposition du 22 mai 2019 rendue par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est réduite à 15 jours.

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

- IV. Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, versera à N._____ 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 Genton, 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 :