

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 29 juillet 2020

---

Composition : M. MÉTRAL, juge unique  
Greffière : Mme Neurohr

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

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

---

**Art. 27 LPGA ; art. 17 et 30 LACI ; art. 27 OACI.**

## **E n f a i t :**

**A.** L.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1975, s'est annoncé le 1<sup>er</sup> juillet 2019 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP).

Lors du premier entretien de contrôle avec sa conseillère en placement le 4 juillet 2019, celle-ci a fait un premier bilan avec l'assuré et lui a communiqué divers renseignements. Elle l'a notamment avisé du fait qu'il devait relever ses courriers électroniques tous les jours car elle pouvait envoyer des assignations et des informations importantes uniquement par courriel. Elle lui a remis une assignation pour un poste de chauffeur-livreur. Lors de l'entretien, l'assuré l'a informée qu'il prendrait des vacances du 15 au 28 juillet 2019. La conseillère ORP a verbalisé comme suit la discussion sur ce point : « Vacances du 15 au 28.7.19. Va les annoncer à la CCh. Sait qu'il ne sera pas payé ».

Le 18 juillet 2019, l'assuré a été assigné à un emploi de chauffeur-livreur auprès de la société A.\_\_\_\_\_ SA à [...], au taux de 100 %. La proposition d'emploi, envoyée par courriel, précisait que l'assuré devait adresser sa lettre de candidature jusqu'au 19 juillet 2019.

Par courriel du 25 juillet 2019, la conseillère ORP a invité l'assuré à transmettre son dossier de postulation auprès de la société F.\_\_\_\_\_ SA, d'ici au lendemain, pour un poste de chauffeur-livreur à 100 %.

Il ressort du document « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de juillet 2019 que l'assuré a adressé six recherches d'emploi les 2, 5, 8, 10, 30 et 31 juillet.

Lors d'un entretien de conseil du 13 août 2019, la conseillère ORP a analysé les recherches d'emploi réalisées par l'assuré durant le mois de juillet 2019 et a constaté qu'elles étaient insuffisantes. Elle a

indiqué ce qui suit au procès-verbal : « aucune RE [recherche d'emploi] du 15 au 28.07.19. (A pris des vacances non payées) ». S'agissant des assignations, elle a relevé que l'assuré avait postulé à l'assignation du 4 juillet précédant, mais apparemment pas à celles des 18 et 25 juillet, ce que l'assuré a confirmé.

Le 14 août 2019, l'ORP a invité l'assuré à fournir des renseignements quant aux raisons qui l'ont conduit à refuser l'emploi auprès de A.\_\_\_\_\_ SA, ayant fait l'objet de l'assignation du 18 juillet 2019, ainsi que l'emploi auprès de F.\_\_\_\_\_ SA, ayant fait l'objet de l'assignation du 25 juillet 2019.

Par décision du même jour, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant 3 jours à compter du 1<sup>er</sup> août 2019, au motif que les recherches d'emploi présentées pour le mois de juillet 2019 étaient insuffisantes. L'assuré s'y est opposé le 20 août 2019, indiquant avoir expliqué à sa conseillère ORP la situation particulière dans laquelle il se trouvait en juillet 2019, à savoir qu'il avait planifié des vacances en famille du 15 au 28 juillet 2019, depuis le mois de novembre 2018. Il s'agissait du seul voyage de l'année, fixé en fonction des vacances professionnelles de son épouse. Malgré la perte de son emploi, l'assuré n'avait pas voulu annuler ces vacances, d'entente avec son épouse, pour le bien de leur famille. Par décision sur opposition du 30 août 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 14 août 2019.

Entre-temps, dans deux courriers séparés datés du 20 août 2019, l'assuré a confirmé les propos déjà énoncés s'agissant de ses vacances. Il a précisé qu'il n'avait ainsi malheureusement pas pu donner suite aux propositions d'emploi, n'ayant pas la possibilité d'envoyer sa candidature depuis l'étranger dans le court délai qui était prescrit.

Par décision du 10 septembre 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant 31 jours à compter du 20

juillet 2019, au motif qu'il avait refusé un emploi auprès de la société A. \_\_\_\_\_ SA.

Par décision du même jour, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant 46 jours à compter du 27 juillet 2019, pour avoir refusé un emploi auprès de F. \_\_\_\_\_ SA.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2019, l'assuré a formé opposition à l'encontre des deux décisions du 10 septembre 2019, dans deux courriers distincts. Il a rappelé avoir annoncé en toute honnêteté ses vacances « dès [son] premier entretien avec la conseillère de l'ORP, le 4 juillet 2019. Malgré ses vagues explications et en début du chômage, il était convenu qu'[il] ne serait pas payé durant ces dix jours et que ceux-ci seraient comptés comme jours non contrôlés. Par ailleurs, ils figur[ai]ent sur le décompte de l'OCS de juillet ». Durant ses vacances, il n'avait pas pris garde à ses courriels et avait veillé à effectuer des recherches d'emploi avant et après son congé. Il n'avait en outre pas refusé d'emploi, dans la mesure où il avait pris connaissance des assignations après le délai de postulation.

Dans deux décisions sur opposition séparées du 21 octobre 2019, le SDE a rejeté les oppositions formées par l'assuré et confirmé les décisions de l'ORP du 10 septembre 2019. Selon le SDE, il ne ressortait pas du dossier que l'assuré avait été dispensé de ses obligations par l'assurance-chômage durant ses vacances ni que celles-ci seraient considérées comme des jours non contrôlés. L'assuré n'étant pas au bénéfice de jours sans contrôle, il restait tenu de respecter ses devoirs, ce d'autant plus que son attention avait été attirée sur le fait qu'il devait relever sa messagerie électronique tous les jours. En prêtant l'attention nécessaire à sa messagerie, il pouvait donner suite aux assignations alors même qu'il était en vacances à l'étranger. Le SDE a enfin estimé que l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de grave et en retenant la durée minimale de suspension prévue dans pareil cas, s'agissant de l'assignation du 18 juillet 2019. Il a précisé, s'agissant de l'assignation du 25 juillet 2019, que la suspension de 46 jours correspondait à la sanction prévue pour faute grave en cas de

deuxième manquement en matière de refus d'emploi convenable, l'assuré ayant été sanctionné une première fois par décision du 10 septembre 2019, confirmée par décision sur opposition du 21 octobre 2019.

**B.** Par acte du 4 novembre 2019, L.\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre les décisions sur opposition du 21 octobre 2018, concluant en substance à leur annulation. Réitérant ses arguments et notamment le fait qu'il était de bonne foi, il a précisé que sa conseillère ORP l'avait informé qu'il ne pourrait pas être payé durant ses vacances. Il avait compris que ces jours seraient comptés comme jours non contrôlés. Le décompte de prestations du mois de juillet 2019 faisait en effet état de treize jours contrôlés seulement. Il a ajouté que si sa conseillère ORP lui avait signalé qu'il pourrait recevoir des informations par courriel, elle ne l'avait pas informé de ses devoirs durant ses vacances ni expliqué les conséquences de l'absence de consultation de sa messagerie durant cette période. Si tel avait été le cas, il aurait pris toutes les mesures nécessaires.

Par réponse du 2 décembre 2019, l'intimé a conclu au rejet du recours, en se référant aux considérants des décisions litigieuses.

### **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)** 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 porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de 31 et de 46 jours au motif qu'il avait refusé deux emplois convenables, ayant fait l'objet de deux assignations.

**3. a)** L'art. 8 al. 1 LACI, relatif au droit à l'indemnité de chômage, prévoit que l'assuré y a droit notamment s'il est apte au placement et s'il satisfait aux exigences de contrôle (let. f et g).

Les obligations de contrôle découlent de l'art. 17 al. 2 LACI et son précisées par les art. 18 à 27a OACI (ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 3 août 1983 ; RS 837.02).

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.

L'assuré 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, 1ère 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 4 ad art. 16).

**b)** Selon la jurisprudence, 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 ; TFA C 136/06 du 16 mai 2007 consid. 3 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 refuse un travail convenable. 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 arrêt du 21 février 2002 consid. 4).

**d)** 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).

**e)** Selon l'art. 27 al. 1, première phrase, OACI, intitulé « Jours sans contrôle », après soixante jours de chômage contrôlé dans les limites du délai-cadre, l'assuré a droit chaque fois à cinq jours consécutifs non soumis au contrôle qu'il peut choisir librement. Durant les jours sans contrôle, l'assuré est délié de l'obligation d'être apte au placement, mais doit remplir les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité (art. 8

LACI). Les jours sans contrôle remplissent une fonction proche de celles des vacances en droit du contrat de travail (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 81 ad art. 17 LACI).

**4. a)** L'art. 27 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 (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase). Selon 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 et les caisses de chômage – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage.

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C\_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

Les art. 27 LPGA et 19a OACI n'exigent toutefois pas que l'administration donne des réponses à toutes les questions théoriques possibles, et ce afin de ne pas submerger les assurés d'informations inutiles (TF 8C\_899/2009 du 22 avril 2010 consid. 4.2). Par ailleurs, les assurés doivent solliciter les renseignements nécessaires lorsqu'ils

peuvent raisonnablement penser qu'ils s'apprêtent à mettre leurs droits en péril (TF 8C\_66/2012 du 14 août 2012 consid. 3).

**b)** Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101).

D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5, 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C\_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

**5.** 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. 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 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a et les références). Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré.

**6. a)** En l'espèce, les suspensions prononcées, à supposer qu'elles soient fondées, sont manifestement excessives. L'intimé ne pouvait pas considérer que la seconde omission du recourant justifiait une suspension plus sévère que 31 jours, au motif que l'intéressé avait déjà été averti par une autre décision le sanctionnant qui lui a été notifiée simultanément.

Cela étant, il n'y a pas lieu de suspendre le recourant pour n'avoir pas donné suite aux assignations des 18 et 25 juillet 2019, pour les motifs exposés ci-dessous.

**b)** Le recourant conteste les décisions entreprises de sa bonne foi et explique qu'il avait compris, au terme du premier entretien avec sa conseillère ORP, qu'il n'obtiendrait pas d'indemnités journalières durant sa période de vacances du 15 au 28 juillet 2019, mais qu'il ne s'attendait pas à devoir répondre à des assignations durant cette période. Il déclare avoir compris qu'il pouvait prendre des vacances assimilées à des jours sans contrôle, hormis le fait qu'il ne serait pas indemnisé.

Les allégations du recourant sur ce point sont constantes et crédibles, de sorte que l'on peut les admettre, au degré de la vraisemblance prépondérante. Le recourant a en effet procédé à des recherches d'emploi avant et après ses vacances, ce qui démontre bien qu'il pensait ne pas avoir à le faire durant son congé. Hormis les deux assignations litigieuses qui lui ont été adressées durant ses vacances, le recourant s'est conformé aux prescriptions en répondant aux assignations qui lui ont été adressées. Cela tend également à confirmer ses propos. Sa conseillère ORP aurait par ailleurs dû être plus explicite. Le recourant lui a bel et bien annoncé qu'il entendait se rendre en vacances du 15 au 28

juillet 2019. Selon le procès-verbal de l'entretien du 4 juillet 2019, elle l'a rendu attentif au fait qu'il ne serait pas indemnisé pendant ses vacances. Le procès-verbal de l'entretien fait effectivement état de la mention suivante : « sait qu'il ne sera pas payé ». Rien n'indique toutefois qu'elle l'a également rendu attentif au fait qu'il devait, malgré ses vacances « non payées », poursuivre ses recherches d'emploi durant cette période et répondre à d'éventuelles assignations, sous peine de sanctions. Or, il ne pouvait pas échapper à la conseillère ORP qu'il y avait un important risque de méprise pour l'assuré. Les circonstances concrètes du cas d'espèce commandaient une information précise de la part de la conseillère ORP. En prenant note de sa période de vacances et en l'informant uniquement du fait qu'il ne serait pas indemnisé, elle lui laissait penser qu'hormis l'absence d'indemnisation, les vacances en question seraient assimilées à des jours sans contrôle durant lesquels il n'était pas tenu d'être apte au placement (art. 27 OACI, cf. consid. 3e ci-dessus). Le risque de confusion était d'autant plus grand que les directives du Secrétariat d'état à l'économie (SECO) admettent le principe de « vacances non payées ». On peut les concéder dans certaines circonstances particulières, en particulier si l'assuré les a planifiées de longue date, en famille, alors qu'il n'était pas encore au chômage (Rubin, op. cit., n° 62 ad art. 15). De telles « vacances non payées » n'ont toutefois de sens que si l'assuré est libéré des obligations de contrôle pendant la période en question. A défaut, on voit mal en quoi il s'agirait de vacances et pourquoi l'assuré ne serait pas indemnisé pendant la période en question.

Quoi qu'il en soit, au vu des renseignements incomplets communiqués par sa conseillère ORP, qui ont induit l'assuré en erreur quant au comportement qu'il devait adopter durant ses vacances, l'intimé ne peut le sanctionner pour ne pas avoir répondu aux assignations qui lui ont été adressées les 18 et 25 juillet 2019. L'assuré doit être protégé dans sa bonne foi et replacé dans la situation financière qui aurait été la sienne s'il avait été mis en situation de réagir par rapport à des renseignements corrects et complets. Le recourant a en effet précisé qu'il aurait pris les mesures nécessaires s'il avait su qu'il était toujours astreint à l'obligation de chercher un emploi durant ses vacances. Au stade de la vraisemblance

prépondérante, ces propos peuvent être admis. Les décisions sur opposition entreprises doivent par conséquent être annulées.

**c)** On peut enfin se demander si le voyage à l'étranger de l'assuré était compatible avec une aptitude au placement ou s'il ne correspondait pas plutôt à un retrait du marché (Rubin, loc. cit.). En cas d'incompatibilité, l'assuré ne subissait pas de perte de travail à prendre en considération et n'était pas apte au placement ; il n'avait alors pas droit à des indemnités journalières, mais n'avait pas davantage à se soumettre à des obligations de contrôle, en particulier à vérifier son courrier électronique pour répondre à des assignations. On se trouve alors dans le cas de figure de « vacances non payées ». Si, au contraire, le voyage à l'étranger était compatible avec une aptitude au placement, l'assuré avait droit aux indemnités journalières pendant la durée de son voyage, contrairement à ce qui lui a été indiqué, mais devait se soumettre aux obligations de contrôle. La question peut toutefois demeurer ouverte dans la mesure où l'assuré ne peut pas être sanctionné, compte tenu de ce qui précède (cf. consid. 6b ci-dessus).

**7. a)** Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et les décisions sur opposition rendues le 21 octobre 2019 par l'intimé annulées.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPG), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPG ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

**I.** Le recours est admis.

II. Les décisions sur opposition rendues le 21 octobre 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, sont annulées.

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

Le juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- L. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'état 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 :