

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 janvier 2023

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffière : Mme Vulliamy

Cause pendante entre :

X. _____, à [...], recourant, représenté par le Syndicat Unia Région Vaud, à Lausanne,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à Lausanne, intimée.

Art. 46 LPGA ; art. 17 al. 3 et 30 al. 1 let. LACI

E n f a i t :

A. X._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1983, s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) d'[...] le 2 décembre 2021 et a sollicité des indemnités de chômage à partir de cette date. Auparavant, l'assuré travaillait à 100 % pour l'entreprise [...] en tant que plâtrier.

En date du 10 février 2022, l'assuré a été invité par sa conseillère ORP à présenter sa candidature dans un délai au 11 février 2022 à la proposition d'emploi n° 00001508509 relative à un poste de plâtrier à 100 % à T._____ avec une entrée en fonction dès le 21 février 2022 par le biais de l'agence intérimaire U._____, ce qu'il a fait dans le délai imparti comme cela ressort d'un formulaire de résultat de candidature du 11 février 2022.

Selon la rubrique « Propositions d'emploi - nombre d'assignments en cours » du procès-verbal de l'entretien de conseil du 10 février 2022, un CV a été remis pour un poste de plâtrier à une agence à [...] et une assignation a été faite par l'intermédiaire d'U._____.

Il ressort du formulaire des preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi de février 2022 que l'assuré a offert ses services à U._____ pour un emploi de plâtrier à plein temps en date du 10 février 2022.

Par un échange de courriels du 10 mars 2022 relatif au poste n° 00001515651 de plâtrier, l'ORP a été informé par l'entreprise O._____ que l'assuré n'était pas intéressé à travailler à R._____.

Lors d'un entretien de conseil qui s'est déroulé le 15 mars 2022, la conseillère ORP de l'assuré l'a informé qu'elle avait reçu un avis concernant un refus de poste à R._____. L'assuré a alors déclaré avoir indiqué que le lieu de travail était trop loin.

Par courrier du 24 mars 2022, l'ORP a informé l'assuré que le fait d'avoir refusé l'emploi n° 00001515651 auprès de la société O._____ comme plâtrier pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. Un délai de dix jours lui a été imparti pour exposer son point de vue par écrit.

Par courrier du 5 avril 2022, l'assuré a indiqué ce qui suit à l'ORP :

« Concerne : Droit d'être entendu « Prise de position relative à l'article 30 al. 1 d de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) : refus d'emploi convenable »

Madame,

Par la présente, je fais suite à votre courrier du 24 mars 2022 qui a retenu toute mon attention. Selon nos discussions au préalable, je suppose que votre courrier se réfère à la proposition d'emploi n°00001508509 (ci-jointe), et non pas n°00001515651.

Je tiens à préciser que j'ai envoyé ma postulation par courrier avant la date limite du 11 février 2022 et quelques jours après j'ai été appelé par, j'imagine, l'employeur de la société O._____ à R._____.

Le téléphone a duré environ 30 secondes et je me demande s'il n'y a pas eu une incompréhension entre les deux parties étant donné mon niveau de français élémentaire et ma langue maternelle qui est beaucoup plus directe. En réalité, je n'avais même pas compris que l'employeur que j'ai eu au téléphone correspondait à celui de l'offre d'emploi que nous avons discuté ensemble, aussi en raison de la rapidité de l'appel.

Je tiens à préciser que je n'ai pas refusé l'offre de travail comme plâtrier proposée par O._____ à R._____, mais que j'ai simplement demandé s'il y avait l'opportunité de travailler dans la région lausannoise plus proche de mon lieu de domicile actuel (car les déplacements sont conséquents de mon domicile jusqu'à R._____). La personne au téléphone m'a répondu « Alors il n'y a rien, au revoir et merci ! » et elle a raccroché. Cela dit, je n'ai même pas eu le temps de m'exprimer et de lui dire que s'il n'y avait aucune autre offre ailleurs, je me serais clairement déplacé sur R._____ et j'aurais accepté le travail en étant conscient que j'avais pas d'autre choix.

Je suis père de famille et mon salaire est la seule rentrée financière pour faire face aux besoins de ma femme et de mes trois enfants. Cependant, je tiens à m'excuser si je me suis mal exprimé lors de l'appel téléphonique. J'ai toujours respecté les délais impartis par l'Office Régional de Placement et j'ai toujours pris au sérieux les offres envoyées de votre part afin de limiter ma période au chômage et trouver dans les meilleurs délais un emploi. (...) »

Par décision du 26 avril 2022, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant trente et un jours à compter

du 11 février 2022 au motif qu'il avait refusé l'emploi n° 00001515651 auprès de la société O. _____ comme plâtrier.

Le 18 mai 2022, l'assuré, représenté par le syndicat Unia Région Vaud, a formé opposition contre cette décision. Il a fait valoir que la décision litigieuse ne revenait pas sur la question du numéro de proposition d'emploi, ce qui était problématique dans la mesure où on ne savait pas clairement quelle proposition d'emploi était en cause. Il a également fait valoir que le déroulement des faits n'avait pas été analysé, ni pourquoi ses explications ne permettaient pas d'éviter la suspension prononcée. Enfin, il a constaté qu'on ne pouvait pas déduire de son comportement une absence de volonté d'accepter l'emploi qui lui était proposé, le simple fait de se renseigner sur les éventuels lieux de travail n'étant pas répréhensible.

Par décision sur opposition du 20 septembre 2022, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé la décision de suspension du 26 avril 2022. Dans les faits, elle a exposé qu'en date du 10 février 2022, la coordination des ORP avait transmis à O. _____ à R. _____ le profil de l'assuré dès lors qu'il correspondait à une offre d'emploi de cette dernière en qualité de plâtrier au taux de 100 % pour un contrat de durée indéterminée dès le 1^{er} mars 2022 (emploi n° 00001515651). Elle a ensuite retenu qu'en bénéficiant des prestations de l'assurance-chômage, l'assuré devait en priorité diminuer le dommage causé à cette assurance et accepter l'emploi proposé même si celui-ci se trouvait loin de son domicile. Selon elle, le fait d'orienter directement en début d'entretien la discussion sur l'éloignement du travail proposé à R. _____ constituait une raison objective et suffisante pour l'employeur de mettre fin à l'entretien téléphonique avec l'assuré. Enfin, elle a constaté que l'assuré n'était pas en droit de refuser l'emploi proposé même si celui-ci ne correspondait pas à ses qualifications et à ses vœux professionnels.

B. Par acte du 12 octobre 2022, X._____, sous la plume de son représentant, a interjeté recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 20 septembre 2022, concluant à son annulation et subsidiairement au renvoi de la cause pour instruction complémentaire et nouvelle décision. Il a allégué que l'employeur potentiel avait eu une attitude contraire à la bonne foi en mettant fin de manière abrupte à l'entretien téléphonique et qu'il était également responsable de l'échec des pourparlers, l'empêchant ainsi de dire qu'il était disposé à accepter l'emploi proposé à R._____.

Par réponse du 18 novembre 2022, l'intimée a conclu au maintien de sa décision sur opposition et au rejet du recours.

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 a pour objet la suspension prononcée à l'égard du recourant de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trente et un jours au motif qu'il aurait refusé un emploi réputé convenable.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1, première et deuxième phrase, 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. A cet effet, il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (art. 17 al. 3, première phrase, LACI).

b) Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). La suspension du droit à l'indemnité est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

Selon 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 en refusant un travail convenable. Cette éventualité est réalisée non seulement lorsque l'assuré refuse expressément un travail convenable qui lui est assigné, mais également déjà lorsqu'il 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. 3 ; TF 8C_756/2020 du 3 août 2021 consid. 3.1 et les références). 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 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 (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TF 8C_476/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2).

c) L'inobservation de l'obligation d'accepter un emploi convenable est considérée en principe comme une faute grave sanctionnée d'au minimum trente et un jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage (DTA 1999 p. 136 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 60 ad art. 30 LACI).

d) 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 ; 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

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 125 V 193 consid. 2 et les références citées). 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 139 V 176 consid. 5.2 et les références citées).

e) Le devoir général de tenue des dossiers qui incombe aux autorités est le pendant – découlant de l’art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) – 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).

4. a) Dans la décision du 26 avril 2022, confirmée par la décision sur opposition litigieuse, l’ORP a reproché au recourant d’avoir refusé la proposition d’emploi n° 00001515651 auprès de la société O._____ pour un poste de plâtrier à 100 % à R._____ dès le 1^{er} mars 2022, conformément à une assignation du 10 février 2022. Il faut constater que l’assignation dont il est question ne figure pas au dossier transmis à la Cour de céans par l’intimée. La seule assignation présente au dossier concerne la proposition d’emploi n° 00001508509 relative à un emploi en tant que plâtrier à T._____ dès le 21 février 2022 par le biais d’U._____. Il ressort du procès-verbal d’entretien du 10 février 2022 qu’une seule assignation était en cours à cette date, à savoir celle faite par l’intermédiaire d’U._____, ce qui est encore confirmé par le formulaire de recherches d’emploi de février 2022 selon lequel l’assuré n’avait postulé qu’auprès d’U._____ en date du 10 février 2022. Par ailleurs, le recourant a indiqué, tant dans son courrier du 5 avril 2022 que

dans le cadre de son opposition, n'avoir pas compris avec quel employeur il avait discuté par téléphone, mais avoir déduit que l'appel concernait l'offre d'emploi de l'agence intérimaire transmise le 10 février 2022. Dans ce contexte, il n'est pas exclu que l'assuré ait demandé s'il y avait une opportunité de travailler dans la région [...]. Il n'y a toutefois pas lieu de s'appesantir sur un point qui n'a en définitive aucune portée pour le sort de la cause. En effet, la seule question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'ORP a envoyé au recourant l'assignation litigieuse. Or malgré les éléments avancés par l'intéressé au stade de l'opposition, puis du recours, l'intimée n'a pas complété son dossier, se limitant à affirmer de manière péremptoire (faits : point B) qu'« en date du 10 février 2022, la coordination des ORP a transmis à O. _____ à R. _____ le profil de l'assuré, dès lors qu'il correspondait à une offre d'emploi de ce dernier en qualité de plâtrier (construction sec) au taux de 100% pour un contrat de durée indéterminée dès le 1^{er} mars 2022 (emploi n°00001515651) ». Etabli *a posteriori*, cet élément de fait ne saurait revêtir une quelconque valeur probante. Par ailleurs, en n'insérant pas - de façon apparemment délibérée - les assignations dans la gestion électronique de leurs dossiers, les organes cantonaux d'exécution de l'assurance-chômage ne veillent pas à tenir un dossier complet de la procédure, contrairement aux exigences légales posées par l'art. 46 LPGA et doivent en supporter les conséquences. Compte tenu de l'importance d'une sanction pour refus d'emploi convenable et des répercussions d'une telle sanction sur la vie quotidienne du recourant, 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.

b) Au vu de ce qui précède, il ne peut être tenu pour établi, au degré de la vraisemblance prépondérante généralement requis en droit des assurances sociales, que le recourant aurait par son comportement fait échouer une possibilité d'emploi assimilable à un refus de travail convenable. En effet, faute d'éléments probants dans le dossier permettant d'établir que l'assignation litigieuse a été adressée en temps et en heure au recourant, 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 20 septembre 2022.

5. a) La procédure étant gratuite (art. 61 let. ^{fbis} LPGA), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires.

b) Le recourant, qui obtient gain de cause avec le concours d'un syndicat qui peut se voir accorder des dépens (ATF 126 V 11 consid. 2), a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA). Il convient d'arrêter cette indemnité à 1'000 fr., débours et TVA compris (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 la mettre intégralement à la charge de la partie intimée.

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 septembre 2022 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV.** La Direction générale de l'emploi et du marché du travail versera à X. _____ une indemnité de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Syndicat Unia Région Vaud (pour X. _____),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :