

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 octobre 2023

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourante,

et

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

**Art. 17 al. 1 - 3 et 30 al. 1 let. d LACI ; 45 al. 3 let. c et 4 let. b
OACI**

E n f a i t :

A. B._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite en tant que demandeuse d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...]. Sollicitant le versement d'indemnités de chômage à compter du 22 août 2022, elle a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation, dès le même jour, par la Caisse cantonale de chômage (CCh). Son indemnité journalière était de 122 fr. 40.

Selon les pièces du dossier, l'assurée était titulaire d'un Master en psychologie délivré le 17 septembre 2021 par l'Université de [...]. Après ses études, elle avait effectué des stages dans le domaine de la psychologie.

Le 8 mars 2023, lors d'un entretien à l'ORP avec son conseiller en placement, l'assurée s'est vu assigner un poste de conseillère en emploi au sein du domaine [...] ([...]) - [...] de l'A._____ (A._____) à [...] (Proposition d'emploi - n°[...]). Son descriptif était le suivant :

"Mission :

Accompagner et promouvoir l'insertion professionnelle des migrants par un suivi individualisé et des modules de cours en vue de favoriser leur autonomisation et leur intégration par une prise d'emploi.

Responsabilités principales

Promouvoir l'employabilité des bénéficiaires auprès des employeurs et rechercher des opportunités de stages, de formation et d'emploi. Identifier avec les bénéficiaires leurs ressources, compétences et intérêts.

Définir avec les bénéficiaires un projet professionnel, élaborer des plans de mesure et les orienter en conséquence.

Conseiller et soutenir les bénéficiaires dans l'élaboration de leur dossier de candidature et dans leurs recherches d'emploi.

Favoriser l'acquisition de compétences et une intégration durable par un accompagnement en entreprise.

Participer à des projets du Pôle en lien avec l'employabilité des migrants.

Préparer le contenu et dispenser des cours de préparation à l'emploi ; évaluer les progressions.

Participer à l'évolution de la documentation, des outils pédagogiques et didactiques.

Communiquer et collaborer avec l'ensemble des partenaires internes et externes.
Rechercher et soigner les collaborations avec les différents partenaires institutionnels.
Effectuer l'ensemble des activités administratives liées à la fonction.
Rendre compte régulièrement de l'évolution des participants.

Profil exigé :

Titre universitaire de psychologie en orientation scolaire et professionnelle ou
Formation supérieure et expérience significative dans le domaine de l'insertion socio-professionnelle.
Très bonne connaissance du tissu économique régional.
Formation continue en Job coaching ou en Insertion professionnelle un atout.
Expérience en formation d'adultes, Certificat de formateur d'adultes (FSEA1) un atout.
Compétences confirmées dans l'accompagnement d'un public vulnérable.
Intérêt pour le domaine de la migration.
Compétences en technique d'entretien.
Bonnes connaissances des outils bureautiques courants.
Implication personnelle.
Capacité d'analyse et de synthèse.
Planification et sens de l'organisation.
Esprit d'ouverture et flexibilité."

Cet emploi, à un taux d'activité de 80 jusqu'à 100 %, disponible à partir du 1^{er} avril 2023, était de durée indéterminée. Selon les indications de son conseiller, l'assurée était tenue d'adresser sa candidature à l'interlocuteur de l'employeur, par courriel, dans un délai fixé au 10 mars 2023.

Par courrier électronique du 17 mars 2023, l'assurée a postulé à l'emploi précité.

Dans l'intervalle, le poste en question avait été fermé (selon le mail envoyé le 17 mars 2023 à l'assurée, et en copie à son conseiller en placement, par l'interlocuteur de l'employeur).

Dans ses explications du 27 mars 2023 à l'ORP, l'assurée a indiqué qu'elle avait envoyé son dossier seulement en date du 17 mars 2023 car elle était malade et clouée au lit avec une forte fièvre accompagnée de migraines durant plusieurs jours.

Le 5 avril 2023, l'ORP a reçu le formulaire « Preuves de recherches personnelles d'emploi » complété par l'assurée pour le mois de mars 2023. Il en ressort un total de dix-huit postulations effectuées sur la période du 2 au 31 mars 2023 dont en particulier des offres de service présentées les 8, 13, 14, 15, 16 et deux le 17 mars 2023. Ces recherches d'emploi, comme celles précédentes datées des 2,3, 6 et 8 mars 2023 ont toutes été sauvegardées le 17 mars 2023 selon les indications de l'intéressée. Les trois dernières recherches des 24, 28 et 31 mars 2023 ont quant à elles été sauvegardées le 5 avril 2023.

Selon un échange de courriels des 13 et 14 avril 2023 entre une collaboratrice à l'ORP et l'interlocuteur de l'A._____, le salaire annuel pour le poste assigné le 8 mars 2023 exercé à plein temps s'élevait à 74'263 francs.

Par décision du 17 avril 2023, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité journalière pendant trente-et-un jours à compter du 11 mars 2023 pour refus d'emploi convenable.

A la rubrique « évaluation de l'atteinte des objectifs fixés et autres observations/synthèse » d'un procès-verbal du 25 avril 2023 relatif à un entretien de conseil du même jour à l'ORP, le conseiller en placement a noté que l'assurée s'opposait à la sanction pour refus d'emploi et qu'un certificat médical pour la période du 9 au 10 mars 2023 allait être transmis.

Le 11 mai 2023, l'assurée s'est opposée à cette décision de suspension auprès de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) en demandant son annulation. Elle a fait valoir qu'elle n'avait pas refusé le poste assigné mais qu'en raison de problèmes de santé indépendants de sa volonté, elle n'avait pas été en mesure d'envoyer son dossier de candidature dans le délai utile. Elle a remis un certificat du 27 avril 2023 du Prof. C._____, médecin-chef du Service de psychiatre communautaire au CHUV, selon lequel des problèmes de santé durant le mois de mars 2023 avaient entraîné des retards dans la gestion des affaires administratives de l'intéressée.

Par décision sur opposition du 17 juillet 2023, la DGEM a confirmé la suspension prononcée le 17 avril 2023. Elle a retenu que le certificat médical transmis par l'assurée ne faisait état d'aucune incapacité totale de travail de celle-ci à une date définie et que l'intéressée n'avait indiqué sur le formulaire « Indications de la personne assurée » du mois de mars 2023 aucune incapacité durant le mois en question. En postulant tardivement au poste de conseillère en emploi auprès de l'A. _____ assigné le 8 mars 2023, l'assurée avait manqué l'occasion de conclure un contrat de travail par sa propre faute, ce qui devait être assimilé à un refus d'emploi convenable au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0). En qualifiant la faute de grave et en retenant la durée minimale de suspension prévue en pareil cas, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

B. Par acte du 26 juillet 2023, B. _____ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en concluant à son annulation. Elle conteste que son comportement puisse être assimilé à un refus d'emploi convenable sans motif valable, se référant au premier certificat médical versé au dossier et réitérant ses explications quant aux problèmes de santé indépendants de sa volonté qui l'auraient empêchée d'adresser son dossier de candidature à la date demandée. Elle a produit un second certificat établi à sa demande le 24 juillet 2023 par le Prof. C. _____, confirmant que des problèmes de santé durant le mois de mars 2023 avaient entraîné des retards dans la gestion des affaires administratives de sa patiente qui avait été en totale incapacité de travailler du 8 au 17 mars 2023.

Dans sa réponse du 4 septembre 2023, la DGEM a proposé le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée. Elle observe que le dernier certificat médical versé au dossier n'est d'aucun secours à la recourante dont les arguments ne sont en définitive pas de nature à remettre en cause sa position.

Par courrier du 9 septembre 2023, la recourante fait part de son étonnement, se disant outrée par l'analyse de la DGEM du second certificat rédigé par le Prof. C. _____.

Une copie de ce courrier a été communiquée à l'intimée pour information le 14 septembre 2023.

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). 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 une décision de suspension du droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage de la recourante pendant trente-et-un jours pour avoir refusé un emploi convenable.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1, première et deuxième phrases, 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). Seuls les emplois ne répondant pas aux critères d'admissibilité mentionnés à l'art. 16 al. 2 LACI peuvent être refusés sans qu'il puisse y avoir de sanction (ATF 124 V 62 consid. 3b et les références).

b) 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.

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). A cet égard, l'assignation doit être rédigée de manière à ce que le caractère officiel et obligatoire de l'injonction qu'elle contient ne puisse prêter à confusion (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 61 *ad* art. 30 LACI).

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 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 (TF 8C_476/2012 du 23 janvier 2013 consid. 2 ; RUBIN, *op. cit.*, n. 66 *ad* art. 30 LACI et les références).

4. En l'occurrence, la recourante fait valoir qu'elle n'a pas été en mesure de déposer son dossier de candidature pour le poste de conseillère en emploi auprès de l'A. _____ dans le délai imparti au 10 mars 2023 pour des raisons de santé.

A cet égard, le certificat médical du 27 avril 2023 du Prof. C. _____ ne fait état d'aucun empêchement ni d'incapacité de travail de la recourante ; seuls des retards administratifs y sont mentionnés. D'ailleurs, la recourante n'a pas annoncé dans le formulaire de preuves des recherches d'emploi (pièce 18) qu'elle avait été en incapacité de travail au mois de mars 2023. Or, conformément à son devoir de collaboration (art. 28 LPG), l'assurée était tenue d'aviser immédiatement l'autorité d'un empêchement ou d'une incapacité de travail, ce qu'elle n'a manifestement pas fait au mois de mars 2023.

S'agissant du second certificat médical signé par le Dr C. _____ le 24 juillet 2023, ce nouveau document a été établi au cours de la présente procédure de recours, à quatre mois de la période concernée par un médecin qui avait déjà délivré un précédent certificat pour la même période sans mention d'une quelconque incapacité de travail de l'assurée. La recourante elle-même n'évoque une incapacité de travail la première fois que dans la présente procédure de recours ; au stade de la procédure d'opposition, elle indiquait seulement qu'elle n'était pas en mesure d'envoyer son dossier de candidature à la date demandée en renvoyant au premier certificat médical d'avril 2023 ; dans ses premières explications, elle exposait avoir été malade et clouée au lit avec une forte fièvre accompagnée de migraines durant plusieurs jours. Le 27 avril 2023, le médecin consulté par l'intéressée a évoqué uniquement des problèmes de santé durant le mois de mars 2023 ayant entraîné des retards dans la gestion des affaires administratives de sa patiente. Cela étant, le Prof. C. _____ n'a aucunement attesté d'une incapacité de travail dans son certificat d'avril 2023 émis à la demande de l'assurée après son entretien de conseil à l'ORP du 25 avril 2023 et postérieurement à la décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage du 17 avril 2023 qui a fait

l'objet d'une opposition en date du 11 mai 2023. Dans ces circonstances, il convient de rappeler qu'en présence de deux versions différentes et contradictoires d'un état de fait, la préférence doit être accordée en général à celle que la personne assurée a donnée alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques (règle dite des « premières déclarations »), les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C_238/2018 du 22 octobre 2018 consid. 6). On retiendra donc que la recourante ne s'est pas prévalu d'une quelconque incapacité de travail en mars 2023.

D'une manière plus générale, les faits ressortant du dossier confirment l'existence d'une capacité de la recourante à donner suite à l'assignation remise par son conseiller en placement.

Le 8 mars 2023, soit le même jour de la réception de l'assignation en question, l'assurée s'est entretenue avec son conseiller en placement à 13h30. Non seulement elle a été en mesure de s'y présenter mais en plus il n'y a aucune mention de maladie ni d'incapacité de travail ni d'indisponibilité de sa part dans le procès-verbal du 8 mars 2023 relatif à l'entretien de conseil du même jour à l'ORP (pièce 23).

Par ailleurs, il apparaît à la lecture du formulaire « Preuves de recherches personnelles d'emploi » (pièce 18) qu'au mois de mars 2023 la recourante a effectué d'autres offres de service les 8, 13, 14, 15, 16 et deux le 17 mars 2023 ; certes les dates des recherches sont accompagnées d'une mention « sauvegardé le 17 mars 2023 », ce qui est également le cas des offres de service datées des 2, 3, 6 et 8 mars 2023, et plus généralement de toutes ses postulations répertoriées dans le formulaire (y compris par contact personnel ou téléphone) qui comportent une date d'émission inscrite en gras accompagnée d'une note « sauvegardé » à une date ultérieure à celle de la date de l'offre, parfois même sauvegardées à une date du mois suivant. Cela étant, il y a lieu de retenir que les dates des offres de service sont bien celles qui sont indiquées en gras sur le formulaire en question et que la recourante a été,

de facto, en mesure d'accomplir plusieurs autres recherches d'emploi sur l'ensemble de la période de contrôle litigieuse.

Pour être complet, on observera encore que le poste de travail assigné le 8 mars 2023 à la recourante était disponible à partir du 1^{er} avril 2023, élément qui explique le délai très court fixé au 10 mars 2023 pour procéder à l'envoi, par courriel, du dossier de postulation à l'interlocuteur de l'A. _____.

Au vu de l'ensemble du dossier, en postulant tardivement au poste de conseillère en emploi auprès de l'A. _____ assigné le 8 mars 2023, la recourante a laissé échapper une possibilité concrète de retrouver un emploi convenable. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-avant (cf. consid. 3b supra) un tel comportement est assimilable à un refus d'emploi et entraîne une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 let. d LACI).

5. La suspension étant fondée dans son principe, il reste à qualifier la faute, puis prononcer la quotité de la suspension.

a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours. 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 let. a à c OACI).

Lorsque l'assuré refuse, sans motif valable, un emploi réputé convenable, il y a faute grave (art. 45 al. 4 let. b OACI). Par motif valable, il faut entendre un motif qui fait apparaître la faute comme étant de gravité moyenne ou légère. Il peut s'agir, dans le cas concret, d'un motif lié à la situation subjective de la personne concernée ou à des circonstances objectives (ATF 141 V 365 consid. 4.1; 130 V 125 consid. 3.5). Dès lors, même en cas de refus d'emploi, il est possible, exceptionnellement, de fixer un nombre de jours de suspension inférieur à trente-et-un jours, en

présence de circonstances particulières, objectives ou subjectives. La question de savoir s'il existe des motifs valables relève du droit, étant entendu que les motifs justifiant de s'écarter de la faute grave doivent être admis de manière restrictive. Constituent notamment de telles circonstances le type d'activité proposée, la durée de l'activité, lorsqu'il est certain qu'elle sera courte, le salaire offert, l'horaire de travail et la situation personnelle de l'assuré. En revanche, n'en constituent pas de faibles chances d'obtenir le poste assigné, le fait que l'inscription au chômage soit récente, l'imprécision et la description du poste assigné, ou encore le fait que l'assuré ait tardé à présenter ses services (RUBIN, *op. cit.*, n. 117 *ad art.* 30 LACI et les références). L'inobservation de l'obligation d'accepter un emploi convenable est donc considérée en principe comme une faute grave sanctionnée d'au minimum trente-et-un jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage (RUBIN, *op. cit.*, n. 60 *ad art.* 30 LACI).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas de refus d'un emploi convenable ou d'un gain intermédiaire à durée indéterminée assigné à l'assuré ou qu'il a trouvé lui-même, une suspension de trente-et-un à quarante-cinq jours lors du premier manquement (Bulletin LACI IC, chiffre D79 2.B/1).

b) En l'espèce, l'intimée a qualifié de grave la faute commise par la recourante et a confirmé la durée de suspension décidée par l'ORP. En l'absence de circonstances particulières, l'intimée n'a pas commis un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation en infligeant à l'intéressée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trente-et-un jours, ce qui correspond au minimum légal prévu en cas de faute grave (art. 45 al. 3 let. c OACI) et à celui prévu par le barème du SECO en cas de premier manquement (Bulletin LACI IC, chiffre D79 2.B/1). Le fait que la recourante n'a pas présenté sa candidature dans le délai imparti au 10 mars 2023 par son conseiller en placement ne laisse en effet pas apparaître la faute comme étant de gravité moyenne, voire légère. Il

n'existe par conséquent aucun motif justifiant de réduire la sanction en la fixant en-dessous du minimum prévu par l'art. 45 al. 3 let. c OACI.

La suspension d'une durée de trente-et-un jours respecte ainsi le principe de proportionnalité et est conforme à l'art. 45 al. 4 let. b OACI, de sorte qu'elle ne peut qu'être confirmée.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 17 juillet 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- B. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :