

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 17 juin 2024

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme P. Meylan

Cause pendante entre :

K. _____, à [...], recourant,

et

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

**Art. 16 al. 1, 17 al. 1, 30 al. 1 let. d et 3 LACI ; 45 al. 3 et 4 let. b
OACI**

E n f a i t :

A. K._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), au bénéfice d'un certificat de capacité d'agent de propreté, s'est inscrit à l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP) le 22 septembre 2022. Il a fait valoir son droit aux prestations de l'assurance-chômage à compter de cette date et s'est vu ouvrir un délai-cadre d'indemnisation courant du 22 septembre 2022 au 21 septembre 2024.

Le 6 avril 2023, l'ORP a assigné l'assuré à suivre un programme d'emploi temporaire (ci-après : PET) en qualité d'[...] au taux d'activité de 100 % du 17 avril au 16 juillet 2023 organisé par [...] (ci-après : organisateur) auprès de T._____.

Le 24 avril 2023, l'encadrant de l'assuré s'est déclaré très satisfait de l'ensemble des tâches réalisées avec qualité par l'assuré, si bien qu'il l'avait encouragé à déposer sa candidature pour un emploi de durée indéterminée en qualité d'[...] à repourvoir au sein du [...] de T._____ et qu'il lui avait indiqué qu'il le soutiendrait dans cette démarche.

Lors d'un entretien de conseil du 23 mai 2023, l'assuré a ainsi notamment fait part à sa conseillère ORP qu'il lui avait été demandé de transmettre son dossier au service des ressources humaines de T._____ car deux postes devraient être repourvus à la suite de prochains départs à la retraite.

Il ressort d'un rapport intermédiaire du 4 juillet 2023 relatif au programme d'emploi temporaire que l'assuré a bien déposé sa candidature pour un premier poste, mais que celui-ci a été repourvu à l'interne. Les ressources humaines de T._____ conservaient néanmoins le dossier de candidature de l'assuré pour un éventuel autre poste à 80 %, étant précisé qu'un autre poste encore pourrait être mis au concours par ces dernières fin octobre 2023 et que son encadrant le soutenait toujours dans ses démarches.

Le 5 juillet 2023, l'organisateur du PET a demandé à l'ORP la prolongation de la mesure jusqu'au 16 octobre 2023, précisant que celle-ci était souhaitée par l'assuré et T._____.

Le 10 juillet 2023, l'ORP a prolongé la durée du PET jusqu'au 16 octobre 2023.

Au cours de l'entretien de conseil du 26 septembre 2023, l'assuré a notamment exposé à sa conseillère ORP que son encadrant dans le cadre du PET souhaitait l'engager.

Le même jour, l'ORP a assigné l'assuré à un emploi de durée indéterminée disponible de suite auprès de la société H._____ SA en tant que nettoyeur en ventilation à un taux d'activité de 100 %. Il lui était demandé de prendre contact par téléphone avec le directeur de cette société d'ici le 27 septembre 2023.

A fin septembre 2023, il suivait le PET susmentionné auprès de T._____.

Il ressort du rapport final du 6 octobre 2023 de l'organisateur relatif au PET susmentionné notamment ce qui suit :

« [...] Concernant les perspectives pour la suite, K._____ avait postulé à l'interne. Prochainement, un autre poste devrait s'ouvrir ; à voir si le dossier de K._____ sera retenu ou non, mais M. [...] le soutient dans cette démarche et son intérêt à vouloir le voir intégrer l'équipe confirme que ce PET a été un succès ».

Le 31 octobre 2023, l'assuré a conclu avec T._____ un contrat de travail pour la période du 8 novembre 2023 au 7 mars 2024.

Par courrier du 21 novembre 2023, l'ORP a confirmé à l'assuré l'annulation de son inscription auprès de cet office au motif que ce dernier avait trouvé un emploi par ses propres moyens.

Par courrier du 27 novembre 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a indiqué à l'assuré qu'elle avait été informée par l'ORP du fait qu'il n'avait pas répondu à l'assignation du 26 septembre 2023 et que cela pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. Elle a invité l'assuré à exposer son point de vue par écrit, en joignant tous les documents attestant de ses explications, dans un délai de dix jours dès réception dudit courrier.

Par courriel du 1^{er} décembre 2023, l'assuré a indiqué qu'il n'avait pas refusé l'emploi concerné par l'assignation. Il a exposé qu'il avait été assigné par l'ORP à suivre un PET à 100 % d'une durée de six mois auprès de T._____. Il a déclaré qu'il avait alors reçu une promesse d'engagement car le PET s'était bien passé. Il venait d'ailleurs de signer un contrat de travail d'une durée de quatre mois avec T._____. Il avait également adressé un dossier de candidature pour un poste dont on lui avait remis l'annonce.

Par décision du 4 décembre 2023, la DGEM a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant trente-et-un jours à compter du 27 septembre 2023, au motif qu'il avait refusé un emploi convenable en qualité de [...], à 100 %, auprès de la société H._____ SA.

Par acte du 11 décembre 2023, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision précitée. Il a réitéré les moyens soulevés dans son courriel du 1^{er} décembre 2023, en précisant que le travail auprès de T._____ lui convenait parfaitement et qu'il s'était fortement impliqué pendant toute la durée du PET pour obtenir une place de travail auprès de cet employeur.

Par décision sur opposition du 5 février 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé sa décision.

B. Par acte du 7 février 2024 (date du sceau postal), K._____ a formé recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 5 février 2024 de la DGEM. Il conclut implicitement à son annulation. Il conteste en particulier avoir refusé d'accepter l'emploi et se prévaut d'une promesse d'engagement qui l'aurait lié à T._____ auprès de laquelle il terminait alors un PET d'une durée de six mois. Il allègue en outre s'être conformé aux instructions de l'autorité compétente pendant toute la durée du chômage et avoir toujours fait ses recherches d'emploi.

Le 11 mars 2024, l'intimée a déposé ses déterminations sur l'acte de recours du 7 février 2024 accompagnées d'une copie du dossier complet de la cause. Elle conclut au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition du 5 février 2024. Elle renvoie s'agissant de sa motivation aux considérants de ladite décision sur opposition.

Le 14 mars 2024, le recourant a allégué qu'il venait de signer un contrat de travail de durée indéterminée avec T._____ et produit une copie de ce contrat. Il en ressort que T._____ l'a engagé pour une durée indéterminée dès le 1^{er} mars 2024 en qualité d'[...] affecté à la [...].

Le 22 avril 2024, l'intimée s'est déterminée sur l'acte du 14 mars 2024 et la pièce produite à son appui. Elle a maintenu ses conclusions.

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, 128 al. 2 OACI [ordonnance

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 la question de savoir si la DGEM était fondée à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de trente-et-un jours à compter du 27 septembre 2023 en raison de son refus d'un emploi réputé convenable.

3. a) Aux termes de l'art. 16 al. 1 LACI, en règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage.

En vertu de l'art. 17 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 (al. 1). A cet effet, il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (al. 3).

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 et d'éviter le chômage (ATF 124 V 225 consid. 2b et les références ; TF 8C_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou

qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si cette assurance n'existait pas (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

L'obligation de chercher du travail subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel ; elle ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 4.2 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). Précisant cette notion, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) a exposé qu'un demandeur d'emploi est assuré d'obtenir un emploi lorsqu'il a en main un contrat de travail signé indiquant la date d'entrée en service (cf. Bulletin LACI relatif au domaine de l'indemnité de chômage du SECO dans son édition du 1^{er} janvier 2023 [ci-après : Bulletin LACI IC], ch. D23, par. 2). Une vague garantie orale de la prolongation de l'emploi ne dispense pas des recherches d'emploi (TFA C 275/02 du 2 mai 2003 consid. 2.1).

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 la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du dommage causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a ; 122 V 34 consid. 4c).

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.

Selon la jurisprudence et la doctrine, cette éventualité est réalisée non seulement lorsque la personne assurée refuse expressément un travail convenable qui lui est assigné, mais également déjà lorsqu'elle

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 l'assuré ne se donne pas la peine d'entrer en pourparlers avec l'employeur ou le fait tardivement (Rubin, op. cit., n° 66 ad art. 30 LACI). Le refus d'un emploi convenable comprend en définitive toutes les possibilités manquées de conclure un contrat en raison d'un comportement inadéquat de l'assuré. Pour qu'une sanction soit justifiée, il doit exister une relation de causalité entre le comportement de l'assuré et l'absence de conclusion du contrat de travail (Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, survol des mesures cantonales, procédure, 2^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 406).

4. 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 139 V 176 consid. 5.3 ; 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 360 consid. 5b).

5. En l'espèce, le recourant ne conteste pas la qualité de travail convenable de l'emploi de durée indéterminée, disponible de suite, auquel il a été assigné le 26 septembre 2023. Il conteste en revanche avoir refusé d'accepter l'emploi et se prévaut d'une promesse d'engagement qui l'aurait lié à T._____ auprès de laquelle il terminait alors un PET d'une durée de six mois. Il précise à cet égard qu'un employé de cette dernière devait partir à la retraite au mois de décembre 2023 et que c'est pour cette raison que T._____ lui avait proposé un contrat de durée déterminée de quatre mois. Il en avait informé sa conseillère ORP.

Bien qu'il persiste à soutenir qu'il n'a pas refusé d'accepter l'emploi convenable auquel l'ORP l'avait assigné, le recourant ne prétend

pas par-devant la Cour de céans qu'il aurait pris contact avec la société H. _____ SA. Au demeurant, il n'allègue ni *a fortiori* n'établit avoir pris un quelconque contact avec cette dernière, si bien qu'il y a lieu de retenir qu'il ne l'a pas fait.

Or, les éléments constitutifs d'un refus d'emploi sont réunis lorsque l'assuré ne se donne pas la peine d'entrer en pourparlers avec un employeur potentiel.

Certes, le 27 septembre 2023, il suivait un PET auprès de T. _____ et il était soutenu par son encadrant pour intégrer le [...] auprès duquel il effectuait la mesure. Il n'avait néanmoins encore conclu aucun contrat de travail avec ce potentiel employeur. Force est dès lors d'admettre qu'il ne pouvait renoncer délibérément et unilatéralement à répondre à l'assignation sans avoir préalablement obtenu de T. _____ à tout le moins une confirmation écrite d'un futur engagement avec une date d'entrée en service.

Ainsi, le recourant a fait échouer la perspective de conclure un contrat de travail de durée indéterminée avec une date d'entrée en service à très brève échéance à compter du 27 septembre 2023.

Pour le surplus, le juge des assurances sociales apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue (ATF 144 V 210 consid. 4.3.1). En l'occurrence, le recourant n'avait encore conclu aucun contrat de durée indéterminée avec T. _____ le 5 février 2024. Certes, il a été engagé par cette dernière pour une durée indéterminée dès le 1^{er} mars 2024. Cet engagement est cependant postérieur au prononcé de la décision litigieuse. La Juge de céans ne peut donc pas prendre cet élément de fait en considération dans le cadre de son examen du bien-fondé de cette décision.

Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimée a considéré que le recourant n'avait pas fourni tous les efforts que l'on

pouvait raisonnablement exiger de lui pour abrégé le chômage conformément à l'art. 17 al. 1 et 3 LACI. La suspension de son droit à l'indemnité de chômage au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI est bien fondée quant à son principe.

6. Reste à en examiner la quotité.

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

Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité 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).

Conformément à l'art. 45 al. 4 let. b OACI, il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré refuse un emploi réputé convenable.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 45 al. 4 OACI (anciennement l'art. 45 al. 3 OACI) pose une règle dont l'administration et le juge des assurances peuvent s'écarter lorsque des circonstances particulières le justifient. Dans ce sens, leur pouvoir d'appréciation n'est pas limité par la durée minimum de suspension fixée par cette disposition pour les cas de faute grave (ATF 130 V 125 consid. 3.5 ; TF 8C_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 5.3 ; cf. également TF 8C_22/2023 du 6 mars 2024 consid. 3.2 ; Bulletin LACI IC, ch. D72 s.).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème à l'intention des organes d'exécution (cf. Bulletin LACI IC, ch. D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de la personne assurée compte tenu de toutes les circonstances, notamment

personnelles, ainsi que de son attitude générale vis-à-vis de l'assurance-chômage (TF 8C_22/2023 précité consid. 3.3 et les références ; TF 8C_750/2021 du 20 mai 2022 consid. 3.2 et les références).

Lorsque l'assuré refuse un emploi convenable de durée indéterminée pour la première fois, le barème prévoit une suspension de trente-et-un à quarante-cinq jours (faute grave) (Bulletin LACI IC, ch. D79, n° 2.B).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et 5.2 ; TF 8C_712/2020 précité consid. 4.3 et 4.4).

b) En l'occurrence, le 27 septembre 2023, le recourant ne disposait d'aucun motif valable de refuser l'emploi convenable de durée indéterminée, disponible de suite, auquel il avait été assigné et à plus forte raison de ne pas répondre à l'assignation en prenant un premier contact téléphonique avec cet employeur potentiel. Ce faisant, il a commis une faute grave au sens de l'art. 45 al. 4 let. a OACI.

Dès lors que l'absence de postulation ne résulte pas d'une omission ou d'une inadvertance mais qu'elle s'explique par le fait qu'il avait donné la priorité à son projet d'obtenir un poste auprès de T. _____ où il accomplissait une mesure d'emploi, le comportement général du recourant pendant la durée du chômage ne permet pas d'apprécier différemment la gravité de la faute.

Aussi est-ce à juste titre que l'intimée a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant à compter du 27 septembre 2023.

La durée de la suspension de 31 jours prononcée par l'intimée correspond pour le surplus à la sanction de base minimale prévue par le SECO en cas de refus d'un emploi convenable de durée indéterminée pour la première fois.

Ce n'est au reste qu'à compter du 8 novembre 2023 que le recourant a été employé par T._____ et qu'il n'a donc plus émargé à l'assurance-chômage.

Compte tenu du pouvoir d'appréciation de l'intimée en cette matière, la quotité de la suspension litigieuse ne prête pas le flanc à la critique et doit dès lors être confirmée.

7. Partant, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition confirmée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 5 février 2024 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- K. _____,
- 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 :