

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 4 juillet 2019

---

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique  
Greffier : M. Klay

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**Q.**\_\_\_\_\_, à [...], recourante, représentée par Me Pauline Elsig, avocate à Sierre (VS),

et

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

---

**Art. 29 al. 2 Cst. ; art. 27, 46 LPGA ; art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. d LACI**

**E n f a i t :**

**A.** Q. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...] et assistante dentaire diplômée, s'est inscrite à l'Office régional de placement d' [...] (ci-après. L'ORP) comme demandeuse d'emploi à 100 % le 13 août 2018 et a sollicité des prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Par décision du 7 septembre 2018, l'Agence du [...] a suspendu le droit aux indemnités de l'assurée pour une durée de 31 jours dès le 13 août 2018, au motif qu'elle avait démissionné de son précédent emploi, qui ne pouvait être qualifié de non-convenable.

Lors d'un entretien de conseil du 29 novembre 2018, le conseiller ORP a remis à l'assurée une assignation, datée du même jour, à postuler à un emploi d'ici au 3 décembre 2018. A cette fin, l'intéressée devait notamment fournir à l'ORP son dossier complet, comprenant en particulier son Curriculum Vitae (ci-après : CV) avec photo. Au pied de ce document, elle était rendue attentive au fait qu'elle pouvait être sanctionnée dans son droit aux indemnités de chômage notamment si elle ne remettait pas un dossier adéquat et complet.

Par courriel du 30 novembre 2018, l'intéressée a envoyé son CV, sans photo, à son conseiller ORP. Par courriel du même jour, ce dernier lui a indiqué que, comme mentionné sur le descriptif du poste, l'employeur exigeait un dossier complet de candidature, comprenant un CV avec photo, une lettre de motivation, les certificats de travail et de formation. Il l'invitait à lui renvoyer son dossier complet sous 24 heures. Le 1<sup>er</sup> décembre 2019, l'assurée a envoyé à son conseiller ORP son dossier de candidature complet. Elle précisait cependant qu'elle ne possédait pas de CV comprenant une photo et n'était pas en mesure d'y remédier dans l'immédiat, mais qu'elle essaierait de le faire encore ce week-end. Par courriel du 3 décembre 2018 à 10h21, le conseiller ORP a informé l'intéressée qu'après une étude très attentive de son dossier, il était au

regret de ne pas pouvoir lui réserver une suite favorable car il n'était pas conforme aux exigences stipulées sur l'assignation. En effet, malgré sa demande, l'assurée n'avait toujours pas joint de photo à son CV et malheureusement, pour cet employeur, il s'agissait d'un critère éliminatoire. Le conseiller ORP relevait en outre que plusieurs des documents transmis se présentaient « tête en bas » ou sur la tranche, ce qui les rendait difficiles à lire.

Aux termes d'une lettre de l'ORP du 5 décembre 2018, l'assurée était informée que le fait qu'elle n'ait pas envoyé son CV avec une photo pouvait constituer une faute et conduire à une suspension de son droit aux indemnités de chômage. Elle était invitée à exposer son point de vue à ce sujet dans un délai de 10 jours.

Le 7 décembre 2018, l'intéressée a expliqué ce qui suit :

« [...] »

Il est bien juste que mon CV a été envoyé sans photo lors de l'envoi de mon offre d'emploi.

Effectivement, je ne possède pas de CV avec photo, car de mon point de vu [sic], je trouve déplacé d'exiger une photo sur un CV et je n'ai jamais jugé nécessaire de montrer mon physique pour mettre des chances de mon côté mais je préfère être jugée sur mes compétences. Cela est donc la raison pour laquelle je n'ai jamais fait de CV avec photo.

Lors de mon entretien avec Madame [...] le 29 novembre 2018, elle m'a demandé d'envoyer mon offre jusqu'au 3 décembre 2018.

J'ai donc envoyé mon offre dans les délais, c'est-à-dire, le 30 novembre, qui était un vendredi et j'ai bien expliqué sur le mail envoyé à Monsieur [...] que je n'avais pas la possibilité d'envoyer un CV avec photo ce jour-là mais que j'essaierais de faire une photo durant le weekend et que je lui ferais parvenir par la suite, puisque l'employeur l'exigeait.

Ayant une conjonctivite, pendant tout le weekend et le dernier délai pour envoyer l'offre étant le lundi 3 décembre, je n'ai pas pu faire de photo convenable pour un CV.

J'ai beaucoup de mal à comprendre votre position et l'objet de votre courrier qui est « refus d'emploi convenable » ce qui n'est absolument pas le cas. L'emploi me plaisait, j'ai postulé et n'ai jamais refusé cet emploi.

[...] »

Par décision du 10 décembre 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant 31 jours à compter du 4 décembre 2018, au motif qu'elle n'avait pas postulé à un emploi, alors que cela lui avait été demandé, et compte tenu de la faute commise et « d'éventuels antécédents à 31 jours indemnifiables dès le 4.12.2018 ».

Dans un courriel du 13 décembre 2018 à l'ORP, l'assurée indiquait ne pas comprendre la décision, car elle avait postulé à l'emploi litigieux. En outre, elle précisait que son conseiller ORP ne l'avait pas informée lors de l'entretien que la photo était obligatoire, mais seulement que ce serait une bonne chose de la mettre. Par courriel du même jour, le conseiller ORP a répondu en précisant notamment qu'effectivement, une photo n'était pas obligatoire pour autant qu'elle ne soit pas expressément demandée par l'employeur comme dans l'assignation transmise.

Le 19 décembre 2018, l'intéressée s'est opposée à la décision susmentionnée auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé). En substance, elle a expliqué que le délai de postulation à l'emploi concerné était venu à échéance le lundi 3 décembre 2018. Elle avait donc postulé dans les délais, d'autant plus que ce poste l'intéressait beaucoup. Cela étant, le délai de postulation étant trop court, elle n'avait disposé que du week-end pour fournir un CV avec photo, ce qu'elle n'avait pas pu faire. Elle trouvait en outre la sanction particulièrement sévère, à plus forte raison qu'elle avait toujours suivi les règles de l'assurance-chômage. Elle répétait en outre ne pas posséder de CV avec photo car elle ne jugeait pas nécessaire de mettre son physique en avant pour obtenir un travail. Enfin, elle ajoutait que sa situation financière était très difficile.

Le 24 janvier 2019, l'assurée a complété son opposition. Elle a ajouté qu'ayant eu une conjonctivite le week-end en question, elle n'avait pas été en mesure de fournir un CV avec photo. En effet, transmettre une photo de son visage avec un œil fermé, enflé et rouge aurait certainement péjoré ses chances de décrocher cet emploi. En annexe, elle a produit une attestation médicale du 23 janvier 2019, par laquelle le Dr Y.\_\_\_\_\_,

médecin praticien, a indiqué que l'intéressée s'était rendue à sa consultation en date du 30 novembre 2018 en raison d'une conjonctivite probablement d'origine bactérienne. Un traitement lui avait été prescrit pour une durée d'une semaine. Il ajoutait qu'en raison de cette conjonctivite, il était impossible pour l'assurée de fournir les documents idoines dans le délai imparti.

Aux termes d'une décision sur opposition du 4 février 2019, le SDE a rejeté l'opposition.

Le 11 février 2019, l'assurée a reproché au SDE de ne pas avoir tenu compte de son envoi du 24 janvier 2019 dans sa décision sur opposition, en l'enjoignant à réexaminer la situation.

Par décision sur opposition du 22 février 2019, « décision rectificative sur l'opposition interjetée le 20 décembre 2018 », le SDE a rejeté l'opposition. En substance, il a considéré que les arguments de l'assurée ne permettaient pas de remettre en cause le bien-fondé de la décision querellée. En effet, dans la mesure où une photo était expressément exigée par l'employeur dans l'assignation en cause, l'intéressée ne pouvait pas raisonnablement penser qu'il s'agissait d'un critère facultatif, le certificat médical n'y changeant rien. Elle devait ainsi transmettre une photo, cas échéant déjà existante si elle était dans l'impossibilité d'en faire une nouvelle. Dès lors, elle n'avait pas respecté les exigences de candidature qui étaient posées, n'avait pas valablement postulé au poste concerné et avait manqué l'occasion de conclure un contrat de travail pour un emploi réputé convenable.

**B.** Par acte du 25 mars 2019, Q.\_\_\_\_\_, par l'intermédiaire de Me Pauline Elsig, a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition susmentionnée, en concluant principalement à son annulation, subsidiairement à sa réforme en ce sens que la durée de la suspension prononcée correspond à une faute légère. En substance, elle a fait valoir qu'elle ne pouvait partir du principe que l'absence de photo sur le CV était

une condition à son engagement. Elle avait en effet suivi de bonne foi les consignes de son conseiller ORP données lors de l'entretien de conseil du 29 novembre 2018. En outre, n'ayant jamais établi de précédent CV avec photo, l'ORP ne pouvait partir du principe qu'elle aurait été en mesure de corriger immédiatement ses documents en fournissant une photo déjà existante.

Le 24 avril 2019, le SDE a répondu et conclu au rejet du recours.

Par réplique du 20 mai 2019 et duplique du 6 juin 2019, les parties ont confirmé leurs 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 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. a)** En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

**b)** En l'occurrence, le litige porte sur la question de savoir si la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante d'une durée de 31 jours à compter du 13 août 2018 était justifiée dans son principe et dans sa quotité.

**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 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. Selon l'alinéa 3, l'assuré est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé.

L'art. 30 al.1 let. d LACI prévoit que 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 refuse un travail convenable.

**b)** Les éléments constitutifs d'un refus d'emploi sont réunis non seulement en cas de refus d'emploi expressément formulé, mais aussi en cas de comportement assimilable à un refus d'emploi, notamment

lorsque l'assuré pose certaines restrictions lors de la fixation du rendez-vous d'embauche (TF C 125/06 du 9 mars 2007), hésite à accepter immédiatement l'emploi lors des pourparlers, alors que selon les circonstances, il aurait pu faire cette déclaration (ATF 122 V 34 consid. 3b ; TF 8C\_38/2011 du 14 décembre 2011 consid. 4 ; 8C\_616/2010 du 28 mars 2011 consid. 3.2) ou encore fait échouer la conclusion du contrat par un comportement inadéquat (TFA C 81/05 du 29 novembre 2005 consid. 6.1). De même des manifestations peu claires, un manque d'empressement ou de motivation faisant douter de la réelle volonté du chômeur d'être engagé (TFA C 293/03 du 5 novembre 2004 consid. 2.3) constituent déjà des comportements assimilés par la jurisprudence à un refus d'emploi. Pour qu'une sanction soit justifiée, il doit donc exister une relation de causalité entre le comportement du chômeur et l'absence de conclusion d'un contrat de travail (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 66 ad art. 30 LACI et réf. cit.).

**4. a)** 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 mais que 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 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2).

**b)** 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 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et réf. cit.). 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 130 I 180 consid. 3.2 ; ATF 125 V 193 consid. 2).

**c)** 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 réf. cit.).

**5. a)** En l'espèce, l'intimé reproche à la recourante de ne pas lui avoir transmis de CV muni d'une photo, exigence posée dans l'assignation du 29 novembre 2018 et formulée par le potentiel employeur. Elle avait ainsi manqué l'occasion de conclure un contrat de travail.

**b)** A l'aune de la jurisprudence et de la doctrine précitée (cf. consid. 3b *supra*), la recourante ne peut être sanctionnée que s'il existe une relation de causalité entre son comportement, soit le défaut de remise d'un CV muni d'une photo, et l'absence de conclusion du contrat de travail pour le poste concerné.

Il convient de relever que cette absence de conclusion d'un contrat de travail découle en premier lieu du fait que le conseiller ORP a décidé de ne pas adresser audit employeur le dossier que la recourante lui avait remis. Il a certes justifié ce procédé en expliquant qu'un CV sans photo était un critère éliminatoire pour cet employeur. Toutefois, force est de constater que le dossier transmis à la Cour de céans ne contient aucune trace d'un quelconque document émanant du potentiel employeur indiquant une telle obligation, ni que son non-respect serait rédhibitoire. Ce faisant, l'ORP a, à tout le moins, violé son obligation de tenir un dossier (art. 46 LPGA ; cf. consid. 4c *supra*). L'existence de l'exigence de l'employeur d'obtenir un CV comportant une photo n'est ainsi pas prouvée au stade de la vraisemblance prépondérante.

Partant, rien ne permet de considérer que la recourante, en ne fournissant pas de photo, aurait fait échouer la conclusion d'un contrat de travail.

**c)** Au surplus, il ne ressort pas de la teneur du procès-verbal de l'entretien de conseil du 29 novembre 2018, au cours duquel l'assignation litigieuse a été remise à la recourante, que l'attention de celle-ci aurait été attirée par le conseiller ORP sur l'impérieuse nécessité d'avoir une photo sur son CV pour cet emploi. Or, le conseiller ORP disposait déjà du CV de l'intéressée et savait ainsi qu'il ne comportait pas de photo. Il est dès lors regrettable qu'il ne l'ait pas rendue attentive à cet élément, en application de son devoir de renseigner consacré à l'art. 27 LPGA.

Enfin, il était indiqué dans l'assignation du 29 novembre 2018 que la recourante avait jusqu'au 3 décembre 2018 pour postuler, à comprendre jusqu'au soir à défaut de plus amples précisions. L'intéressée avait par ailleurs indiqué par courriel du samedi 1<sup>er</sup> décembre 2018 qu'elle allait essayer de transmettre son CV avec photo. On s'étonne ainsi du fait que le conseiller ORP a indiqué à la recourante avoir décidé de ne pas envoyer son dossier à l'employeur, car il n'était pas conforme aux exigences stipulées dans ladite assignation, par courriel du 3 décembre

2018 à 10h21, soit avant même l'échéance du délai octroyer à l'intéressée pour procéder.

**d)** Cela étant, et ainsi que retenu ci-dessus (cf. consid. 5b *supra*), il est considéré que l'intimé échoue à prouver, au degré de la vraisemblance prépondérante, que l'envoi d'un CV sans photo aurait été rédhibitoire pour l'employeur. La relation de causalité entre le comportement de la recourante et l'absence de conclusion de contrat de travail fait ainsi défaut. Partant, il ne saurait être considéré que l'intéressée a refusé un travail convenable, de sorte que la sanction prononcée à son encontre ne se justifiait pas (cf. art. 30 al. 1 let. d LACI). Il convient donc de la lever.

**6. a)** En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

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

Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, la recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA), qu'il convient d'arrêter à 2'500 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 mettre à la charge de l'intimé qui succombe.

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 22 février 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV. Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, versera à Q. \_\_\_\_\_ la somme de 2'500 fr. (deux mille cinq cents francs) à titre de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Pauline Elsig (pour la recourante),
- 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 :