

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 juillet 2024

Composition : M. NEU, juge unique
Greffière : Mme Cuérel

Cause pendante entre :

H._____, à [...], recourante,

et

D._____, à Lausanne, intimée.

**Art. 8 al. let. f, 15, 17 al. 1, 3 et 5 et 30 al. 1 LACI ; 22 et 45 al. 1
let. b OACI**

E n f a i t :

A. a) H. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), ressortissante marocaine née en 1995, au bénéfice d'une autorisation d'établissement en Suisse, s'est inscrite le 9 février 2023 en qualité de demandeuse d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP ou l'office). Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert le même jour.

L'assurée a été convoquée par courrier à un premier rendez-vous avec son conseiller en placement le 13 février 2023, auquel elle ne s'est pas présentée. Par courrier du 21 février 2023, l'ORP a requis qu'elle se détermine par écrit sur cette absence.

Il résulte du formulaire de preuves des recherches d'emploi complété par l'assurée pour le mois de février 2023 qu'elle a déposé dix candidatures entre le 10 et le 22 février 2023. Le formulaire est daté du 13 février 2023. La date de sa transmission n'est pas établie.

Par décision du 16 mars 2023, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée aux indemnités de chômage pendant cinq jours à compter du 14 février 2023, en raison du rendez-vous manqué du 13 février 2023.

Par décision du 17 mars 2023, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée aux indemnités de chômage pendant trois jours à compter du 1^{er} mars 2023, pour absence de recherches d'emploi entre le 9 et le 28 février 2023.

L'assurée ne s'est pas présentée à l'entretien avec son conseiller en placement fixé au 1^{er} mai 2023, auquel elle avait été convoquée par écrit. Par courrier du 4 mai 2023, l'ORP a requis qu'elle se détermine par écrit sur cette absence.

Le dossier de l'assurée ne comprend aucun formulaire de preuves de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023.

Par décision du 24 mai 2023, la DGEM a suspendu le droit de l'assurée à ses indemnités de chômage pour une durée de neuf jours dès le 2 mai 2023, en raison du rendez-vous manqué du 1^{er} mai 2023.

Par décision du 7 juillet 2023, la DGEM a suspendu le droit de l'assurée aux indemnités de chômage pour une durée de dix jours à compter du 1^{er} mai 2023, au motif qu'aucune recherche d'emploi n'avait été effectuée au mois d'avril 2023.

Le dossier de l'assurée ne comprend aucun formulaire de preuves de recherches d'emploi pour le mois d'août 2023.

Par courrier du 11 septembre 2023, l'ORP a demandé à l'assurée de justifier le rendez-vous manqué fixé avec son conseiller en placement le 4 septembre 2023.

Par décision du 2 octobre 2023, la DGEM a suspendu le droit de l'assurée aux indemnités de chômage pour une durée de seize jours à compter du 1^{er} septembre 2023, en raison de l'absence de recherches d'emploi au mois d'août 2023.

Le formulaire faisant état des recherches d'emploi de l'assurée pour le mois de septembre 2023 n'est pas daté, la date de sa transmission ne résultant pas des pièces au dossier.

Le 17 octobre 2023, la DGEM a rendu une décision suspendant le droit aux indemnités de chômage de l'assurée pour une durée de seize jours à compter du 5 septembre 2023, en raison du rendez-vous manqué le 4 septembre 2023.

Le 23 octobre 2023, l'assurée a formé opposition contre la décision susmentionnée, soutenant qu'elle n'avait jamais reçu de convocation pour un entretien fixé au 4 septembre 2023.

Par décision du 14 novembre 2023, la DGEM a déclaré que l'assurée était inapte au placement et qu'elle n'avait plus droit aux indemnités journalières de chômage à compter du 1^{er} octobre 2023, au motif qu'elle n'avait pas respecté les instructions de l'ORP et avait été sanctionnée à plusieurs reprises en raison de manquements répétés aux obligations lui incombant en qualité de demandeuse d'emploi, alors qu'elle avait été avertie des conséquences de sanctions successives.

Par courrier non signé du 16 novembre 2023, l'assurée a formé opposition contre cette décision. Elle a soutenu avoir démontré son aptitude à travailler, dans la mesure où elle avait effectué les démarches requises et obtenu une place pour suivre une formation auprès de [...], relevant que le fait de ne pas avoir été attentive au délai de remise des preuves de recherches d'emploi ne signifiait pas qu'elle n'avait rien entrepris. En lien avec le rendez-vous manqué du mois de septembre 2023, elle a confirmé qu'elle n'avait pas reçu de convocation.

Par courrier du 24 novembre 2023, la DGEM a invité l'assurée à signer l'acte d'opposition qu'elle lui retournait en annexe. Elle a reçu l'opposition signée en retour le 30 novembre 2023.

Par décision du 6 décembre 2023, la DGEM a admis l'opposition formée par l'assurée contre la décision de suspension du droit aux indemnités de chômage rendue le 17 octobre 2023 et annulé cette décision, au motif qu'il n'était pas établi qu'une convocation écrite aurait effectivement été adressée à l'assurée pour le rendez-vous du 4 septembre 2023, de sorte que la sanction prononcée en raison de ce rendez-vous manqué devait être levée.

b) Les courriers adressés à l'assurée la convoquant aux entretiens avec son conseiller en placement la rendaient attentive au fait que la présentation aux rendez-vous fixés était une obligation légale, une absence injustifiée pouvant justifier une suspension de son droit aux indemnités de chômage.

Les décisions de suspension du droit aux indemnités de chômage dont l'assurée a fait l'objet l'avertissaient qu'une succession de suspensions prononcées à son encontre pouvait conduire à la négation de son aptitude au placement, qui aurait pour effet l'interruption du versement de ses indemnités de chômage, voire le remboursement d'indemnités déjà versées.

c) Par décision sur opposition du 20 décembre 2023, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée et a confirmé la décision rendue le 14 novembre 2023, niant le droit de celle-ci de percevoir des indemnités de chômage au motif qu'elle n'était pas apte au placement. Rappelant les dispositions légales applicables en la matière, cette autorité a constaté que l'assurée avait par cinq fois manqué aux obligations lui incombant en qualité de demandeuse d'emploi au cours des douze mois ayant précédé la décision d'inaptitude au placement, ayant été sanctionnée pour deux rendez-vous manqués et en raison de l'absence de recherches d'emploi pour les mois de février, avril et août 2023. A cela s'était ajouté un sixième manquement, l'assurée n'ayant pas transmis ses recherches d'emploi du mois de septembre 2023 dans le délai imparti à cette fin. La DGEM a considéré que les explications de l'assurée ne lui étaient d'aucun secours. En qualité de demandeuse d'emploi, elle avait non seulement le devoir d'effectuer des recherches d'emploi, mais aussi celui de s'assurer de remettre le formulaire en attestant à l'ORP dans le délai légal, le formulaire remis tardivement pour le mois de septembre ne permettant ainsi pas de considérer qu'elle n'avait pas failli à ses obligations légales. Elle en a conclu que l'assurée n'avait pas démontré à satisfaction de droit sa volonté d'entreprendre tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé d'elle en vue de diminuer le dommage à l'assurance-chômage. Autant de manquements justifiaient qu'elle soit déclarée inapte au placement et privée de son droit aux indemnités de chômage.

Par courrier du 11 janvier 2024, l'ORP a informé l'assurée qu'elle remplissait à nouveau les conditions relatives à l'aptitude au placement

dès le

24 décembre 2023, la rendant attentive au fait qu'en cas de manquements à ses obligations, un nouvel examen de son dossier serait effectué et pourrait conduire à la négation de son aptitude au placement.

B. Par acte du 12 janvier 2024, H._____ a recouru contre la décision sur opposition du 20 décembre 2023 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant en substance à son annulation. Elle a soutenu qu'elle avait fait de nombreuses recherches d'emploi, que ces démarches lui avait notamment permis d'obtenir un stage lui ouvrant l'accès à une formation de la [...] d'auxiliaire de santé, qu'elle avait toujours travaillé dur, trouvant injuste que l'assurance-chômage ait fermé son dossier. Elle a relevé que pour le mois de février 2023 le formulaire de recherches d'emploi avait été envoyé à temps. A l'appui de son recours, elle a produit un lot de pièces établissant qu'elle a effectué des recherches d'emploi entre le 23 octobre 2023 et le 12 janvier 2024.

Par réponse du 13 mars 2024, la DGEM a conclu au rejet du recours, faisant valoir que la recourante n'avait pas invoqué d'arguments susceptibles de modifier la décision querellée. L'intimée a pour le surplus rappelé que la recourante avait, à plusieurs reprises, omis de transmettre à l'ORP les formulaires de preuves de recherches d'emploi dans le délai légal.

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.

2. Le litige porte sur l'aptitude au placement de la recourante pour la période du 1^{er} octobre au 23 décembre 2023. La valeur litigieuse correspondant aux indemnités relatives à cette période est inférieure à 30'000 fr. et fixe la compétence du juge unique pour statuer (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage si, entre autres conditions, il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration, et qui est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI).

b) En vertu 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.

La personne assurée doit remettre à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (art. 26 al. 2 OACI ; ATF 145 V 90 consid. 3.1). Peu importe que les preuves soient produites

ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

La personne assurée doit apporter la preuve de ses recherches d'emploi et supporte les conséquences de l'absence de preuve. Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi ou à la date de celle-ci soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective, respectivement à temps, des justificatifs. Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (ATF 145 V 90 consid. 3.2).

Selon l'art. 17 al. 3 et 5 LACI, la personne assurée a également l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et aux consultations spécialisées d'ordre psychosocial, professionnel ou en rapport avec la migration.

c) Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI donne lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI) et, s'il est répété, à une inaptitude au placement (art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI).

Conformément au principe de proportionnalité, l'aptitude au placement ne peut être niée qu'en présence de manquements répétés et pour autant qu'un ou plusieurs manquements au moins correspondent à des fautes moyennes ou graves. La personne assurée doit pouvoir se rendre compte, au vu du cumul ou de la gradation des sanctions endurées, que son comportement compromet de plus en plus son droit à l'indemnité (TF 8C_64/2020 du 19 novembre 2020 consid. 4.3 et les références). Il appartient à l'autorité de chômage, en présence de manquements répétés, d'informer la personne assurée que son comportement pourrait conduire au constat d'inaptitude au placement (art. 22 OACI). En cas de cumul de manquements, l'inaptitude prend effet le premier jour qui suit le manquement qui entraîne la constatation de l'inaptitude au placement (art. 45 al. 1 let. b OACI par analogie ; TF 8C_64/2020 précité consid. 4.3).

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 ; 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).

5. En l'espèce, la recourante a été sanctionnée une première fois le 16 mars 2023, compte tenu de son absence au premier rendez-vous fixé avec son conseiller en placement le 13 février 2023 (5 jours de suspension à compter du 14 février 2023), puis une seconde fois le 17 mars 2023 pour absence de recherches d'emploi en février 2023 (3 jours de suspension à compter du 1^{er} mars 2023). Elle a une nouvelle fois manqué un rendez-vous avec son conseiller en placement le 1^{er} mai 2023, ce qui a conduit la DGEM à prononcer une suspension de neuf jours à compter du 2 mai 2023. Deux suspensions ont ensuite été prononcées les 7 juillet et 2 octobre 2023 à l'encontre de la recourante, pour absence de recherches d'emploi aux mois d'avril et août 2023 (10 jours de suspension à compter du 1^{er} mai 2023 et 16 jours de suspension à compter du 1^{er} septembre 2023).

Inscrite en février 2023, la recourante a ainsi cumulé, dès après son inscription et jusqu'en octobre 2023, cinq sanctions successives en raison de rendez-vous manqués et en lien avec son obligation d'effectuer des recherches d'emploi. Outre le fait que ces décisions n'ont pas été contestées, elles précisaient toutes qu'une succession de suspensions pouvait conduire à la négation de l'aptitude au placement, de

sorte que la recourante a été dûment avertie de la conséquence possible de ses manquements.

La recourante a finalement commis une nouvelle violation des devoirs qui lui incombent en ne remettant pas les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2023. Elle a par conséquent été déclarée inapte au placement dès le 1^{er} octobre 2023, selon décision de la DGEM du 14 novembre 2023, en raison des trop nombreux manquements constatés par cette autorité.

La recourante considère que cette décision est injuste, alléguant qu'elle a effectué de nombreuses recherches d'emploi depuis son inscription auprès de l'ORP, et qu'elle cherchait et avait obtenu une place de stage lui ouvrant l'accès à une formation d'auxiliaire en santé qu'elle entendait suivre. D'une part, elle ne peut exciper de son souhait d'avoir voulu entreprendre une formation et de s'être ainsi consacrée à la recherche de stages, dans la mesure où cela ne pouvait faire obstacle au respect de l'ensemble de ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage. Il en va de même des périodes pendant lesquelles elle a respecté son obligation de rechercher un emploi et de remettre les preuves de ses recherches à temps, qui ne permettent pas de remédier au non-respect de ce devoir pendant d'autres périodes de contrôle.

S'agissant du mois de février 2023, la recourante allègue qu'elle aurait remis le formulaire établissant ses recherches d'emploi à temps. La date de transmission de ce document ne résulte cependant pas des pièces au dossier, étant pour le surplus rappelé qu'il incombe à l'assuré d'établir la date à laquelle il communique ses preuves de recherches d'emploi, lequel supporte donc les conséquences de l'absence de preuve. La sanction prononcée pour ce manquement n'ayant au demeurant pas fait l'objet d'une opposition, elle est entrée en force et ne saurait être remise en question devant l'autorité de céans.

Par ailleurs, la recourante a été dûment avertie des conséquences d'un cumul de sanctions : chaque décision la sanctionnant

contenait un avertissement, selon lequel des manquements répétés pouvaient conduire à lui nier le droit aux indemnités de chômage.

Enfin, la recourante n'a contesté aucune des décisions de suspension ayant conduit, après un sixième manquement, à la déclarer inapte au placement, de sorte qu'elles sont entrées en force et justifiaient l'inaptitude au placement prononcée.

Au vu de ce qui précède, la décision entreprise échappe au grief de l'arbitraire.

6. a) Mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision querellée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let.^{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,
le juge unique
prononce :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 20 décembre 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.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- H._____, personnellement,
- D._____,
- 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 :