

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 17 janvier 2014

Présidence de Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Barman Ionta

* * * * *

Cause pendante entre :

K. _____, à La Tour-de-Peilz, recourant,

et

T. _____, **Instance juridique chômage**, à Lausanne, intimé.

Art. 8 al. 1 let. f et g, 15 et 17 LACI

E n f a i t :

A. K. _____ (ci-après : l'assuré), né en 1962, a travaillé comme concierge dès 2004. Après la résiliation de ses rapports de travail, il s'est inscrit auprès de l'assurance-chômage le 28 mars 2012, revendiquant le droit à l'indemnité chômage dès le 1^{er} mai suivant. L'échéance de son délai de congé ayant été différé eu égard à une incapacité de travail survenue durant cette période, le début du délai-cadre d'indemnisation a été reporté au 1^{er} juin 2012.

L'assuré a fait l'objet de plusieurs mesures de suspension de son droit à l'indemnité de chômage prononcées par l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Par décision du 1^{er} juin 2012, une première suspension de 4 jours a été prononcée en raison d'un nombre de recherches d'emploi insuffisant pour la période précédant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage. Le 3 octobre 2012, l'assuré a été suspendu pour une durée de 16 jours pour ne pas s'être présenté à une mesure de marché du travail (MMT). Par décisions datées des 14 novembre, 16 novembre et 14 décembre 2012, des suspensions respectives de 3 jours, 4 jours et 16 jours lui ont été infligées en raison du fait qu'il n'avait pas remis la preuve de ses recherches d'emploi pour les mois de septembre, octobre et novembre 2012. Le 11 décembre 2012, l'assuré a été suspendu pour une durée de 5 jours pour ne pas s'être présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 15 novembre 2012. Par décisions datées des 16 janvier, 13 février et 13 mars 2013, des suspensions de 31 jours ont été prononcées pour absence de recherches d'emploi aux mois de décembre 2012, janvier et février 2013 ; ces trois décisions ont cependant été annulées le 11 juin 2013 par l'ORP.

Par lettre du 4 décembre 2012, le Service de l'emploi (ci-après : SDE), division juridique des ORP, a informé l'assuré qu'il allait examiner son aptitude au placement en raison des faits suivants : lors de son inscription auprès de l'ORP, l'assuré avait revendiqué des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} mai 2012 pour une disponibilité de

placement à 100% ; à la fin du mois de septembre, il avait annoncé à l'ORP débiter une activité indépendante à 50% à compter du 1^{er} novembre 2012 dans le domaine de la restauration de meubles ; souhaitant bénéficier des indemnités journalières pour le soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante (SAI), l'ORP lui avait refusé l'octroi des prestations dans le cadre du SAI par décision du 29 novembre 2012. Pour se déterminer en pleine connaissance de cause, le SDE a demandé à l'assuré de répondre à un certain nombre de questions relatives à sa disponibilité et à la mise en œuvre de son activité indépendante.

Après que l'assuré s'est déterminé par écrit, le SDE a reconnu son aptitude au placement par avis du 21 février 2013. Il a rendu l'assuré attentif au fait que les périodes pour lesquelles il avait indiqué être disponible pour un emploi de salarié (soit tous les matins) ne devaient en aucun cas être utilisées pour son activité indépendante (uniquement les après-midi). Par lettre datée du même jour, le SDE a informé la Caisse cantonale de chômage, Agence de [...] (ci-après : la Caisse), que l'assuré pouvait être indemnisé à 50% à compter du 1^{er} novembre 2012, sous réserve des autres conditions de droit.

B. Par décision du 18 mars 2013, le SDE a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 1^{er} février 2013. Il a relevé qu'en dépit des sanctions et rappels de ses obligations, l'assuré avait continué à se soustraire aux devoirs incombant à tout demandeur d'emploi, ne remettant aucune preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de février 2013. Ainsi, en accumulant les motifs de suspension notamment pour défaut de recherches d'emploi, absences aux entretiens de contrôle, et en refusant continuellement, malgré les avertissements, de se conformer aux directives de l'assurance-chômage, le SDE a considéré que l'assuré avait fait preuve d'un comportement inadéquat de nature à justifier la remise en cause de son aptitude au placement.

L'assuré a fait opposition à cette décision le 30 avril 2013, concluant à son annulation. En substance, il a fait valoir qu'en février 2013

« et même bien avant cela », il avait dû tout mettre en œuvre pour pouvoir garder son logement. Cette situation avait eu un impact sur le temps qu'il pouvait accorder à ses recherches d'emploi et sur le suivi dont il bénéficiait auprès de l'ORP. Il alléguait que son problème de logement avait été résolu au début du mois d'avril 2013 et pouvait à nouveau se consacrer pleinement à ses recherches d'emploi, précisant avoir déjà remis la preuve de ses recherches à son conseiller ORP pour les mois de mars et avril 2013.

Par décisions du 7 mai 2013, deux suspensions dans le droit à l'indemnité chômage de 16 jours ont été prononcées par l'ORP à l'encontre de l'assuré en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour les mois de mars et avril 2013.

Par lettre du 6 juin 2013, le SDE, division juridique des ORP, a informé la Caisse qu'après réexamen de la situation de l'assuré, ce dernier était à nouveau apte au placement au terme du délai d'attente minimum de 40 jours civils et pouvait par conséquent être indemnisé à compter du 30 avril 2013, sous réserve des autres conditions de droit.

Statuant sur l'opposition formée par l'assuré, l'Instance juridique chômage du SDE a confirmé, le 12 juin 2013, la décision d'inaptitude au placement du 18 mars 2013. Elle a d'abord relevé que durant le laps de temps écoulé entre l'inscription à l'assurance-chômage et la décision querellée, soit durant moins d'une année, l'assuré avait manqué à ses obligations de demandeur d'emploi à neuf reprises, sans excuse valable. Elle a par ailleurs considéré que le problème de logement, allégué dans le cadre de son opposition, ne l'empêchait pas d'effectuer des recherches d'emploi et de se rendre aux entretiens de conseil et de contrôle. De surcroît, ce problème devant être résolu depuis le début avril 2013, l'assuré n'avait toujours pas respecté ses obligations eu égard aux décisions de suspension du 7 mai 2013. A la lumière de ces éléments, l'opposant n'avait pas démontré à satisfaction de droit sa volonté d'entreprendre tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui pour mettre fin à son chômage dès le 1^{er} février 2013.

Le 20 juin 2013, l'ORP a confirmé l'inscription de l'assuré en qualité de demandeur d'emploi pour un temps de travail à 50%.

Par décision du 21 juin 2013, la Caisse a fait savoir à l'assuré qu'il ne serait pas indemnisé pour les périodes de chômage du 1^{er} décembre 2012 au 31 janvier 2013. Elle exposait que son droit s'était éteint au 1^{er} avril 2013 pour la période de décembre 2012 et au 1^{er} mai 2013 pour la période de janvier 2013, alors que les formules « indications de la personne assurée » pour les deux mois en question ne lui étaient parvenues que le 20 juin 2013.

C. Par acte du 24 juin 2013, K._____ a recouru contre la décision sur opposition rendue le 12 juin 2013 par le SDE, Instance juridique chômage, concluant à son annulation. Il expose avoir été autorisé par son conseiller ORP, dès la fin de l'année 2012, à faire des recherches d'emploi à 50% eu égard à son activité indépendante, mais être resté inscrit, par erreur, comme demandeur d'emploi à 100% jusqu'au 20 juin 2013, entraînant de ce fait de multiples sanctions injustifiées.

Dans sa réponse du 2 octobre 2013, l'autorité intimée conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Elle rappelle que le recourant a été sanctionné à six reprises pour absence de recherches d'emploi et non pour recherches d'emploi insuffisantes ainsi que pour ne pas s'être rendu à un entretien de conseil et avoir refusé une mesure de marché du travail. Elle relève en outre que l'argument du recourant dans son écriture du 24 juin 2013 est un fait nouveau, non invoqué en procédure d'opposition. Pour le surplus, elle renvoie aux motifs développés dans sa décision sur opposition.

Le recourant n'a pas déposé de nouvelle détermination dans le délai imparti à cet effet.

E n d r o i t :

1. a) Interjeté dans le respect du délai légal de 30 jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1] par renvoi de l'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]), le recours a été déposé en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]).

La contestation porte sur l'inaptitude au placement du recourant pour une période de trois mois (1^{er} février 2013 au 30 avril 2013). La valeur litigieuse n'excédant de ce fait pas 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage notamment s'il est apte au placement (let. f) et s'il satisfait aux exigences de contrôle (let. g).

a) 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). L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments : la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail – plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée – sans que l'assuré en soit empêché pour des causes inhérentes à sa personne, et, d'autre part, la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que

l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels.

L'aptitude au placement peut être niée notamment en raison de recherches d'emploi continuellement insuffisantes (ATF 125 V 51 consid. 6a ; 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C_138/2007 du 1^{er} février 2008, consid. 3.1). Cependant, en vertu du principe de proportionnalité (ATF 130 V 385 ; 125 V 193 consid. 4), l'insuffisance de recherches d'emploi doit être sanctionnée, en premier lieu, par une suspension du droit à l'indemnité ; l'inaptitude au placement ne sera admise qu'en présence de circonstances tout à fait particulières. Tel est le cas notamment si l'assuré, malgré une suspension antérieure de son droit à l'indemnité, persiste à n'entreprendre aucune recherche ou lorsque, nonobstant les apparences extérieures, on peut mettre en doute sa volonté réelle de trouver du travail. Il en va de même lorsque l'assuré n'entreprend aucune démarche pendant une longue période ou que ses recherches sont à ce point insuffisantes ou dépourvues de tout contenu qualitatif qu'elles sont inutilisables (TF 8C_749/2007 du 3 septembre 2008, consid. 5.6.2 et les références).

b) 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 (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage 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 et doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (cf. art. 26 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Il a notamment l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil (art. 17 al. 3 let. b LACI)

et aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (art. 17 al. 3 let. a LACI).

Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 LACI sanctionne en particulier l'assuré qui ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (let. c) ou qui n'observe pas les prescriptions de contrôle ou les instructions de l'autorité compétente, notamment en ne se présentant pas à une mesure de marché du travail (let. d).

c) 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 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 et les références ; voir ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.2). Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a en outre mentionné, dans le Bulletin LACI relatif à l'indemnité de chômage, que pour qu'une suspension soit prononcée, il faut que les faits déterminants puissent être prouvés au degré de vraisemblance prépondérante ; il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (SECO, Bulletin LACI IC, janvier 2013, D5).

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. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. 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, faut de quoi elles risquent de

devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 125 V 193 consid. 2 et les références).

3. L'intimé retient que l'assuré n'a pas respecté ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage en ne recherchant pas un emploi au cours des mois d'octobre 2012 à février 2013 et en ne se présentant pas à une mesure de marché du travail ainsi qu'à un entretien de conseil et de contrôle. Le fait qu'il ait persisté dans cette attitude malgré les avertissements et sanctions prononcées à son encontre révèle qu'il n'était pas disposé à tout entreprendre pour limiter son chômage. Eu égard à son comportement, son aptitude au placement devait être niée.

En procédure d'opposition, le recourant reconnaît ne pas avoir satisfait à ses obligations de chômeur jusqu'en avril 2013, alléguant un problème de logement. Dans le cadre de son recours, il reproche à l'intimé de ne pas avoir tenu compte du fait qu'il était autorisé par son conseiller ORP à n'effectuer des recherches d'emploi qu'à 50% dans la mesure où il avait débuté une activité indépendante.

a) En alléguant être resté inscrit par erreur comme demandeur d'emploi avec une disponibilité de 100%, le recourant tente en vain de remettre en cause le bien-fondé des décisions de suspension prononcées à son encontre. Faute d'avoir été contestées en temps utiles, les décisions des 1^{er} juin, 3 octobre, 14 et 16 novembre, 11 et 14 décembre 2012 ont acquis force de chose décidée. Ce principe s'attachant toutefois au seul dispositif et non aux motifs d'une décision, le recourant est habilité, dans le cadre du présent litige portant sur son aptitude au placement, à discuter les faits à la base des sanctions ayant servi de fondement à la décision attaquée.

b) Le SDE a reconnu que le recourant était apte à être placé à 50% dès le 1^{er} novembre 2012, avec une disponibilité pour un emploi salarié tous les matins (lettre du 21 février 2013). Cela étant, et compte tenu des considérations qui suivent, la question de savoir si le conseiller

ORP a permis au recourant d'effectuer des recherches d'emploi à 50% dès la fin de l'année 2012 peut restée ouverte.

En effet, lors de son inscription à l'ORP, le recourant a revendiqué des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} mai 2012 pour une disponibilité au placement de 100%, disponibilité reconnue à tout le moins jusqu'au 31 octobre 2012 par le SDE. Or on constate que le dossier remis par l'intimé ne contient aucune formule « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour les mois de septembre 2012 à février 2013 ; il contient cependant les décisions aux termes desquelles le recourant a été suspendu dans son droit à l'indemnité chômage pour absence de recherches d'emploi aux mois de septembre, octobre et novembre 2012, pour recherches d'emploi insuffisantes pour la période précédant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage, ainsi que les décisions de suspension pour absence à une mesure de marché du travail en octobre 2012 et à un entretien de conseil et de contrôle en novembre 2012. Ainsi, quatre décisions concernent la période antérieure au 31 octobre 2012. Par ailleurs, dès le mois de septembre 2012, les suspensions ont été prononcées pour absence de recherches d'emploi, non pour recherches d'emploi insuffisantes. De ce fait, le recourant n'a même pas effectué des recherches d'emploi à 50% comme le lui aurait permis, selon ses allégations, son conseiller ORP. De surcroît, le SDE avait rendu l'intéressé attentif au fait qu'il devait être disponible pour un emploi salarié à 50% et, corrélativement, respecter les obligations incombant à tout demandeur d'emploi durant le temps à disposition. S'agissant de l'absence à l'entretien de conseil et de contrôle du 15 novembre 2012, on rappellera que ces entretiens ont pour finalité le contrôle de l'aptitude et de la disponibilité au placement des assurées (cf. art. 22 al. 2 OACI). Par son comportement, le recourant a ainsi empêché l'autorité compétente d'en vérifier les conditions de réalisation.

Finalement, en ne remettant aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois de février 2013, alors que des suspensions avaient été prononcées les 16 janvier et 13 février 2013 pour absence de recherches d'emploi (bien que les décisions aient été annulées

ultérieurement par l'ORP), le recourant s'est maintenu dans un comportement contraire à ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage.

Le problème de logement de février 2013, voire « même bien avant cela », allégué en procédure d'opposition, n'est par ailleurs pas pertinent, le recourant n'apportant aucun élément tendant à prouver qu'il ne pouvait, en parallèle de ce problème, respecter ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage.

c) En définitive, le recourant a été sanctionné à six reprises par des suspensions de son droit à l'indemnité chômage sur une période de sept mois (juin à décembre 2012). Il n'a allégué aucune recherche d'emploi pour les mois de septembre à février 2013 ni invoqué d'excuses valables pour son absence à la mesure de marché du travail et à l'entretien de conseil et de contrôle.

Force est dès lors de constater que par ses manquements répétés, l'intéressé s'est comporté de manière à compromettre sérieusement ses chances de retrouver un emploi et a violé son obligation de diminuer le dommage à un point tel qu'il se justifie de douter de sa volonté réelle de trouver du travail. C'est donc à juste titre, et conformément à la jurisprudence exposée ci-dessus, que l'intimé a nié son aptitude au placement à compter du 1^{er} février 2013.

4. Le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, vu l'issue du litige (art. 55 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 12 juin 2013 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, 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. _____
- 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).

La greffière :