

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 5 juillet 2019

---

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique  
Greffière : Mme Rochat

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**X.** \_\_\_\_\_, à (...), recourante,

et

**G.** \_\_\_\_\_, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

---

**Art. 8 et 15 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** X. \_\_\_\_\_ (ci-après: l'assurée ou la recourante, née en [...]), s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de [...] le 27 avril 2018 et a revendiqué des prestations de chômage à compter du 1<sup>er</sup> mai 2018.

L'assurée a été sanctionnée à plusieurs reprises pour divers manquements, soit :

- par décision non contestée du 30 mai 2018, pour recherches insuffisantes d'emploi pour la période avant-chômage, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 9 jours à compter du 1<sup>er</sup> mai 2018.
- par décision non contestée du 19 juin 2018, pour une absence de recherche d'emploi au mois de mai 2018, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 4 jours à compter du 1<sup>er</sup> juin 2018.
- par décision non contestée du 9 juillet 2018 pour refus de participer à une mesure du marché du travail, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 7 jours à compter du 23 mai 2018.
- par décision non contestée du 22 août 2018, pour abandon d'une mesure du marché du travail, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 7 jours à compter du 9 août 2018.
- par décision non contestée du 22 août 2018, pour recherches insuffisantes d'emploi au mois de juillet 2018, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 1<sup>er</sup> août 2018.

- par décision non contestée du 26 septembre 2018, pour absence de recherche d'emploi au mois d'août 2018, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018.

Par décision du 2 octobre 2018, la Division juridique des ORP du Service de l'emploi (ci-après : Division juridique des ORP), a déclaré l'assurée inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018, en raison de la succession de manquements qui lui étaient reprochés, en dernier lieu des recherches d'emploi inexistantes pour le mois d'août 2018. En effet, malgré les sanctions et le rappel de ses obligations, l'assurée avait continué à se soustraire aux devoirs qui incombaient à tout demandeur d'emploi dans le cadre de l'assurance-chômage.

Le 23 octobre 2018, l'assurée a formé opposition à l'encontre de cette décision. Elle a contesté avoir manqué à ses obligations, indiquant avoir régulièrement fait ses recherches d'emploi sur la base d'une quinzaine de postulations par mois au minimum, y compris au mois d'août 2018, avec trois jours de retard. Elle allègue par ailleurs avoir été victime d'harcèlement administratif, l'ORP lui ayant sans cesse demandé de fournir des documents pour compléter son dossier. Elle avait par ailleurs été sanctionnée à tort pour avoir refusé de suivre une mesure en mai, étant malade à cette période. Elle a également reproché à sa conseillère d'avoir violé son droit au respect et à la confidentialité, alors qu'elle répétait systématiquement son nom à "grand bruit" lors des entretiens de sorte qu'il pouvait être entendu de tous. Enfin, l'assurée a précisé être une personne motivée, avoir la volonté d'être indépendante financièrement et de pouvoir trouver un travail rapidement pour subvenir aux besoins de ses enfants.

Le 12 novembre 2018, le Service de l'emploi, instance juridique chômage (ci-après : SDE ou intimé) a informé l'assurée que son aptitude au placement était à nouveau reconnue à compter de cette date, étant arrivée au terme du délai d'attente minimum de 40 jours civils à compter de la décision d'inaptitude au placement.

Le 10 décembre 2018, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 8 novembre 2018, pour avoir manqué un rendez-vous.

Par décision sur opposition du 10 janvier 2019, le SDE a rejeté l'opposition formée par l'assurée et confirmé la décision de la Division juridique des ORP du 2 octobre 2018. Le SDE a d'abord précisé que l'examen d'aptitude au placement concernait la période allant du 1<sup>er</sup> septembre au 11 novembre 2018. Il a ensuite constaté qu'au vu des nombreuses décisions de sanctions prononcées contre elle, soit six depuis son inscription au mois de mai 2018, l'assurée n'avait pas rempli à satisfaction les obligations incombant aux demandeurs d'emploi. Il a relevé au surplus qu'elle ne s'était pas rendue à un entretien de conseil et de contrôle fixé le 7 novembre 2018. Les griefs invoqués par l'assurée à l'appui de son opposition ne pouvaient pas être pris en considération, les décisions de suspensions critiquées étant entrées en force.

**B.** Par acte du 3 février 2019, l'assurée a interjeté recours à l'encontre de la décision sur opposition du 10 janvier 2019 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Elle demande à ce que l'ensemble des décisions qui ont mené à son inaptitude au placement soient revues, expliquant qu'elle n'a fait opposition qu'à la première ainsi qu'à la dernière sanction "car elle n'a reçu aucune réponse du service juridique" à son premier acte d'opposition et qu'il lui a par conséquent "paru vain d'écrire pour les suivantes".

Par réponse du 12 avril 2019, le SDE a conclu au maintien de la décision sur opposition entreprise et au rejet du recours. Il constate d'abord qu'aucun acte d'opposition n'a été déposé par la recourante à l'encontre de l'une des décisions de suspensions rendues à son encontre, lesquelles étaient toutes entrées en force à ce jour. Ensuite il a expliqué que la conseillère en personnel avait régulièrement discuté lors des entretiens de conseil et de contrôle avec la recourante des sanctions prononcées à son encontre, des objectifs fixés en matière de recherches

d'emploi et des voies de droit à sa disposition si elle entendait s'opposer aux sanctions. L'assuré n'avait cependant jamais fait usage de ce droit dans le délai légal. Enfin, le SDE a rappelé que la recourante par son comportement n'avait pas démontré à satisfaction de droit sa volonté d'entreprendre tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé d'elle pour retrouver un travail.

Invitée à se déterminer sur la réponse de l'intimée, la recourante n'a pas procédé plus avant.

### **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. 1 et 119 al. 1 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 en l'occurrence sur l'aptitude au placement de la recourante entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 11 novembre 2018.

**3.** L'assuré a droit à l'indemnité de chômage, entre autres conditions, s'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). L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments : d'une part, la capacité de travail - c'est-à-dire la faculté d'exercer une activité lucrative salariée sans en être empêché par 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 d'employeurs potentiels (ATF 136 V 95 consid. 7.3 ; ATF 125 V 51 consid. 6a ; ATF 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C\_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.1).

**4. 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'al. 3 de cette disposition, l'assuré est également tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé ; il a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (let. a), aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et à des consultations spécialisées (let. b) et de fournir les documents

permettant de juger s'il est apte au placement ou si le travail proposé est convenable (let. c).

**b)** Selon l'art. 30 al. 1 let. c et d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable ou qu'il n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente.

La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Selon l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension 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).

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

La violation de ces obligations ne peut donc en principe pas déboucher immédiatement sur la négation du droit à l'indemnité. En revanche, la violation répétée des devoirs figurant à l'art. 17 LACI permet aux organes compétents de constater que l'assuré ne remplit pas la condition de l'aptitude au placement (*cf.* Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 24 *ad* art. 15 LACI). Autrement dit, l'existence cumulative de plusieurs faits justifiant une suspension pour un seul ou divers motifs - faits qui vont à l'encontre de l'achèvement du chômage - peut conduire à une inaptitude au placement avec refus du droit à l'indemnité (DTA 1986 n° 5 p. 20). Il faudra nier l'aptitude au placement si, durablement, l'assuré n'est disposé ou n'est en mesure de s'engager que de manière restreinte (DTA 1989 n° 1 p. 53).

Conformément aux principes de proportionnalité et de prévisibilité, ainsi qu'en vertu de l'obligation de renseigner et de conseiller

(art. 27 LPGA et 19a OACI), l'aptitude au placement ne peut être niée qu'en présence de manquements répétés et au terme d'un processus de sanctions de plus en plus longues, pour autant que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois (TF 8C\_99/2012 du 2 avril 2012 consid. 3 ; DTA 1986 n° 5 p. 20). Il faudra qu'un ou plusieurs manquements au moins correspondent à des fautes moyennes ou graves. Il n'est pas possible de constater l'inaptitude au placement si seulement quelques fautes légères ont été commises (DTA 1996/1997 n° 8 p. 33). L'assuré doit pouvoir se rendre compte, au vu de la gradation des sanctions endurées, que son comportement compromet de plus en plus son droit à l'indemnité (TFA C 320/05 du 20 avril 2006 consid. 4 ; TF 8C\_966/2012 du 16 avril 2013 consid. 2). 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 (après une série de manquements sanctionnés). On applique par analogie le principe qui figure à l'art. 45 al. 1 let. b OACI (Rubin, *op. cit.*, n. 24 ad art. 15 LACI).

Ainsi, l'aptitude au placement peut être niée notamment en raison de recherches d'emploi continuellement insuffisantes, en cas de refus réitéré d'accepter un travail convenable, ou encore lorsque l'assuré limite ses démarches à un domaine d'activité dans lequel il n'a, concrètement, qu'une très faible chance de trouver un emploi (ATF 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C\_330/2011 du 26 janvier 2012 consid. 3 et les références citées).

Il y a lieu de sanctionner l'insuffisance de recherches d'emploi en premier lieu par une suspension du droit à l'indemnité de chômage au sens de l'art. 30 LACI, afin que l'assuré ait l'occasion de modifier sa façon d'effectuer ses recherches d'emploi et de se conformer aux attentes de l'ORP. En vertu du principe de proportionnalité, pour admettre une inaptitude au placement en raison de recherches insuffisantes, il faut que l'on se trouve en présence de circonstances tout à fait particulières (ATF 130 V 385 ; 125 V 193 consid. 4c). C'est le cas, notamment, lorsque l'assuré, malgré une suspension antérieure de son droit à l'indemnité,

persiste à ne pas faire les efforts nécessaires en matière de recherches d'emploi 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 citées ; cf. également Rubin, *op. cit.*, n. 25 ad art. 15 LACI).

**b)** Le Tribunal fédéral a jugé qu'à partir du moment où, en application du principe de proportionnalité, les circonstances du cas justifient une procédure de sanction préalable, celle-ci ne saurait être suivie immédiatement après d'une décision d'inaptitude au placement, sous peine de vider le principe de son sens. Une gradation de la sanction (d'une suspension du droit à l'indemnité à une négation de l'aptitude au placement qui signifie, il faut le souligner, la fin du droit aux prestations) ne serait en effet pas justifiable si elle ne reposait pas sur un nouveau comportement de l'assuré répréhensible du point de vue du droit de l'assurance-chômage. Par ailleurs, la sanction de suspension a également une fonction d'avertissement et éducative qui doit permettre à l'intéressé de se mettre en conformité avec ses obligations de chômeur. Si l'assuré s'obstine dans une attitude contraire à ses devoirs, alors il y a lieu de nier son aptitude au placement car on ne peut plus uniquement conclure à un manque d'observation de l'obligation de diminuer le chômage de sa part. La Haute Cour a ainsi annulé une décision déclarant un assuré inapte au placement sur la base des mêmes faits dont l'ORP avait connaissance au moment où il a rendu les décisions de suspension dans la mesure où la sanction plus sévère de l'inaptitude n'était fondée sur aucun autre grief (TF C 265/06 du 14 novembre 2007 consid. 4.3).

**c)** Il découle des considérations qui précèdent que, pour juger de l'aptitude au placement d'un assuré, le comportement de celui-ci s'avère décisif. Dès lors, l'assuré qui avait été jugé inapte au placement ne peut être reconnu apte à être placé que s'il modifie radicalement son comportement, et non pas dès qu'il accepte de participer à une mesure

isolée (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, *in* FF 2001 2123, p. 2158).

**6. a)** En l'espèce, il est reproché à la recourante d'avoir fourni des preuves de recherches insuffisantes pour la période précédant le chômage, d'avoir communiqué à deux reprises des preuves de recherches d'emploi hors délai (mai et août 2018), d'avoir refusé de participer à une mesure du marché du travail en mai 2018 et d'avoir abandonné une mesure du marché du travail en août 2018. La recourante a été sanctionnée pour chacun de ces manquements et aucune de ces décisions n'a fait l'objet d'une opposition.

**b)** Par décision du 2 octobre 2018, la Division juridique des ORP a déclaré la recourante inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018, en raison de la succession de manquements qui lui étaient reprochés. En dernier lieu, l'assurée n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour le mois d'août 2018. L'intimé, dans la décision sur opposition attaquée, a confirmé cette décision, en relevant que les décisions de l'ORP des 30 mai, 19 juin, 9 juillet, 22 août et 26 septembre 2018 étaient entrées en force et que par ailleurs, l'assurée ne s'était pas rendue à un entretien de conseil et de contrôle fixé le 7 novembre 2018.

L'intimé n'a, en revanche, fait état d'aucun manquement antérieur à la décision du 2 octobre 2018 qui n'aurait pas déjà été sanctionné par l'ORP. La remise tardive des recherches d'emploi pour le mois d'août 2018 constitue à cet égard le dernier manquement de l'assurée. Il a été sanctionné par décision du 26 septembre 2018, si bien qu'il ne pouvait être à la base de la décision d'inaptitude du 2 octobre 2018 (cf. consid. 5b *supra*). Il ne ressort pas non plus du dossier qu'un comportement répréhensible autre que ceux déjà sanctionnés par l'ORP dans ses nombreuses décisions puisse être reproché à la recourante.

Force est ainsi de constater que la recourante a été déclarée inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018 sur la base des mêmes faits dont l'ORP avait connaissance au moment où il a rendu les

décisions de suspension, en violation des principes rappelés ci-dessus (cf. consid. 5b *supra*). Par ailleurs, force est de constater que la décision d'inaptitude au placement a été rendue avant même que le délai pour faire opposition contre la décision du 26 septembre 2018 ne soit échu. La Division juridique des ORP ne pouvait ainsi formellement se prévaloir d'une décision non encore entrée en force pour émettre sa décision d'inaptitude du 2 octobre 2018. Il faut ainsi constater que celle-ci a été rendue de manière prématurée. On notera encore que les autres décisions rendues par l'ORP des 30 mai, 19 juin, 9 juillet et 22 août, ne suffisaient pas à fonder une décision d'inaptitude au placement, les manquements reprochés correspondant à des fautes légères.

On soulignera enfin que l'intimé a retenu a tort, dans le cadre de la décision sur opposition entreprise, que l'assurée ne s'était pas rendue à un entretien de conseil et de contrôle fixé le 7 novembre 2018, en y voyant un motif supplémentaire pour justifier la décision d'inaptitude au placement du 2 octobre 2018. Il résulte néanmoins d'une note interne datée du 12 novembre 2018 (pièce 16 du dossier de l'intimé) que le rendez-vous manqué a été annulé au motif que l'assurée n'avait pas été convoquée avec le modèle adéquat.

Au vu de ce qui précède et même si le comportement de la recourante n'est pas exempt de tout reproche, c'est à tort que l'intimé a déclaré celle-ci inapte au placement. Partant la décision d'inaptitude au placement et la décision sur opposition, dont est recours, doivent être annulées.

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

**b)** 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 dès lors que le recourant a agi sans l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- 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 :

- X. \_\_\_\_\_, à [...],
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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: