

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 31 mai 2019

---

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique  
Greffière : Mme Huser

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

S. \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 8 al. 1 let. f et 15 al. 1 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** S. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1980, s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ORP) le 30 août 2017 et a revendiqué des prestations à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

L'assuré a été sanctionné à plusieurs reprises pour divers manquements, soit :

- par décision du 1<sup>er</sup> février 2018, confirmée par décision sur opposition du 13 avril 2018, pour absence de recherches d'emploi remises dans le délai légal en novembre 2017, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2017 ;
- par décision du 1<sup>er</sup> février 2018, confirmée par décision sur opposition du 2 mai 2018, pour absence de recherches d'emploi remises dans le délai légal en décembre 2017, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 10 jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018;
- par décision du 15 août 2018 pour recherches d'emploi insuffisantes en juillet 2018 avec suspension du droit à l'indemnité pendant 10 jours à compter du 1<sup>er</sup> août 2018 ;
- par décision du 3 septembre 2018 pour refus d'un emploi convenable fin mai 2018 avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 31 jours à compter du 2 juin 2018;

- par décision du 3 septembre 2018 pour renvoi d'une mesure du marché du travail en juillet 2018 avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 25 juillet 2018;
- par décision du 4 septembre 2018 pour non-respect des instructions en juillet 2018 avec suspension du droit à l'indemnité de 5 jours à compter du 19 juillet ;

Toutes les décisions susmentionnées avertissaient l'assuré que l'accumulation de sanctions constituait un motif de négation de l'aptitude au placement ayant pour conséquence l'arrêt total du versement des indemnités de chômage.

Par décision du 11 septembre 2018, la Division juridique des ORP du Service de l'emploi (ci-après : la Division juridique des ORP), a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> août 2018, en raison de la succession de manquements qui lui étaient reprochés, en dernier lieu des recherches d'emploi insuffisantes pour le mois de juillet 2018. En effet, malgré les sanctions et rappel de ses obligations, l'assuré avait continué à se soustraire aux devoirs qui incombaient à tout demandeur d'emploi dans le cadre de l'assurance-chômage.

Le 8 octobre 2018, l'assuré a formé opposition contre la décision précitée. Il a fait valoir une violation de son droit d'être entendu, considérant que les reproches formulés étaient, selon lui, vagues, voire inconsistants, dès lors qu'il avait assumé une présence aux rendez-vous fixés et justifié son absence à l'un d'entre eux en fournissant un certificat médical. Il a également indiqué ne pas comprendre pour quel motif il avait été sanctionné en lien avec les recherches d'emploi effectuées en juillet 2018. Enfin, il a précisé qu'il avait fourni des certificats médicaux lorsqu'il était en emploi temporaire (PET) et a ainsi estimé avoir rempli ses obligations de demandeur d'emploi.

A la suite de l'opposition formée par l'assuré et d'un entretien avec celui-ci le 22 octobre 2018, la Division juridique des ORP a indiqué, dans un courrier daté du même jour adressé à la Caisse cantonale de chômage, Agence de Lausanne, avoir réexaminé la situation et estimé, à l'issue d'une période de contrôle de quarante jours (soit du 11 septembre au 20 octobre 2018), que l'assuré était à nouveau apte au placement dès le 21 octobre 2018.

Par décision sur opposition du 30 novembre 2018, le SDE a rejeté l'opposition précitée et confirmé la décision de la Division juridique des ORP du 11 septembre 2018. Le SDE a tout d'abord précisé que l'examen d'aptitude au placement concernait la période allant du 1<sup>er</sup> août au 20 octobre 2018. Il a ensuite relevé les différents manquements reprochés au recourant. Il a également exposé que, contrairement à ce que soutenait celui-ci, la décision contestée indiquait très clairement que le recourant avait été dûment averti, par le biais de nombreuses sanctions, que son comportement était contraire aux exigences de l'assurance-chômage et que, malgré cela, il avait continué à se soustraire à ses obligations et avait ainsi adopté un comportement inadéquat, de nature à justifier la remise en cause de son aptitude au placement. S'agissant du grief de violation du droit d'être entendu, le SDE a exposé que le recourant avait eu la possibilité d'exercer un tel droit en faisant opposition aux diverses décisions de sanction prononcées à son encontre et qu'il avait d'ailleurs fait usage de cette possibilité pour certaines d'entre elles alors que d'autres étaient passées en force sans avoir été contestées. Concernant la décision de sanction en lien avec les recherches d'emploi insuffisantes en juillet 2018, le SDE a fait remarquer que cette décision était entrée en force faute d'avoir été contestée et qu'il n'y avait ainsi pas lieu d'y revenir. Enfin, le SDE a considéré que s'il était suffisamment établi que l'assuré avait été en incapacité de travail du 11 au 20 juin puis du 23 juillet au 30 septembre 2018 au vu des certificats médicaux produits par celui-ci, cela n'excusait pas le comportement général (manque de sérieux) reproché à l'assuré face aux obligations lui incombant en tant que demandeur d'emploi.

**B.** Par acte du 20 décembre 2018, l'assuré a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation. Le recourant fait en substance valoir qu'il n'a pas été en mesure de répondre à toutes les sanctions qui lui sont parvenues en raison de son état de santé. Il mentionne plus précisément, en se référant à la décision de refus d'un emploi convenable rendue par le SDE le 3 septembre 2018, que la convocation à un entretien d'embauche qui lui a été adressée par l'ORP ne lui serait jamais parvenue, raison pour laquelle il ne s'y serait pas rendu. Il fournit à l'appui de cet argument un courrier adressé à la Poste le 30 novembre 2018 dans lequel il indique à cette dernière que les courriers envoyés par l'ORP ne lui sont pas parvenus à deux reprises. Il joint également la réponse de la Poste, datée du 4 décembre 2018.

Par réponse du 25 janvier 2019, le SDE déclare maintenir sa position, en relevant qu'aucun des certificats médicaux produits ne permet de retenir que le recourant était dans un état de santé tel qu'il lui était impossible de faire opposition à l'encontre des décisions le sanctionnant ou, à tout le moins, de charger un tiers de cette démarche. Il fait par ailleurs remarquer que deux des décisions de sanction portant sur une absence de recherches d'emploi remises dans le délai légal ont été contestées par le recourant et confirmées par décisions sur opposition des 13 avril et 2 mai 2018.

Par réplique du 19 février 2019, le recourant reprend l'argument invoqué dans son recours, à savoir qu'il n'a pas pu s'opposer à toutes les décisions de sanction, compte tenu de son état de santé.

Par duplique du 14 mars 2019, le SDE mentionne que la réplique du recourant ne contient aucun élément susceptible de lui faire revoir sa position et conclut ainsi au rejet du recours.

**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 sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une inaptitude au placement du recourant pour la période courant du 1<sup>er</sup> août au 20 octobre 2018, en raison d'une série de manquements reprochés à celui-ci.

**3.** L'assuré a droit à l'indemnité de chômage à la condition notamment qu'il soit apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). Aux termes de l'art. 15 al. 1 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. Selon la jurisprudence, 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 (ATF 143 V 168 consid. 2 ; 136 V 95 consid. 5.1 et les références citées ; TF 8C\_862/2015 du 26 février 2016 consid. 3.2).

L'aptitude au placement peut dès lors 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 120 V 392 consid. 1 ; TF 8C\_220/2011 du 26 janvier 2012 consid. 3).

**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.

**c)** 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.* Boris 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).

**4. a)** En l'espèce, entre novembre 2017 et juillet 2018, le recourant a fourni à deux reprises des preuves de recherches d'emploi hors délai pour les mois de novembre et décembre 2017. Il a fourni des preuves de recherches insuffisantes pour le mois de juillet 2018. Il a refusé un emploi convenable en mai 2018 et a été renvoyé d'une mesure du marché du travail en juillet 2018. Le recourant a été sanctionné pour

chacun de ces manquements. Les décisions relatives aux recherches d'emploi remises hors délai en novembre et décembre 2017 ont chacune fait l'objet d'une opposition de la part du recourant, rejetée par décisions sur opposition entrée en force faute de recours. Les autres décisions n'ont fait l'objet d'aucune opposition.

**b)** Par décision du 11 septembre 2018, la Division juridique des ORP a déclaré le recourant inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> août 2018 au motif que malgré les sanctions et rappels de ses obligations, celui-ci avait continué à se soustraire aux devoirs qui incombent à tout demandeur d'emploi et que ses recherches d'emploi durant le mois de juillet 2018 étaient jugées insuffisantes.

L'intimé, dans la décision sur opposition attaquée, a confirmé la décision précitée, en listant les faits énumérés au consid. 4a *supra*. Il n'a, en revanche, fait état d'aucun manquement antérieur à la décision du 11 septembre 2018 qui n'aurait pas déjà été sanctionné par l'ORP (en particulier, les recherches d'emploi insuffisantes pour le mois de juillet 2018 avaient été sanctionnées par décision du 15 août 2018). Il ne ressort pas non plus du dossier qu'un comportement répréhensible autre que celui déjà sanctionné par l'ORP dans ses nombreuses décisions puisse être reproché au recourant.

Force est ainsi de constater que le recourant a été déclaré inapte au placement à compter du 1<sup>er</sup> août 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*). La sanction plus sévère de l'inaptitude au placement n'est ainsi pas fondée.

On relèvera d'ailleurs que dans sa décision d'inaptitude au placement du 11 septembre 2018, la Division juridique des ORP soutient que les recherches insuffisantes au mois de juillet 2018 aurait été le manquement de trop qui a donné lieu à la décision précitée. Or, comme déjà mentionné ci-avant, ce manquement avait déjà été sanctionné par décision du 15 août 2018, si bien qu'il ne pouvait être à la base de la

décision d'inaptitude du 11 septembre 2018. 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 15 août 2018 ainsi que contre celles datées du 3 septembre 2018 relatives à un refus d'un emploi convenable, respectivement à un renvoi d'une mesure du marché du travail, ne soit échu. Il en va de même de la décision du 4 septembre 2018 pour non-respect des instructions. La Division juridique des ORP ne pouvait ainsi formellement se prévaloir de décisions non encore entrées en force pour émettre sa décision d'inaptitude du 11 septembre 2018. Il faut ainsi constater que celle-ci a été rendue de manière prématurée. On notera encore que les deux autres décisions rendues le 1<sup>er</sup> février 2018 en lien avec des recherches d'emploi fournies hors délai ou insuffisantes, comportant des sanctions de 5, respectivement 10 jours de suspension, ne suffisaient pas à fonder une décision d'inaptitude au placement, les manquements reprochés correspondant à des fautes légères.

Au vu de ce qui précède et même si le comportement du recourant n'est pas exempt de tout reproche, c'est à tort que l'intimé a déclaré celui-ci inapte au placement du 1<sup>er</sup> août au 20 octobre 2018. Partant la décision d'inaptitude au placement et la décision sur opposition, dont est recours, doivent être annulées.

Compte tenu de l'issue du recours, les griefs soulevés par le recourant n'ont pas lieu d'être examinés plus avant.

**5.** En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition entreprise annulée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer des dépens dès lors que le recourant n'est pas assisté d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 30 novembre 2018 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 :

- S. \_\_\_\_\_,
- 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 :