

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 juillet 2014

Présidence de Mme PASCHE, juge unique
Greffière : Mme Preti

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourant, représenté par Fortuna Compagnie
d'assurance de protection juridique SA, à Nyon,

et

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

Art. 15 ss LACI

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit comme demandeur d'emploi à 100% auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de [...] le 13 septembre 2012, en sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage à compter du 1^{er} septembre 2012. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès le 1^{er} octobre 2012.

Selon certificat médical du Dr [...] du 12 septembre 2012, l'assuré a présenté une incapacité de travail ayant débuté le 5 avril 2012, de durée probable jusqu'à fin octobre 2012.

Dès le 22 octobre 2012, l'assuré a suivi une mesure d'orientation professionnelle auprès de l'[...] d'[...] organisée par l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : OAI).

Par décision du 14 novembre 2012, l'assuré a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pendant deux jours pour absence de recherches d'emploi au mois d'octobre 2012. L'assuré ne s'est pas opposé à cette décision.

Dans un courrier du 9 novembre 2012, l'ORP a informé l'assuré qu'il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil convenu le 8 novembre 2012 et l'invitait à exposer son point de vue dans un délai de dix jours. L'assuré s'est excusé, par courrier du 14 novembre 2012, expliquant qu'il pensait que le rendez-vous avait été fixé à 11 heures et non pas à 8 heures, de sorte qu'il s'était présenté trop tard à l'ORP le jour convenu. Le 12 décembre 2012, l'ORP a rendu une décision de suspension de cinq jours à l'encontre de l'assuré pour rendez-vous manqué le 8 novembre 2012. L'assuré n'a pas formé opposition à cette décision.

Le 20 décembre 2012, l'assuré s'est présenté à un entretien de conseil avec sa conseillère ORP. Selon le procès-verbal du 21 décembre

2012 relatant cet entretien, l'assuré avait réalisé jusqu'alors des recherches d'emploi sans savoir comment procéder et sans indications claires. Des objectifs ont ainsi été ciblés, lors de l'entretien, vers des fonctions d'opérateur de production ou d'ouvrier, en tenant compte des restrictions médicales de l'assuré. Toutefois, dans l'échange, la conseillère ORP s'était rendue compte que l'assuré ne savait pas chercher un emploi en dehors du domaine de la construction. Lors de cet entretien, l'assuré a également été informé que s'il prenait un congé non payé, il devait continuer à effectuer des recherches d'emploi (procès-verbal du 21 décembre 2012).

Le 19 février 2013, l'assuré et sa conseillère ORP se sont entretenus en ces termes (rubrique « synthèse de l'entretien » du procès-verbal du 20 février 2013) :

« [...]

Nous passons en revue les PRE [preuves de recherches d'emploi] de décembre ainsi que de janvier.

Nous constatons que le courrier ainsi que le CV se référant aux fonctions d'opérateur de production n'ont pas été utilisés. DE [demandeur d'emploi] admet ne pas savoir chercher en dehors du domaine de la construction ou d'un environnement connu. Il a cherché un emploi dans sa région et en effectuant des visites.

Nous acceptons exceptionnellement les recherches de décembre en l'état, tenant compte de la situation globale de l'assuré et d'une coordination en cours.

DE nous dit également ne pas savoir comment trouver ses cibles ou entreprises cibles. Il nous demande une liste d'entreprises. Nous lui confirmons que nous ne pouvons pas lui en remettre et qu'une mesure comme IPT aurait apporté un tel support.

Nous lui indiquons qu'il ne peut être assisté comme il le souhaite par nos soins et qu'il devrait dès lors, comme répété maintes fois, trouver un traducteur et/ou une aide.

Nous passons en revue les PRE de janvier et constatons que des RE [recherches d'emploi] n'ont pas été effectuées durant le congé non payé. Nous informons DE d'une éventuelle insuffisance, qui sera analysée par le biais de nos partenaires juridiques. Nous avons clarifié ce point avant son départ à l'étranger.

Tenant toujours compte de la présente situation, nous acceptons le type de RE encore en l'état.

DE nous dit avoir procédé ainsi en février également. Nous les accepterons en février et lui demandons instamment de trouver une aide pour utiliser les outils de recherche mis en place pour commencer.

Avec l'accord de DE, nous allons pouvoir parler à son fils qui pourrait éventuellement l'aider.

Selon les décisions qui auront cours le 28 février prochain, nous adapterons la stratégie avec d'éventuelles mesures pouvant solutionner temporairement ou par étape la situation ([...] ou [...] ou [...]), par exemple).

DE dit ne pas tout comprendre, nous insistons pour que DE sollicite de l'aide extérieure pour traduire et l'aider dans les différentes étapes administratives ou de recherche. »

Par décision du 20 février 2013, l'assuré a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours pour recherches d'emploi insuffisantes au mois de janvier 2013.

Le 24 avril 2013, une séance tripartite entre l'assuré, sa conseillère ORP et un collaborateur de l'OAI a permis d'aligner les objectifs en matière de recherches d'emploi, soit quatre à huit recherches d'emploi de qualité et lissées dans le mois. L'assuré a été félicité pour le changement opéré dans ses recherches d'emploi en mars 2013 et encouragé à poursuivre ses recherches dans le secteur industriel en tant que collaborateur polyvalent (procès-verbal d'entretien du 24 avril 2013).

Lors d'un entretien entre l'assuré et sa conseillère ORP, le 24 juin 2013, les preuves de recherches d'emploi pour les mois d'avril et mai 2013 ont été passées en revue et estimées conformes aux objectifs fixés en séance tripartite (procès-verbal d'entretien du 24 juin 2013).

Dans un courrier du 13 août 2013, l'ORP a informé l'assuré que des recherches d'emploi ainsi que leurs preuves étaient requises durant un congé non payé, même si ce dernier se déroulait à l'étranger. En revanche, aucune recherche d'emploi n'était requise durant les « vacances » allouées par la caisse, soit les « jours sans contrôles ». Les recherches devaient être effectuées chaque semaine et pas seulement sur

une partie du mois. L'assuré a également été informé qu'une succession de sanctions pouvait induire l'annulation de son dossier ORP.

Selon un procès-verbal d'entretien du 30 août 2013, le collaborateur de l'OAI a informé la conseillère ORP de l'assuré qu'il respectait toutes les instructions dans le cadre de la LAI suite à la séance tripartite d'avril 2013 et qu'il lui remettait les cartes de visite prises lors de ses recherches.

Le 30 août 2013, l'assuré s'est entretenu avec sa conseillère ORP comme suit (procès-verbal du même jour) :

« [...] Nous passons en revue les PRE du mois de juin et celles du mois de juillet.

Nous rappelons à DE qu'il recherche une fonction en qualité de collaborateur polyvalent, comme convenu avec Monsieur W. _____ ; néanmoins, il ne pourra pas faire du déménagement ou travailler en qualité d'aide-monteur en chauffage, selon les restrictions médicales remises.

Nous consultons notre partenaire de l'IJC [indemnité journalière de chômage]. Nous acceptons celles du mois de juin, de manière purement exceptionnelle.

Nous ne pouvons accepter celles du mois de juillet. Des RE manquent du 01 au 17 juillet ; les dates figurant sur la seconde page sont une erreur, il s'agit bien du mois de juillet ; sur les 6 RE concernant le mois de juillet, 5 RE ont été réalisées dans le même quartier et peut-être le même jour, 4 RE portent la même date.

Nous devons les soumettre en l'état à nos partenaires du juridique, et indiquer une insuffisance.

Nous relevons le fait que cela sera la 4^{ème} sanction. Dès lors, il s'agit d'un dernier avertissement. Le prochain manquement éventuel induira un examen AP [aptitude au placement] pour cumul de sanction et l'annulation du dossier pourrait être prononcée.

Une annulation serait corrélée à l'annulation du paiement des IC [indemnités chômage] et à l'annulation du prochain cours prévu, d'un commun accord avec l'OAI, car sans le français, toute autre démarche reste difficile.

Nous reconfirmons / répétons les objectifs (PV du 24 avril) : 1 à 2 RE par semaine, soit 4 à 8 RE ciblées et lissées dans tout le mois. Chaque RE doit être réalisée auprès d'une entreprise différente, ciblée soit tenant compte des restrictions médicales et finalement pas au même endroit.

Les RE doivent être régulières et pas effectuées au même endroit.

[...]»

Par décision du 2 septembre 2013, l'assuré a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pendant dix jours pour recherches d'emploi insuffisantes au mois de juillet 2013. L'assuré s'est opposé à cette décision le 24 septembre 2013, expliquant notamment qu'il avait effectué des recherches d'emploi les 25 et 26 juillet malgré ses cours de français et qu'il était en vacances du 29 juillet au 9 août 2013.

Par décision du 24 septembre 2013, l'assuré a été une nouvelle fois suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pendant onze jours pour recherches d'emploi insuffisantes au mois d'août 2013. L'assuré s'est opposé à cette décision le 1^{er} octobre 2013, complétée le 23 octobre 2013 par l'intermédiaire de son représentant Fortuna Compagnie d'assurance de protection juridique SA (ci-après : Fortuna). En substance, l'assuré a fait valoir que ses recherches d'emploi ne pouvaient être refusées au motif qu'il avait concentré ses efforts sur un site, en l'occurrence au [...]. Ses recherches d'emploi restaient pertinentes qualitativement et il respectait pour le surplus le quota fixé par sa conseillère ORP (entre quatre et huit recherches d'emploi par mois).

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rendu une décision, le 27 septembre 2013, considérant l'assuré inapte au placement dès le 1^{er} septembre 2013. Le SDE a estimé qu'en accumulant les motifs de suspensions notamment pour défaut de recherches d'emploi et insuffisantes, rendez-vous manqué et en refusant continuellement, malgré les avertissements, de se conformer aux directives de l'assurance-chômage, l'assuré avait fait preuve d'un comportement inadéquat de nature à justifier la remise en cause de son aptitude au placement.

Le 2 octobre 2013, la Caisse cantonale de chômage a rendu une décision, demandant à l'assuré la restitution de la somme de 2'494 fr. 30 à titre de prestations perçues à tort, compte tenu de la décision

d'inaptitude au placement rendue par le SDE le 27 septembre 2013. L'assuré a formé opposition le 9 octobre 2013.

L'assuré s'est opposé à la décision du SDE du 27 septembre 2013 (inaptitude au placement) le 9 octobre 2013, complétée le 30 octobre 2013 par l'intermédiaire de Fortuna. L'assuré a expliqué qu'il avait démontré sa volonté de trouver un travail convenable en effectuant des recherches d'emploi en nombre suffisant et ciblées. Il a en outre fait valoir que l'inaptitude au placement ne pouvait être prononcée au vu des sanctions pour faute légère retenues jusqu'à présent. Il précisait enfin que plusieurs décisions prononçant des sanctions n'étaient pas devenues définitives, de sorte que l'aptitude au placement ne pouvait être examinée en l'état.

Selon un procès-verbal d'entretien du 18 octobre 2013, la conseillère ORP a accepté les preuves de recherches d'emploi de l'assuré pour le mois de septembre 2013 en ces termes :

« [...]

Nous passons en revue les PRE du mois de septembre.

4 régions ont été ciblées: [...], [...], [...] et [...].

Cet état de fait est une amélioration. Nous acceptons les PRE en l'état.

Nous demandons à DE pour le mois d'octobre de bien vouloir garder un objectif de 1 à 2 RE par semaine. Chaque RE doit concerner une région différente. DE doit également proposer ses services pour des fonctions qu'il peut réaliser et éviter des fonctions dans le déménagement par exemple.

Notre objectif est commun au sien, se donner le plus de chance possible pour rebondir le plus rapidement possible sur le marché. S'il souhaite faire des visites d'entreprise, il peut vérifier les activités que l'entreprise déploie, se renseigner et finalement passer. La préparation est également importante pour améliorer les chances de réussite d'une recherche.

Nous prenons des cartes de visite que DE nous montre et regroupons deux régions différentes pour chaque semaine prise, dans un mois qui comprendrait 4 semaines (4 groupes de 2 cartes de régions chaque fois différentes se forment sur le bureau). Nous essayons d'illustrer les propos.

Nous revenons sur le fait que le mois de juin avait été accepté de manière exceptionnelle et que les PRE du mois de juillet et du mois d'août manquaient de qualité. Elles étaient toutes faites dans le même quartier, ce qui laissait présager qu'elles avaient été faites le même jour.

Nous partageons avec DE l'annonce d'auxiliaire polyvalent publiée par la S. _____ dans les 24 Heures d'hier. Dans le doute et avec l'accord de DE, nous appelons l'employeur et vérifions si les tâches peuvent être faites à plusieurs, tenant compte du poids des tables par exemple, ou si les tâches doivent être faites seul. Le responsable des concierges nous indique qu'il s'agit principalement du nettoyage des WC publics, de la gestion des poubelles sur les quais et finalement du contrôle des salles, après une manifestation. DE veut se porter dès lors candidat. La recherche figurera sur le tableau du mois d'octobre.

Nous encourageons DE à procéder ainsi pour d'autres annonces, par exemple. Le dossier sera envoyé par courrier postal.

[...] »

Par courrier du 20 novembre 2013, le SDE a affirmé qu'après une période de contrôle de quarante jours depuis la date de sa décision, le 27 septembre 2013, il était ressorti que l'assuré avait de nouveau respecté les instructions dans le cadre de l'assurance-chômage et qu'il était de ce fait à nouveau déclaré apte au placement à compter du 7 novembre 2013.

Selon un procès-verbal d'entretien du 27 novembre 2013, la conseillère ORP a passé en revue les preuves de recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2013, lesquelles ont été acceptées compte tenu des « changements » opérés.

Par décision sur opposition du 19 décembre 2013, le SDE a rejeté les oppositions formées par l'assuré à l'encontre des décisions des 2 et 24 septembre 2013 de l'ORP (recherches d'emploi insuffisantes en juillet et août 2013). Le SDE a retenu que les recherches d'emploi pour le mois de juillet étaient insuffisantes au niveau quantitatif et que celles du mois d'août étaient ciblées sur un seul lieu sans préciser quel poste était recherché, de sorte que les sanctions étaient justifiées.

Par décision sur opposition du 4 février 2014, le SDE a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 27 septembre 2013

(inaptitude au placement). Le SDE a estimé qu'au travers de ses précédents manquements aux obligations imposées par l'assurance-chômage, l'assuré avait démontré qu'il n'avait pas la volonté d'entreprendre tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui pour mettre fin à son chômage. L'assuré devait par conséquent être déclaré inapte au placement pour la période du 1^{er} septembre au 6 novembre 2013.

Selon un procès-verbal du 6 février 2014, la conseillère ORP de l'assuré a passé en revue les recherches d'emploi pour les mois de novembre, décembre et janvier. Elle a constaté que l'assuré effectuait toujours des visites pour rechercher un emploi, mais qu'il avait également répondu à une annonce et l'avait félicité à ce sujet.

Selon un procès-verbal du 7 mars 2014, la conseillère ORP a apprécié et encouragé l'assuré dans son souhait à vouloir diversifier la façon de chercher un emploi.

B. Par acte du 3 mars 2014, A._____, par le biais de Fortuna Compagnie d'assurance de protection juridique SA, a recouru contre la décision du SDE du 4 février 2014 relative à son inaptitude au placement du 1^{er} septembre au 6 novembre 2013 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation et à la reconnaissance de son aptitude au placement, respectivement son droit aux indemnités de chômage, pour la période du 1^{er} septembre au 6 novembre 2013 compris. En substance, il fait valoir qu'il met tout en œuvre pour retrouver un travail convenable, estimant que ses recherches sont en nombre suffisant et correctement ciblées, en voulant pour preuve le fait que l'autorité lui a à nouveau reconnu le droit aux prestations depuis le 7 novembre 2013. Dans un autre moyen, il explique avoir été averti à chaque fois, alors que selon l'échelle des suspensions (Bulletin LACI, D 72), l'assuré n'est averti du risque d'examen de son aptitude au placement qu'à compter du troisième manquement. Il estime dès lors qu'il n'y a aucune raison de le sanctionner plus lourdement en raison de ces avertissements parce qu'il a été averti dès le premier avertissement alors

que d'autres demandeurs d'emploi ne sont avertis qu'à compter du troisième manquement identique. Dans un dernier moyen, il fait valoir qu'il est contraire à la jurisprudence fédérale de sanctionner légèrement un comportement, et d'ensuite prononcer une inaptitude au placement en se basant sur ce même comportement. Pour lui, dans la mesure où il a été sanctionné à cinq reprises sur une période de onze mois, que ses sanctions étaient plus légères que celles imputées dans l'arrêt auquel il se réfère, le principe de proportionnalité n'a pas été respecté et il ne pouvait se rendre compte, au vu de la gradation des sanctions endurées pour faute légère uniquement, que son comportement compromettait de plus en plus son droit à l'indemnité. A titre de mesures d'instruction, il demande son interrogatoire.

Dans sa réponse du 23 avril 2014, le SDE maintient sa position, en précisant notamment qu'il y a bien eu gradation dans la durée des suspensions prononcées, la dernière sanction ayant été pondérée pour tenir compte du fait que l'obligation de rechercher un emploi ne portait que sur une partie du mois.

Le recourant a contesté la détermination de l'intimée dans son écriture du 3 mars [recte : mai] 2014.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS

837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable et qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant à l'évidence inférieure à 30'000 fr. compte tenu de la période en cause, soit du 1^{er} septembre au 6 novembre 2013, le juge unique de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétent pour statuer (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. La contestation porte sur le refus du droit à l'indemnité de chômage pour cause d'inaptitude au placement pour la période du 1^{er} septembre au 6 novembre 2013.

3. 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 (ATF 125 V 51 consid. 6a ; 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C_138/2007 du 1^{er} février 2008 consid. 3.1).

L'aptitude au placement peut être niée notamment en raison de recherches d'emploi continuellement insuffisantes (ATF 123 V 214 consid. 3). 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 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 ; 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 ; TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 4.1 ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess 2014, p. 153 ss, ch. 25). Conformément aux principes de proportionnalité et de prévisibilité, et 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, et pour autant que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois (TF 8C_99/2012 du 2 avril 2012 ; DTA 1986 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 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, C 188/05 du 19 janvier 2006 ; Boris RUBIN, op. cit, p. 153 ch. 24).

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 cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (cf. art. 26 al. 1 OACI).

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).

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).

4. L'intimé retient que le recourant n'a pas respecté ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage en ne recherchant pas un emploi au cours du mois d'octobre 2012, en ne se rendant pas à l'entretien de conseil du 8 novembre 2012 sans excuse, et en présentant des recherches d'emploi insuffisantes pour les mois de janvier, juillet et août 2013.

Or il apparaît qu'en octobre 2012, le recourant a subi une période d'incapacité de travail du 1^{er} septembre au 21 octobre 2012 et qu'il a ensuite suivi une mesure sous l'égide de l'OAI dès le 29 octobre 2012. S'agissant de l'entretien du 8 novembre 2012, il est établi que le recourant ne s'est pas présenté. Il s'en est toutefois excusé par courrier du 9 novembre 2012 et a expliqué qu'il s'était trompé sur l'heure du rendez-vous.

En outre si ses recherches d'emploi ont été qualifiées d'insuffisantes en janvier 2013, ce n'est pas en raison de leur nombre, mais parce qu'elles n'étaient pas réparties uniformément dans le mois. En effet, le recourant a pris un congé non payé jusqu'au 18 janvier 2013 (procès-verbal d'entretien du 21 décembre 2012), il a donc réalisé sept recherches d'emploi entre le 22 et le 31 janvier 2013. A la lecture des procès-verbaux d'entretien, l'on remarque que le recourant s'est réorienté professionnellement et que cela a donné lieu à une période d'adaptation correspondant à la fin de l'année 2012 et au début 2013. En effet, il ressort du procès-verbal d'entretien du 21 décembre 2012 que le

recourant ne savait pas comment procéder pour rechercher un emploi, à défaut d'indications claires. L'ORP lui avait alors fixé l'objectif de trouver un emploi en tant qu'opérateur de production ou d'ouvrier en prenant en considération ses restrictions médicales. Dans l'échange, la conseillère ORP s'était rendue compte que le recourant ne savait pas rechercher un emploi dans un domaine autre que celui de la construction. En février 2013, le recourant revenait sur ce point en expliquant à sa conseillère ORP qu'il ne savait pas comment trouver ses cibles ou entreprises cibles. Dans ce contexte, l'ORP a accepté à plusieurs reprises, compte tenu de la situation globale du recourant et d'une coordination en cours, des recherches d'emploi qui n'entraient pas exactement dans les objectifs fixés (procès-verbal du 20 février 2013). Dans le procès-verbal du 24 avril 2013, le recourant a toutefois été félicité pour le changement opéré en mars 2013 dans ses recherches d'emploi et encouragé à poursuivre dans ce sens (savoir quatre à huit recherches d'emploi de qualité lissées dans le mois). Il résulte également du procès-verbal d'entretien du 24 juin 2013 que les recherches d'emploi des mois d'avril et de mai 2013 étaient conformes aux objectifs fixés.

S'agissant des recherches d'emploi insuffisantes en juillet et août 2013, le recourant a été informé par courrier de l'ORP du 13 août 2013 que dans le cadre d'un congé non payé, il devait continuer à effectuer des recherches d'emploi, chaque semaine et pas seulement sur une partie du mois. En juillet 2013, le recourant a réalisé deux recherches d'emploi. En août 2013, l'assuré a effectué, dans le même secteur géographique, huit recherches d'emploi lissées dans le mois. L'ORP a estimé, pour le mois d'août 2013, que les recherches d'emploi étaient qualitativement insuffisantes car elles avaient été effectuées dans le même quartier. Toutefois, à l'occasion de l'entretien de contrôle du 30 août 2013, il a été relevé que, suite à la séance tripartite d'avril 2013, l'assuré respectait tout dans le cadre de LAI. Il ressort par ailleurs du procès-verbal d'entretien du 18 octobre 2013 que les recherches d'emploi de l'assuré du mois de septembre 2013 ont été acceptées et qu'elles faisaient état d'une amélioration. Le procès-verbal du 27 novembre 2013 relatif aux recherches d'emploi du mois d'octobre 2013 montrait

également des changements et précisait que les recherches d'emploi avaient été acceptées. Il en va de même des recherches d'emploi ultérieures pour les mois de novembre à février 2014, le recourant ayant été au passage félicité pour avoir varié sa méthode de postulation (procès-verbaux d'entretien 6 février et 7 mars 2014).

Enfin, par ses manquements répétés, l'assuré a violé son obligation de diminuer le dommage. Cela ne suffit toutefois pas pour mettre en doute sa volonté réelle de retrouver un travail. A la suite des manquements d'octobre, novembre 2012 et janvier 2013, l'assuré a manifesté concrètement sa volonté de trouver un travail. Entre février et mai 2013, son attitude n'a ainsi pas donné lieu à des critiques, bien au contraire. S'il est exact qu'en juillet et août 2013, il lui a été reproché d'avoir effectué des recherches insuffisantes, à savoir insuffisantes quant à leur nombre pour juillet 2013 et effectuées au sein d'une seule zone industrielle pour août 2013, il a pour autant bien effectué des recherches d'emploi durant cette période. Il a ensuite tiré les conséquences qui s'imposaient et son attitude n'a plus donné lieu à la critique. En définitive, on ne saurait nier l'aptitude au placement de l'assuré du seul fait que ses manquements sont en relation avec l'utilisation de méthodes de postulation qui ne cadrent pas avec l'art. 26 al. 1 OACI (cf. dans ce sens TFA C 6/05 du 6 mars 2006). De surcroît, il faut que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois (cf. DTA 1986 p. 20 ; arrêt 8C_99/2012 du 2 avril 2012). Or en l'occurrence, l'assuré a commis des fautes légères en octobre, novembre 2012 et janvier 2013, puis une faute légère en juillet et finalement moyenne, mais pondérée, en août 2013. Vu la période considérée, soit près d'un an, et les sanctions en cause, c'est à tort qu'une décision d'inaptitude au placement a été rendue.

5. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA). Le recourant obtenant gain de cause et

représenté par une assurance de protection juridique a droit à une indemnité de 1'000 fr. à titre de dépens à charge de l'intimé (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 4 février 2014 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 versera à A. _____ une indemnité de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Fortuna Compagnie d'assurance de protection juridique SA (pour A. _____),
- 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 :