

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 26 janvier 2024

Composition : M. WIEDLER, juge unique

Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

L._____, à [...], recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 17 LACI.

E n f a i t :

A. L._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], au bénéfice d'une formation de polymécanicien, travaillait pour le compte d'[...] depuis le 1^{er} avril 2018. L'assuré est incapable de travailler depuis le 28 janvier 2019, en raison de troubles de l'adaptation avec suspicion d'état dépressif et d'un burn-out.

Le 13 janvier 2020, l'assuré, par le biais de son assurance-perte de gain maladie, a adressé une demande de prestations à l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : l'OAI).

A l'issue d'un entretien du 25 mars 2020, l'OAI a jugé nécessaire d'accorder à l'assuré une mesure d'intervention précoce sous la forme d'un coaching après burn-out.

Cette mesure d'accompagnement s'est déroulée du 24 juin au 28 août 2020. L'assuré s'est ensuite vu proposer une mesure de réinsertion sous la forme d'un entraînement progressif à l'endurance, afin de lui permettre de se remobiliser.

Par communication du 16 septembre 2020, l'OAI a informé l'assuré qu'il lui accordait une mesure de réinsertion au sens de l'art. 14a LAI (loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité ; RS 831.20) qui aurait lieu du 28 septembre au 27 décembre 2020 au sein de la section dessin industriel de l'Orif de [...]. Le taux de présence initial était de 20 %, avec augmentation progressive à 40 %. Pendant la durée de la mesure, l'assuré a perçu des indemnités journalières de la part de l'OAI.

Lors d'un bilan du 8 décembre 2020, les encadrants de l'Orif ont indiqué à l'OAI que l'assuré semblait s'intégrer dans la mesure, malgré ses acouphènes pour lesquels le Service médical régional de l'AI (ci-après : le SMR) examinerait le droit à un éventuel reclassement. La mesure d'entraînement à l'endurance allait être prolongée, avec l'objectif de stabiliser le taux de présence avant de l'augmenter à 4 heures par jour.

Le 15 décembre 2020, l'OAI a informé l'assuré que la mesure de réinsertion était prolongée du 28 décembre 2020 au 27 mars 2021. La mesure a à nouveau été prolongée du 28 mars au 27 juin 2021, étant précisé que le taux de présence, désormais de 50 %, devait atteindre 80 % à l'issue des trois mois.

Le 8 juin 2021, lors d'un entretien de bilan, les encadrants de l'Orif ont indiqué que l'assuré était présent à la mesure, était motivé et que tout se passait bien pour lui. Il n'avait pas eu beaucoup d'absences hormis durant la quarantaine due au COVID et aux conséquences de la maladie. La belle progression et les efforts fournis par l'assuré ont été relevés. L'assuré était dans l'attente de réponses de l'OAI pour la suite, notamment eu égard à ses acouphènes qui rendaient, à son sens, impossible l'exercice de son activité professionnelle précédente. Dans l'attente de nouvelles de son dossier et ses éventuels droits, il était important que l'assuré continue à s'investir dans la mesure, d'une part pour conserver un certain rythme et d'autre part pour récupérer les forces perdues à cause du COVID. Les intervenants ont proposé une prolongation de la mesure pour trois mois supplémentaires, avec un taux de présence de 80 %.

Par communication du 10 juin 2021, l'OAI a informé l'assuré qu'il prolongeait la mesure à 80 % du 28 juin au 26 septembre 2021.

Les 23 juillet et 13 août 2021, la polyclinique ORL du CHUV et le médecin traitant de l'assuré ont adressé leur rapport à l'OAI.

Le SMR a été sollicité pour avis le 19 août 2021 et s'est prononcé en faveur de la mise en œuvre d'une expertise pluridisciplinaire comportant un volet psychiatrique, ORL et de médecine interne, le 3 septembre 2021.

Par communication du 9 septembre 2021, l'OAI a informé l'assuré qu'un examen médical approfondi était nécessaire afin de clarifier son droit aux prestations.

B. Le 16 septembre 2021, l'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi à partir du 27 septembre 2021.

Lors d'un premier entretien de conseil en placement du 27 septembre 2021, l'assuré a indiqué avoir participé à une mesure de l'Orif organisée par l'OAI du 28 septembre 2020 au 26 septembre 2021 et se considérer comme apte au placement à 100 % dans un environnement non bruyant. S'agissant de ses recherches avant chômage, il a exposé que l'OAI lui communiquait trimestriellement la poursuite de la mesure et que, lors de son dernier entretien qui s'était déroulé en août 2021, il avait été informé que la mesure prendrait fin au 26 septembre 2021.

Le même jour, l'assuré a remis à son conseiller en placement le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », dont il ressort que l'intéressé a effectué neuf recherches entre le 30 août et le 23 septembre 2021.

Le 29 septembre 2021, l'assuré a transmis à l'ORP deux certificats médicaux pour la période du 1^{er} juillet au 27 septembre 2020 ainsi que les communications de l'OAI concernant la mesure de réinsertion.

Par décision du 6 octobre 2021, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant sept jours à compter du 27 septembre 2021 en raison de recherches d'emploi insuffisantes avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage. Il a retenu que l'assuré n'avait pas respecté ses incombances en matière de recherches avant chômage mais que les « efforts manifestes entrepris durant la majeure partie de la période précédant le droit aux indemnités de chômage » justifiaient de fixer la suspension à sept jours indemnisables.

L'assuré s'est opposé à cette décision par courrier du 12 octobre 2021. Il a exposé qu'il suivait une mesure de réinsertion professionnelle de l'OAI qui est généralement prolongée de trois mois en trois mois, étant précisé qu'un bilan est réalisé un mois avant l'échéance pour décider de sa prolongation. Il avait eu son dernier rendez-vous le 24 août 2021 avec son référent, qui l'avait alors informé que sa mesure ne serait pas reconduite et qu'il devait s'inscrire au chômage, ce qu'il avait fait le 16 septembre suivant. Il lui était désormais reproché de ne pas avoir effectué de recherches pour la période précédant sa demande de chômage, soit durant les mois de juillet et août 2021, alors qu'il avait pris connaissance de la fin de la mesure le 24 août 2021 et qu'il avait par la suite pris les mesures nécessaires en matière de recherches d'emploi.

Dans un certificat établi le 26 octobre 2021 à l'attention de l'ORP, le Dr [...] a attesté que l'assuré était pleinement apte au travail depuis le 26 septembre 2021, dans toutes activités respectant son niveau de compétences et offrant un environnement avec un niveau sonore de maximum 70 décibels.

Par décision sur opposition du 25 novembre 2021, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ; depuis le 1^{er} juillet 2022 : la Direction générale de l'emploi et du marché du travail [DGEM ; ci-après également : l'intimée]) a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 6 octobre 2021. Il a constaté que, selon la pratique, il y avait lieu d'examiner les efforts que l'assuré avait entrepris pour retrouver un emploi convenable durant les trois mois qui précédaient son inscription au chômage, soit du 28 juin au 27 septembre 2021. Or, les neuf recherches réalisées sur cette période ne pouvaient être considérées comme suffisantes. En outre, même si l'assuré mentionnait n'avoir été informé que le 24 août 2021 que la mesure OAI ne serait pas reconduite, il ressortait du dossier qu'il savait que la mesure était octroyée, par décision du 10 juin 2021, pour une période de trois mois échéant le 26 septembre 2021 et qu'il y avait un risque qu'elle ne soit pas prolongée. L'assuré ne pouvait donc ignorer qu'il risquait de devoir émarger au chômage et

devait tout mettre en œuvre pour éviter ce risque. Le SDE a précisé qu'en qualifiant la faute de légère et en prononçant une suspension de sept jours, inférieure au minimum prévu par le SECO, l'ORP avait fait preuve de clémence. Une sanction de neuf jours aurait été adéquate mais le SDE a renoncé à réformer la décision au détriment de l'assuré.

C. Par acte adressé au SDE le 21 décembre 2021, L._____ a déclaré « faire opposition » contre cette décision sur opposition, concluant à l'annulation de la sanction. Il a réitéré ses griefs, en ajoutant que la sanction impliquait qu'il était attendu de lui qu'il effectue des recherches d'emploi durant toute la durée de la mesure de l'OAI, à savoir une année complète. Or, il était incapable de travailler et la mesure avait pour but de le réintégrer au travail. Il était donc compréhensible qu'il n'ait pas fait de recherches d'emploi, comme l'indiquait son référent dans une attestation du 1^{er} décembre 2021 qu'il a adressée en annexe à sa prise de position.

Par courrier du même jour, le SDE a transmis l'acte d'L._____ et son annexe à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, comme objet de sa compétence.

Le SDE a adressé sa réponse au recours le 8 février 2022, concluant à son rejet. Il a rappelé qu'un assuré est tenu de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnités, déjà durant le délai de congé et, lorsqu'il s'agit de rapport de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois. Dans le cas présent, même si la mesure était reconduite tous les trois mois, elle devait être assimilée par analogie à un rapport de travail de durée limitée.

Ensuite d'une réquisition du juge instructeur, l'OAI a produit le dossier de l'assuré, le 31 mars 2022.

Par avis du 11 avril 2022, le juge instructeur a invité les parties à consulter le dossier de l'OAI et à déposer leurs éventuelles déterminations. Les parties ne se sont pas déterminées.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

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 la question de savoir si la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant d'une durée de sept jours à compter du 27 septembre 2021 était justifiée dans son principe et dans sa quotité.

3. a) En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment.

b) L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier sitôt que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement, de sorte que la personne assurée doit être sanctionnée même si elle n'a pas été renseignée précisément sur les conséquences de son inaction. A la fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, la personne assurée doit donc s'efforcer de trouver un nouvel emploi pendant le délai de congé. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et de manière générale durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1). L'élément essentiel pour déterminer la période à prendre en considération lors de l'examen des recherches d'emploi est le moment où l'assuré a connaissance du fait qu'il est objectivement menacé de chômage (TF 8C_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 ; arrêt 715 22 72/191 du 16 août 2022 du Tribunal cantonal de Bâle-Campagne, section du droit des assurances sociales).

Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). Selon l'art. 30 al. 1 let. c 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. La suspension du droit à l'indemnité est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

c) Dans ses directives (voir Bulletin LACI Indemnité de chômage [IC] Marché du travail/Assurance-chômage), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a retenu qu'il convient de renoncer à la preuve des

recherches d'emploi pour certaines catégories de personnes et dans certains cas de figure. Sont notamment mentionnées les personnes assurées qui participent à des mesures CII reconnues et approuvées par le canton lorsque cela est objectivement justifié par la réinsertion, ou les personnes qui participent à une mesure de détection précoce de l'AI. Dans ces deux cas, il est possible de renoncer à la preuve des efforts entrepris en matière de recherche d'emploi pour une durée maximale de trois mois.

4. Dans le cas d'espèce, l'assuré s'est inscrit auprès de l'OAI le 13 janvier 2020. Lors du premier entretien du 25 mars 2020, l'OAI a jugé nécessaire de mettre en œuvre une mesure d'intervention précoce sous la forme d'un coaching après burn-out en faveur de l'assuré. Cette mesure s'est déroulée du 24 juin au 28 août 2020 et a été remplacée par une mesure de réinsertion, sous la forme d'un entraînement progressif à l'endurance auprès de l'Orif de [...]. La nouvelle mesure a débuté, à 20 %, le 28 septembre 2020, et a été augmentée progressivement de 40 % à 80 % au fil des prolongations (du 28 décembre 2020 au 27 mars 2021, du 28 mars au 27 juin 2021, puis du 28 juin au 26 septembre 2021). La mesure de réinsertion a pris fin le 26 septembre 2021, sans être prolongée, ce dont l'assuré a été informé le 24 août 2021. L'OAI avait en effet décidé de mettre en œuvre une expertise pluridisciplinaire, mettant ainsi fin à la mesure. L'assuré s'est inscrit à l'ORP le 16 septembre 2021 comme demandeur d'emploi, à partir du 27 septembre 2021.

Il apparaît donc qu'avant de s'inscrire en tant que demandeur d'emploi, le recourant suivait une mesure de l'art. 14a LAI octroyée par l'OAI, soit un entraînement progressif à l'endurance. Cette mesure avait pour but sa réinsertion et se déroulait au sein d'un centre agréé, l'Orif de [...]. Dans ces circonstances, l'ORP aurait dû faire application du motif de libération prévu au chiffre B320 du Bulletin LACI (mesures CII) et ainsi ne pas sanctionner l'assuré.

Quoi qu'il en soit, il est erroné de retenir, comme l'a fait le SDE, que l'assuré avait connaissance lorsque la mesure a été prolongée, le 10 juin 2021, qu'elle ne le serait que pour une durée de trois mois et qu'il

lui appartenait de chercher des emplois durant cette période, comme cela est exigé pour un employé au bénéfice d'un contrat de durée déterminée. L'assuré était en arrêt de travail et avait déposé une demande de prestations à l'OAI. Il était dans ce cadre en processus de réinsertion, dont le but était de lui permettre de retrouver une capacité de travail sur le premier marché de l'emploi. Il n'avait alors pas de perspective claire de reprise d'une activité, celle-ci étant dépendante de son état de santé. A cette période, seul l'OAI était responsable de la réinsertion de l'assuré. Au demeurant, outre la survenance du chômage, l'assuré pouvait escompter sur l'octroi d'une autre mesure de la part de l'OAI. Il apparaît ainsi que la situation du recourant se distingue nettement de celle d'une personne assurée en bonne santé au bénéfice d'un contrat de durée déterminée, laquelle peut se voir imposer l'obligation de rechercher des emplois durant les trois derniers mois de son contrat afin d'éviter ou de raccourcir la survenance du chômage. Les règles en matière de contrat de durée déterminée ne sauraient ainsi s'appliquer par analogie dans le cas de figure de l'assuré qui bénéficiait d'une mesure de réinsertion de l'OAI. Il y a lieu de retenir que l'assuré a eu connaissance du fait qu'il était objectivement menacé de chômage le 24 août 2021, date à laquelle son référent lui a annoncé que la mesure ne serait pas prolongée. Ce dernier l'a d'ailleurs confirmé dans son attestation du 1^{er} décembre 2021. Aussi, si des recherches pouvaient lui être imposées, elles ne devaient débiter au plus tôt qu'à partir de cette date. Il ressort du formulaire idoine qu'entre le 30 août et le 23 septembre 2021, l'assuré a réalisé neuf recherches d'emploi, ce qui est suffisant. Le SDE ne pouvait en conséquence pas sanctionner l'assuré pour les recherches effectuées avant chômage.

5. Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur opposition entreprise annulée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 25 novembre 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- L. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :