

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 novembre 2022

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

C. _____, à Lausanne, recourant, représenté par Me Yvan Henzer, avocat
à Lausanne,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 8, 15 et 17 LACI

E n f a i t :

A. C._____ (ci-après : l'assuré ou la recourant), né en [...], a démissionné de son poste de travail en novembre 2020 pour le 31 janvier 2021. Il s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) d'[...] le 31 mai 2021 et a revendiqué des prestations de chômage à compter de cette date. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert du 31 mai 2021 au 31 mai 2023.

L'ORP d'Echallens a clos le dossier de l'assuré le 23 novembre 2021, considérant que, l'intéressé ne s'étant pas présenté aux deux derniers rendez-vous de conseil auxquels il avait été convoqué en dates des 28 octobre et 22 novembre 2021, il avait renoncé au suivi de l'ORP et aux éventuelles prestations de l'assurance-chômage.

A la suite de son déménagement, l'assuré s'est réinscrit comme demandeur d'emploi le 13 décembre 2021 auprès de l'ORP de [...]. En janvier 2022, il a suivi le cours de cinq jours (mesure du marché du travail) auquel l'ORP l'avait assigné en date du 15 décembre 2021.

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

- par décision non contestée du 29 juin 2021, pour absence injustifiée à l'entretien de conseil du 3 juin 2021, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 4 juin 2021 ;

- par décision non contestée du 19 novembre 2021, pour absence non justifiée à l'entretien de conseil en visioconférence du 28 octobre 2021, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours à compter du 16 novembre 2021 ;

- par décision non contestée du 10 décembre 2021 pour refus de participer à une mesure du marché du travail du 15 au 19 novembre

2021, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 16 novembre 2021 ;

- par décision non contestée du 22 décembre 2021, pour absence non justifiée à l'entretien de conseil en présentiel du 22 novembre 2021, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant seize jours à compter du 23 novembre 2021 ;

- par décision non contestée du 8 février 2022, pour recherches insuffisantes d'emploi au mois de décembre 2021, avec suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant deux jours à compter du 1^{er} janvier 2022.

Le 7 février 2022, l'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil en présentiel, sans présenter d'excuse préalable.

Par décision du 13 avril 2022, la Division juridique des ORP du Service de l'emploi (ci-après : Division juridique des ORP, dénommée Direction de l'autorité cantonale de l'emploi [ci-après : DIACE] à compter du 1^{er} juillet 2022), a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 8 février 2022, en raison de la succession de manquements qui lui étaient reprochés, en dernier lieu de ne pas s'être présenté à l'entretien de conseil du 7 février 2022. En effet, malgré les sanctions et le 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.

Par écriture de son conseil, Me Yvan Henzer, avocat à Lausanne, du 18 mai 2022, complétée le 10 juin suivant, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision d'inaptitude au placement du 13 avril 2022. Il a fait valoir que sur six sanctions qui lui avaient été infligées, au moins trois étaient injustifiées ou du moins disproportionnées. A cet égard, il a relevé que l'ORP n'avait pas pris en considération les souffrances émotionnelles auxquelles il avait été confronté pour fixer la quotité de la suspension à la suite de son absence au rendez-vous de

conseil du 22 novembre 2021. Il a exposé avoir dûment informé l'ORP de [...] par courrier du 19 décembre 2021 des difficultés personnelles et douloureuses auxquelles il était confronté (récidive du cancer de son père notamment) qui lui avaient fait oublier son rendez-vous du 22 novembre 2021. Par ailleurs, il a fait valoir que la suspension de deux jours pour insuffisance de recherches d'emploi au mois de décembre 2021 n'était absolument pas fondée, dès lors qu'il avait effectué seize recherches d'emploi pour ce mois-là. Pour le surplus, l'assuré a allégué que la gradation des sanctions ne laissait pas penser qu'il pouvait être subitement privé de son droit aux prestations de chômage, en relevant qu'aucune suspension pour faute grave, soit supérieure à dix-neuf jours, n'avait jamais été prononcée à son encontre. A l'appui de son opposition, l'assuré a produit une copie de son courrier du 19 décembre 2021 ainsi que la copie des rendez-vous médicaux de son père les 15 et 22 décembre 2021.

Par écriture du 17 juin 2022, l'assuré a informé l'ORP qu'il avait effectué des recherches d'emploi jusqu'à la fin du mois de mars 2022 et qu'il avait renoncé à bénéficier des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} avril 2022.

Par décision sur opposition du 18 juillet 2022, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision d'inaptitude au placement du 13 avril précédent. Après avoir rappelé que le dossier de l'assuré avait été annulé à compter du 1^{er} avril 2022 à la demande de l'intéressé, l'intimée a constaté qu'au vu des nombreuses décisions de sanctions prononcées contre l'assuré, cinq durant les huit mois ayant précédé le prononcé d'inaptitude au placement, celui-ci aurait dû se rendre compte qu'il n'avait pas rempli à satisfaction les obligations incombant aux demandeurs d'emploi. Elle a relevé au surplus qu'il ne s'était pas rendu à un entretien de conseil et de contrôle fixé le 7 février 2022. Tout en déclarant ne pas rester insensible aux moments douloureux rencontrés par l'assuré, elle a considéré qu'il n'en demeurait pas moins que l'on pouvait exiger de lui, comme de tout demandeur d'emploi, qu'il

prenne les mesures lui permettant de respecter ses obligations découlant de l'assurance-chômage, ce que l'assuré n'avait pas fait. Elle a notamment relevé que les rendez-vous médicaux évoqués par l'assuré dans son acte d'opposition concernaient son père et non l'assuré lui-même et que celui-ci avait d'ailleurs participé au rendez-vous de conseil du 15 décembre 2021. Enfin, l'intimée a fait valoir que s'il était vrai que la majorité des sanctions ne concernait que des manquements de nature légère, il n'en demeurerait pas moins qu'en ne se présentant pas à divers entretiens de conseil, l'assuré avait rendu difficile la mise en place d'une stratégie de réinsertion. Le manquement à un troisième entretien de conseil, sanctionné par une suspension du droit à l'indemnité de seize jours, soit d'une gravité moyenne, reflétait une certaine persistance à ne pas se soumettre aux directives de l'assurance-chômage justifiant de nier l'aptitude au placement. La DGEM a encore relevé que si l'entretien de conseil manqué du 7 février avait fait l'objet d'une suspension, celle-ci aurait porté sur une durée de trente et un jours, soit une sanction considérée comme grave.

B. Par acte de son conseil du 16 août 2022, C._____ a formé recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois en concluant à l'annulation de la décision sur opposition du 18 juillet 2022. Il fait valoir en substance que les décisions de suspension précédant celle prononçant son inaptitude au placement étaient, dans leur majorité, soit infondées, soit disproportionnées. En ce qui concerne la décision du 29 juin 2021 faisant suite à son absence au rendez-vous de conseil du 3 juin précédent, il soutient qu'elle ne se justifiait pas dès lors qu'il s'était inscrit comme demandeur d'emploi le 31 mai 2021 et qu'il ne connaissait pas encore le fonctionnement de l'assurance-chômage. Pour le surplus, le recourant reprend peu ou prou les arguments développés dans son acte d'opposition, en relevant en particulier que la décision prononçant son inaptitude au placement à la suite du rendez-vous de conseil manqué du 7 février 2022 est totalement disproportionnée, puisqu'il avait déjà été sanctionné à plusieurs reprises et qu'à lui seul un rendez-vous manqué ne saurait justifier qu'il soit rejeté du système. Enfin,

le recourant soutient que la gradation des sanctions prononcées à son encontre ne pouvait lui laisser penser qu'il était susceptible d'être subitement privé des prestations de chômage. Il se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF 8C_816/218) en faisant valoir qu'il n'a jamais été sanctionné pour faute grave et que, dans l'hypothèse où l'intimée souhaitait lui faire comprendre qu'il était sur le point de perdre tous ses droits, elle aurait dû prononcer des sanctions de plus en plus sévères, ce qui n'avait pas été le cas. Il soutient en dernier lieu que l'intimée n'a nullement démontré qu'en ne se rendant pas à quelques rendez-vous de conseil, il aurait manqué une opportunité de retrouver un emploi.

Par réponse du 16 septembre 2022, l'intimée a conclu au rejet du recours, en relevant que le recourant n'avait pas présenté de nouvel argument susceptible de modifier son appréciation des faits. Par ailleurs, elle fait valoir que, contrairement à ce qu'allègue le recourant, chaque décision de suspension de son droit à l'indemnité de chômage l'avertissait qu'une succession de suspensions pouvait conduire à nier son aptitude au placement. En outre, l'intimée relève qu'il ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_816/2018 que l'aptitude au placement ne peut être niée qu'en présence de manquements répétés et pour autant qu'un ou plusieurs manquements au moins correspondent à des fautes de gravité moyenne (consid. 6). Le recourant ayant commis cinq manquements, dont un qualifié de gravité moyenne (suspension de seize jours) selon l'art. 45 al. 3 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02), la décision d'inaptitude au placement est justifiée, nonobstant les événements douloureux vécus par l'intéressé. Enfin, en ce qui concerne les griefs du recourant quant à la suspension prononcée pour recherches d'emploi insuffisantes en décembre 2021, elle relève que dite décision est entrée en force et qu'elle n'avait pas à entrer en matière sur ce point dans sa décision sur opposition.

Par écriture du 10 octobre 2022, le recourant a indiqué qu'il n'avait rien à ajouter ni de pièces supplémentaires à produire. Se référant à ses précédentes écritures, il a confirmé ses conclusions.

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., (inaptitude au placement pour la période allant du 8 février au 31 mars 2022) 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 du recourant entre le 8 février et le 31 mars 2022.

3. L'assuré a droit à l'indemnité de chômage notamment 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, soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). Selon l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante 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, et pour autant que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois (ATF 112 V 215 consid. 1b p. 218 ; DTA 1986 p. 20 consid. III 1 p. 24 ; TF 8C_99/2012 du 2 avril 2012, consid. 3.3). Il n'est pas possible de constater l'inaptitude au placement si quelques fautes légères seulement ont été commises, mais

le constat d'une faute de gravité moyenne en plus de fautes de gravité légère suffit (TF 8C_816/2018 du 5 décembre 2019, consid. 6.2 ; 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 consid. 4.1 et C 188/05 du 19 janvier 2006 consid. 3). En cas de cumul de manquements sanctionnés, l'inaptitude prend effet le premier jour qui suit le manquement qui entraîne la constatation de l'inaptitude au placement. 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).

b) Au vu de la jurisprudence précitée, la décision d'inaptitude au placement du 13 avril 2022 est bien fondée. En effet, entre les mois de juin 2021 et le 7 février 2022, l'assuré a fait l'objet de cinq suspensions du droit à l'indemnité de chômage, les deux premières en raison de non-participation sans excuse valable à des entretiens de conseil, la troisième en raison du refus de participer à une mesure du marché du travail, la quatrième en raison de non-participation sans excuse valable à un entretien de conseil et la cinquième en raison de recherches d'emploi insuffisantes durant le mois de décembre 2021. S'il s'agit de fautes légères dans les trois premiers cas ainsi que dans le cinquième cas, la quatrième suspension a, quant à elle, été prononcée en raison d'une faute de gravité moyenne (art. 45 al. 3 let. a et b OACI [RS 837.02]). Certes, la gradation dans la durée des suspensions n'a été que partielle, les cinq suspensions ayant duré respectivement cinq, neuf, cinq, seize et deux jours. Il convient toutefois de relever que la durée des suspensions a été prononcée pour des motifs différents, ce qui explique qu'elle n'a pas été en progression constante. Ainsi, la suspension de seize jours a été prononcée après le troisième rendez-vous manqué par l'assuré à un entretien de conseil, sans excuse valable. Quant à la dernière suspension, si elle n'a été que de deux jours pour recherches insuffisantes d'emploi alors que le recourant en a fait seize au mois de décembre 2021, c'est pour tenir compte du fait que dites recherches d'emploi n'avaient pas été effectuées sur l'entier du mois de décembre 2021, mais seulement du 3 au 23 décembre 2021, contrairement à ce qui avait été fixé par l'ORP.

L'assuré a finalement été déclaré inapte au placement dès le 8 février 2022, soit le premier jour suivant une nouvelle absence à un entretien de conseil, sans excuse valable, manquement qui, s'il avait été sanctionné par une suspension du droit à l'indemnité de chômage, aurait valu trente et un jours de suspension, ce qui constitue une faute grave au regard de l'assurance-chômage. Mis à part le dernier manquement de l'assuré (recherches d'emploi insuffisantes pour décembre 2021 car ne se répartissant pas sur l'ensemble du mois), les quatre autres manquements concernaient des mesures d'intégration (entretiens à l'ORP et mesure de marché du travail). Or, l'obligation de participer aux mesures d'intégration a été renforcée lors de la 3^{ème} révision de la LACI. Alors qu'avant celle-ci, le refus systématique ou du moins répété des mesures d'intégration conduisait à une privation des prestations, ce principe a été transféré à l'art. 15 LACI (cf. BORIS RUBIN, *op. cit.* n° 70 ad art. 15 et n° 4 ad art. 30).

Il convient par ailleurs de retenir que le recourant ne s'est opposé à aucune des décisions de suspension prises à son encontre – lesquelles avertissaient que les manquements répétés pouvaient conduire à une négation de l'aptitude au placement – si bien que dites décisions sont entrées en force. Dans ce contexte, l'intimée était légitimée à prononcer l'inaptitude au placement de l'assuré après que celui-ci ne s'est pas présenté à un rendez-vous de conseil, pour la quatrième fois, le 7 février 2022. Comme l'a relevé l'intimée au stade de la réponse, le fait de ne pas se présenter à de tels rendez-vous compromet les chances du demandeur d'emploi de voir la stratégie de réinsertion s'avérer fructueuse rapidement et allonge par conséquent de façon indue le chômage.

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). On ne saurait considérer en l'occurrence que le recourant a radicalement

modifié son comportement à compter du mois de janvier 2022 en suivant la mesure de marché du travail à laquelle il avait été assigné, puisqu'il a de nouveau manqué un rendez-vous de conseil le 7 février 2022.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (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 rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail le 18 juillet 2022 est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Yvan Henzer, avocat à Lausanne (pour le recourant),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, 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 :