

S1 21 25

JUGEMENT DU 26 OCTOBRE 2022

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Candido Prada, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Delphine Rey, greffière

en la cause

X _____, recourant

contre

SERVICE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TRAVAIL (SICT), 1951 Sion,
intimé

(assurance-chômage ; aptitude au placement)

Faits

A. X _____, né en 1968, s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de Martigny (ci-après : ORP) le 23 avril 2019, revendiquant des indemnités journalières de l'assurance-chômage dès le 1^{er} mai suivant (pièce 84 du dossier de l'intimé d'où toutes les pièces mentionnées ci-après sont tirées). L'assuré a alors ouvert son 3^{ème} délai-cadre d'indemnisation.

Durant les deux années précédentes, le droit de l'assuré à des prestations de l'assurance-chômage avait fait l'objet de plusieurs suspensions en raison de manquements à ses obligations, à savoir : 5 jours dès le 24 janvier 2017 pour absence à un entretien de conseil (pièce 33), 5 jours dès le 1^{er} avril 2018 pour insuffisance de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage (pièce 53), 4 jours dès le 1^{er} juin 2018 pour insuffisance de recherches d'emploi en mai 2018 (pièce 68) et 8 jours dès le 1^{er} juillet 2018 pour insuffisance de recherches d'emploi en juin 2018 (pièce 74).

Un entretien de conseil a eu lieu le 2 mai 2019. L'assuré a informé l'ORP que son emploi auprès du restaurant A _____ à B _____ avait pris fin le 30 avril 2019, qu'un réengagement aurait lieu dès mi-juin 2019 et qu'il avait prévu des vacances au mois de mai (pièce 87).

Par courrier du 6 mai 2019, l'ORP a informé l'assuré que ses recherches d'emploi avant l'inscription au chômage ne paraissaient pas suffisantes. Aucune recherche n'avait été accomplie en février. Selon les objectifs fixés et signés le 3 avril 2018, les candidatures effectuées auprès d'agences de placement n'étaient pas admises. L'assuré a cependant présenté ses services les 26 mars 2019 et 19 avril 2019 auprès de l'agence C _____. De plus, aucun justificatif n'avait été fourni pour les candidatures effectuées par écrit. Par ailleurs, l'assuré avait sollicité à deux reprises l'entreprise D _____, les 20 et 30 avril 2019, soit des postulations hors du champ des recherches d'activités convenu. Avant qu'une décision ne soit rendue, l'assuré a été invité à faire valoir son droit d'être entendu en joignant ses éventuels moyens de preuve dans un délai échéant au 14 mai 2019 (pièce 91).

L'assuré n'a donné aucune suite au courrier de l'ORP susmentionné. Partant, par décision du 7 juin 2019, l'ORP l'a sanctionné de 12 jours de suspension de son droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage dès le 1^{er} mai 2019 pour insuffisance de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage (pièce 95).

Par courrier du 12 juin 2019, l'ORP a informé l'assuré que ses recherches d'emploi pour le mois de mai 2019 paraissaient insuffisantes. Selon les objectifs fixés et signés le 2 mai 2019, un minimum de huit recherches par mois dont deux recherches par semaine était attendu. Or, seules sept démarches avaient été réalisées. De plus, la postulation du 27 mai 2019 effectuée par une visite personnelle auprès du Restaurant E _____ ne mentionnait pas le descriptif du poste recherché. L'assuré a dès lors été invité à se déterminer, en y joignant les éventuels moyens de preuve, dans un délai échéant le 19 juin 2019 (pièce 98). L'assuré a pris position le 17 juin 2019 en indiquant qu'il ignorait qu'il fallait mentionner toutes les recherches d'emploi sur le formulaire et qu'il traversait une période difficile. Il y a joint des courriels de postulation en précisant que sa responsable de l'ORP en avait reçu systématiquement copie (pièce 101). Par décision du 8 juillet 2019, l'ORP a prononcé une nouvelle suspension de 12 jours dès le 1^{er} juin 2019 pour insuffisance de recherches d'emploi en mai 2019 (pièce 106).

Par courrier du 14 juin 2019, l'ORP a invité l'assuré à se déterminer sur le fait qu'il n'avait pas donné suite à sa candidature pour un poste de durée indéterminée de cuisinier auprès du Restaurant F _____ à G _____ pour lequel il avait postulé. Un rendez-vous avait été organisé avec le directeur de l'établissement le 11 juin 2019. L'assuré n'avait pas pu s'y rendre en raison d'un problème de transport. Un nouvel entretien avait été convenu le lendemain. L'assuré ne s'y est pas présenté ni excusé (pièce 100). Le 19 juin 2019, l'assuré a indiqué à l'ORP qu'il existait un différend entre le directeur de l'établissement et lui-même qui remontait à 2012, que son véhicule était tombé en panne peu avant le rendez-vous du 11 juin 2019 et qu'une prise d'emploi à G _____ nécessitait de payer deux loyers, ce qu'il ne pouvait assumer au vu de ses moyens financiers (pièce 102). Par décision du 19 juillet 2019, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à des indemnités de chômage pour 31 jours à partir du 13 juin 2019 au motif qu'il n'avait pas donné suite à la postulation pour un poste de durée indéterminée comme cuisinier auprès du Restaurant F _____ à G _____ (pièce 109).

L'assuré a été désinscrit du chômage le 4 juillet 2019 au motif qu'il avait repris un emploi (pièce 108).

B. En avril 2020, X _____ s'est réinscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ORP de Martigny, revendiquant des indemnités journalières de l'assurance-chômage dès le 5 mai 2020 (pièces 113, 114).

Lors de l'entretien de conseil du 30 avril 2020, l'assuré a informé l'ORP de son réengagement auprès du restaurant A [REDACTED] dès le mois de juillet 2020 (pièce 115). L'assuré a dès lors été désinscrit du chômage à partir du 1^{er} juillet 2020 (pièce 119).

Par courrier du 4 août 2020, l'ORP a informé l'assuré qu'il n'avait pas reçu les preuves de ses recherches d'emploi avant l'inscription au chômage, soit du 5 février au 5 mai 2020. Avant qu'une décision ne soit rendue, l'assuré a été invité à faire valoir son droit d'être entendu en joignant ses éventuels moyens de preuve dans un délai échéant le 11 août 2020 (pièce 121). Dans un second courrier du même jour, l'ORP a indiqué à l'assuré qu'il n'avait fourni aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois de mai 2020. Il l'a invité à se déterminer à ce sujet dans le même délai (pièce 120).

X [REDACTED] n'a donné aucune suite aux deux courriers de l'ORP susmentionnés dans le délai imparti. Partant, par décisions du 24 août 2020, l'ORP a sanctionné l'assuré d'une suspension de quatre jours dès le 5 mai 2020 en raison de l'absence de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage et de cinq jours dès le 1^{er} juin 2020 en raison de l'absence de recherches d'emploi pour le mois de mai 2020 (pièces 124, 125).

C. Le 22 septembre 2020, l'assuré s'est une nouvelle fois inscrit au chômage comme demandeur d'emploi, revendiquant des indemnités journalières de l'assurance-chômage dès le même jour. Il a précisé qu'il reprendrait le travail auprès du même employeur à partir du 12 novembre 2020 (pièces 126, 127).

Le 25 septembre 2020, l'ORP a convoqué l'assuré à un entretien de conseil le 6 octobre suivant (pièce 129). L'assuré a manqué cet entretien sans motif justificatif. Par courrier du 8 octobre 2020, l'ORP l'a convoqué à un nouvel entretien de conseil le 15 octobre suivant (pièce 131). L'assuré ne s'est pas présenté non plus à cet entretien.

Par courriers des 6 et 15 octobre 2020, l'ORP a invité l'assuré à prendre position sur ces deux rendez-vous manqués en joignant les éventuels moyens de preuve dans un délai échéant le 13 respectivement le 22 octobre 2020 (pièces 130, 132). L'assuré n'a donné aucune suite à ces courriers.

Le 27 octobre 2020, l'ORP a transmis le dossier au Service de l'industrie, du commerce et du travail (ci-après : SICT) pour procéder à l'examen de l'aptitude au placement de l'assuré (pièce 133).

Par décision du 5 novembre 2020, le SICT a rappelé les défauts de collaboration de l'assuré. Il a également été noté que l'intéressé ne s'était pas présenté aux entretiens de conseil des 6 et 15 octobre 2020 sans motif justificatif et que de 2016 à juin 2019, six décisions de suspension du droit aux indemnités de chômage avaient été rendues à son encontre. L'assuré avait été averti, par plusieurs sanctions, que son comportement ne satisfaisait pas aux exigences de l'assurance-chômage. Il n'a cependant pas modifié son attitude. Sa volonté d'être suivi par l'ORP dans ses démarches n'était donc pas établie. Il a notamment été rappelé que l'assuré ne pouvait pas se prévaloir du fait qu'il allait reprendre un nouveau contrat saisonnier au mois de novembre pour se justifier. En effet, il devait poursuivre ses démarches jusqu'à ce qu'il trouve un emploi de durée indéterminée qui lui permette de quitter définitivement le chômage. Ceci d'autant plus qu'en mai 2018 déjà il avait été informé des exigences de recherches d'emploi pour les personnes touchées par le chômage saisonnier. L'inaptitude au placement a dès lors été prononcée dès la réinscription au chômage le 22 septembre 2020 (pièce 134).

Dans son opposition du 23 décembre 2020, l'assuré a conclu implicitement à l'annulation de la décision du 5 novembre 2020. Il a fait valoir en substance qu'il n'avait pas pu se présenter aux entretiens de conseil des 6 et 15 octobre 2020 pour des raisons de santé comme le certifiaient les attestations médicales annexées et qu'il n'avait jamais arrêté de chercher un travail pour une durée indéterminée.

Le SICT a écarté les griefs de l'assuré et confirmé sa position par décision sur opposition du 5 janvier 2021.

D. Par courrier du 20 janvier 2021 (date du timbre postal), X [REDACTED] a interjeté recours céans contre la décision sur opposition du 5 janvier 2021. Il a fait valoir que tous ses manquements étaient justifiés par des motifs liés à sa santé, que ses douleurs chroniques et sa dépression lui permettaient cependant de maintenir sa capacité de travail comme cuisinier, qu'il mettait tout en œuvre pour quitter le chômage, qu'il était actuellement sous contrat avec un restaurant et qu'il se trouvait dans une situation difficile. Il a joint à son écriture deux documents médicaux attestant d'une part, son incapacité à se rendre aux entretiens des 6 et 15 octobre 2020 et d'autre part, un suivi médical pour des douleurs abdominales chroniques et un état anxio-dépressif récurrent.

Dans sa réponse du 11 février 2021, l'intimé a d'abord rappelé les divers manquements de l'assuré. Il a ensuite fait valoir que l'assuré reconnaissait lui-même que ses manquements étaient liés à ses problèmes de santé comme l'attestait le certificat

médical du 12 janvier 2021 et qu'il reconnaissait ainsi lui-même son inaptitude au placement. Il a conclu au maintien de sa décision sur opposition du 5 janvier 2021.

En l'absence d'observations additionnelles du recourant, l'échange d'écritures a été clos le 24 mars 2021.

Considérant en droit

1. Selon l'article 1 alinéa 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGA.

Posté le 20 janvier 2021 (date du timbre postal), le présent recours à l'encontre de la décision sur opposition du 5 janvier précédent a été interjeté dans le délai légal de trente jours (art. 60 LPGA) devant l'instance compétente (art. 56, 57 et 58 LPGA ; art. 81a al. 1 LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière.

2.1 Le litige porte sur l'aptitude au placement de X _____ dès le 22 septembre 2020.

2.2 L'assuré a droit à l'indemnité de chômage, entre autres conditions, s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable, 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'article 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.

La volonté de l'assuré d'accepter une activité salariée est un élément fondamental de l'aptitude au placement. Il ne suffit pas que l'assuré déclare qu'il est disposé à être placé. Il doit se mettre à la disposition du service de l'emploi et accepter tout travail réputé convenable qui lui est offert. Il doit également chercher activement un emploi et participer à une mesure de réinsertion (SECO, Bulletin LACI, B219). Des recherches d'emploi continuellement insuffisantes ou le refus répété d'un emploi convenable ou de participer à une mesure de réinsertion sont autant de signes démontrant que l'assuré n'est pas disposé à être placé (SECO, Bulletin LACI, B221 ; ATF 120 V 392 consid. 1). L'aptitude au placement englobe ainsi également la volonté subjective d'être placé qui se traduit notamment par le sérieux des recherches d'emploi ; l'un des devoirs fondamentaux de tout assuré est en effet celui de rechercher un emploi (art. 17 al. 1 LACI). A cet égard, les recherches doivent être de qualité et doivent être faites en quantité suffisante (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 20 ad. art. 15).

La disposition à accepter un travail convenable englobe la volonté de rechercher un emploi et d'accepter ceux qui se présentent. La volonté interne de l'assuré ne suffit pas, il faut qu'elle se traduise par des actes, et ce pendant toute la durée du chômage (Rubin, opt. cit., n° 19 ad. art. 15).

Lorsque l'assuré, pour remplir son obligation de diminuer le dommage, accepte un emploi qui n'est pas disponible immédiatement, il est réputé apte au placement jusqu'au moment où il entre en service. Le fait d'avoir trouvé un emploi ne le libère pas pour autant de son devoir d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter ou réduire le chômage pendant le temps qu'il lui reste (SECO, Bulletin LACI, B229).

L'article 30 LACI sanctionne les assurés qui manquent à leurs obligations. La violation répétée de ces devoirs conduit à l'inaptitude au placement (Boris Rubin, op. cit., n° 9 ad. art. 15). Il ne faut cependant pas conclure à une inaptitude au placement sur la seule base de recherches d'emploi insuffisantes ; il faut en effet qu'il y ait circonstances qualifiées. Un tel cas se présente lorsqu'un assuré ayant subi plusieurs sanctions persiste à ne pas rechercher un emploi. Si l'on constate en revanche que l'assuré déploie tous ses efforts pour retrouver du travail, l'aptitude au placement ne sera pas niée (SECO, Bulletin LACI, B326).

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 125 V 58 consid. 6a ; 123 V 216 consid. 3 et la référence citée).

Par ailleurs, l'assuré a également 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, aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et aux consultations spécialisées visées à l'alinéa 5, de fournir les documents permettant de juger s'il est apte au placement ou si le travail proposé est convenable (art. 17 al. 3 LACI).

Ainsi, si le chômeur se soustrait à ses devoirs d'assuré, il ne sera en principe pas d'emblée privé de prestations. Il sera tout d'abord sanctionné (art. 30 al. 1 let. c ou d LACI) puis, en cas de réitération, déclaré inapte au placement (art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, SBVR, vol. XIV, Soziale Sicherheit, 3^{ème} éd. 2016, n° 323 p. 2363). En vertu du principe de proportionnalité, 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; arrêt 8C_99/2012 du 2 avril 2012, consid. 3.3). Il faut 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 seulement si 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 (arrêts du Tribunal fédéral des assurances C 320/05 du 20 avril 2006 consid. 4.1 et C 188/05 du 19 janvier 2006 consid. 3).

3.1 En l'espèce, le recourant a été sanctionné de cinq suspensions allant de 4 à 31 jours entre le 7 juin 2019 et le 24 août 2020 en raison d'absence de recherches d'emploi, de recherches d'emploi insuffisantes et d'absence non justifiée à un entretien pour un poste de travail de durée indéterminée. Chacune des décisions de suspension comportait l'avertissement suivant : « Le cumul de sanctions peut entraîner l'arrêt du versement des indemnités de chômage, faute d'aptitude au placement ». Par ailleurs, le recourant n'était pas à son premier délai-cadre d'indemnisation et avait déjà été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage à plusieurs reprises par le passé pour absence à un entretien de conseil et recherches d'emploi insuffisantes. Dans sa prise de position du 17 juin 2019, il a indiqué ignorer qu'il fallait noter toutes les recherches d'emploi sur le formulaire de preuves de recherches d'emploi. Or, il avait été rendu attentif à cette

exigence à plusieurs reprises et notamment dans la décision de suspension du 10 août 2018. Au vu de ce qui précède, le recourant ne pouvait ignorer les obligations en lien avec le droit à l'indemnité de l'assurance-chômage ainsi que les conséquences en cas de violation de ces devoirs. Dans son recours, il a allégué mettre tout en œuvre pour quitter le chômage. Il avait déjà fait de telles déclarations par le passé (cf. prise de position du 19 juin 2018, pièce 102) et n'a pas pour autant modifié son comportement. On constate, au contraire, que le recourant persiste dans sa façon d'agir, malgré les différents avertissements, et démontre ainsi qu'il ne souhaite pas réellement trouver un emploi.

Le grief du recourant selon lequel il n'avait pas pu présenter suffisamment de recherches d'emploi ni donner suite à l'assignation auprès du restaurant F [REDACTED] à G [REDACTED] en raison de ses problèmes de santé (douleurs chroniques et dépression) n'est pas pertinent. Les attestations médicales produites à l'appui du recours portent avant tout sur l'incapacité du recourant à se présenter aux entretiens des 6 et 15 octobre 2020, au surplus sont post datées et ne permettent pas d'expliquer les trop nombreux manquements du recourant (recherches insuffisantes, fait que le recourant n'a pas donné suite à une candidature, etc.). Il n'existe pas non plus d'autres documents au dossier qui iraient dans le sens du recourant.

La mauvaise situation financière invoquée par le recourant ne change par ailleurs rien, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un élément déterminant pour l'octroi des indemnités de l'assurance-chômage.

Si l'absence de l'assuré aux entretiens de conseil des 6 et 15 octobre 2020 n'a pas fait l'objet d'une sanction, il faut toutefois relever que le recourant n'a produit les certificats médicaux attestant son incapacité à se présenter à ces deux entretiens que dans le cadre de l'opposition. Ces documents médicaux ont par ailleurs été rédigés après la décision prononçant l'inaptitude au placement du recourant et vraisemblablement à sa demande.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal ne saurait dès lors faire grief à l'intimé d'avoir nié l'aptitude au placement du recourant dès le 22 septembre 2020, soit dès sa dernière réinscription au chômage.

Partant, le recours est rejeté et la décision sur opposition du 5 janvier 2021 confirmée.

3.2 Il est statué sans frais (art. 61 let. f^{bis} LPGA, la loi spéciale en l'occurrence la LACI ne prévoyant pas le prélèvement de frais de justice).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.

Sion, le 26 octobre 2022