

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 mai 2010

Présidence de M. ABRECHT, juge unique
Greffier : Mme Vuagniaux

Cause pendante entre :

Y. _____, à Lausanne, recourant,

et

Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

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

E n f a i t :

A. a) Y. _____ (ci-après : l'assuré), ressortissant belge, a travaillé comme officier de marine au service d'une compagnie maritime sise à Chypre du 1^{er} avril 2005 au 31 août 2008. Il s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP) et de la Caisse cantonale de chômage, agence de Lausanne (ci-après : la caisse). Il a revendiqué l'indemnité de chômage depuis le 3 juin 2008.

b) Constatant que l'assuré avait manqué à plusieurs reprises à ses obligations de demandeur d'emploi (défaut de recherches d'emploi et absence à des entretiens de conseil et de contrôle), la division juridique des ORP, par lettre du 27 avril 2009, lui a demandé de se prononcer sur son aptitude au placement.

c) Le 18 mai 2009, l'assuré a eu un entretien avec [...], conseillère à la division juridique des ORP. Le procès-verbal de cet entretien, dûment signé par l'assuré, mentionne ce qui suit :

« L'assuré est convoqué afin de clarifier sa situation et de lui rappeler également ses obligations dans le cadre de l'assurance-chômage.

L'assuré est informé que si à l'avenir il ne se conformait pas à une directive de l'assurance (ex : présentation aux rendez-vous, effectuer des recherches d'emploi en quantité et en qualité comme on peut l'exiger de tout demandeur d'emploi ou se conformer aux objectifs fixés par l'ORP, participer des mesures d'intégration assignées par l'ORP; donner suite aux emplois proposés par l'ORP, etc.), son dossier sera examiné pour une éventuelle suspension dans son droit à l'indemnité de chômage ou/et sous l'angle de l'aptitude au placement en vertu de l'art. 15 LACI.

Par ailleurs, l'assuré est également informé qu'une décision niant l'aptitude au placement aura pour effet, l'interruption des éventuelles indemnités de chômage voire même la restitution d'indemnités de chômage versées à tort. Une telle décision aura pour effet, si l'assuré bénéficie des prestations du revenu d'insertion (RI), la fin de sa prise en charge professionnelle.

L'assuré confirme par sa signature avoir été informé clairement des exigences ci-dessus et prendre note des incidences en cas de leur non respect ».

d) Par lettre du 18 mai 2009, la division juridique des ORP a écrit à la caisse pour l'informer qu'elle renonçait à rendre une décision administrative, car l'assuré s'était justifié dans le cadre de l'instruction et il fallait considérer qu'il remplissait les conditions relatives à l'aptitude au placement.

e) Par décision du 9 juillet 2009, l'ORP a infligé à l'assuré une suspension d'une durée de dix jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, depuis le 1^{er} juin 2009, au motif qu'il n'avait pas suffisamment recherché de travail durant le mois de mai 2009.

f) L'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 22 juillet 2009 auquel il avait été convoqué, sans donner d'explication. Le 22 juillet 2009, [...], conseiller en personnel au sein de l'ORP, en charge du dossier du recourant, a écrit ce qui suit à [...], conseillère à la division juridique des ORP :

« Je me réfère à votre courrier du 18 mai 2009 concernant l'aptitude au placement de M. Y._____. Dans ce dernier, vous précisez [qu'] il doit respecter ses obligations en suivant scrupuleusement les instructions de l'ORP.

Quand j'ai soumis le cas à l'IJC [Instance juridique chômage], il y avait déjà 4 suspensions pour recherches insuffisantes et 1 suspension pour rendez-vous manqué (il a fait opposition à ces 5 décisions). Il y a également un recours devant le Tribunal cantonal des assurances sociales contre un refus de droit.

Depuis votre courrier, il a été suspendu à nouveau pour ses recherches de mai et 2 demandes de justification sont en cours pour ses recherches d'avril et de juin. Un rendez-vous manqué du 09 avril a donné également lieu à une suspension. Il ne s'est pas présenté à un entretien le 29 juin prétextant un rendez-vous d'embauche, nous attendons des précisions, et il ne s'est pas présenté ce matin, le 22 juillet.

M. Y._____ refuse toujours de se présenter à l'ORP, son dernier entretien date du 27 novembre 2008. Depuis son entretien avec vous, il pense que les sanctions prononcées à son encontre par l'ORP ont été annulées et j'irai même plus loin, il est maintenant convaincu que son problème c'est l'ORP et pas son non respect du cadre légal ».

g) L'assuré n'a pas répondu à une lettre du 27 juillet 2009 de la division juridique des ORP qui lui demandait une nouvelle fois de se

prononcer sur son aptitude au placement dans les dix jours dès réception de cette lettre et qui l'avertissait qu'à défaut de réponse dans ce délai, il serait statué en l'état du dossier.

B. **a)** Par décision du 17 août 2009, la division juridique des ORP a constaté que l'assuré était inapte au placement depuis le 22 juillet 2009, au motif qu'il n'avait pas démontré qu'il était disposé à être placé.

b) Par courriel du 27 août 2009 et lettre du 14 septembre 2009, l'assuré a déclaré faire opposition à la décision du 17 août 2009. Il a notamment exposé qu'il venait de prendre connaissance de la lettre du 27 juillet 2009, dès lors qu'il avait pris quatre semaines de congé sans contrôle en même temps que le Point d'appui était fermé (du 23 juillet au 24 août 2009); par conséquent, la décision du 17 août 2009 avait été rendue en violation de son droit d'être entendu et était pour ce motif déjà sans valeur. Il a conclu implicitement à la réforme de la décision litigieuse en ce sens que son aptitude au placement devait être reconnue depuis le 22 juillet 2009.

c) Par arrêt du 8 septembre 2009 (ACH 17/09 - 80/2009), entré en force, la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a confirmé une décision sur opposition du 7 octobre 2008 de la caisse niant le droit de l'assuré aux prestations de l'assurance-chômage dès le 3 juin 2008, au motif que, n'étant pas au bénéfice d'une autorisation de séjour lui permettant d'exercer une activité lucrative, il ne remplissait pas les conditions du domicile en Suisse.

d) Par décision sur opposition rendue le 27 janvier 2010, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : l'IJC), a rejeté l'opposition interjetée par l'assuré contre la décision de la division juridique des ORP du 17 août 2009. En droit, l'IJC, après avoir rappelé les dispositions légales et la jurisprudence relatives à l'aptitude au placement, a considéré ce qui suit :

« En l'espèce, l'assuré a manqué à plusieurs reprises à ses obligations de demandeur d'emploi pour des faits allant à l'encontre

du principe de l'achèvement du chômage. Alors qu'il s'était expressément engagé à respecter ses obligations lors d'un entretien du 18 mai 2009, il a négligé ses recherches d'emploi durant le mois de mai 2009 et ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 22 juillet 2009. Il n'a pas non plus répondu à la lettre du 27 juillet 2009 qui lui demandait de renseigner sur sa disposition et sa disponibilité pour le placement. C'est donc à bon droit que la division juridique des ORP a constaté que les conditions subjectives de l'art. 15 al. 1 LACI n'étaient plus réunies depuis le 22 juillet 2009, date à laquelle il a manqué son dernier entretien à l'ORP.

Pour justifier son comportement, l'opposant explique qu'il a pris quatre semaines de congé du 23 juillet au 24 août 2008 et que "*l'ORP refuse de [lui] introduire un 2^{ème} conseiller*". Ces circonstances ne l'empêchaient toutefois ni de répondre à la convocation de l'ORP, ni d'améliorer ses recherches d'emploi du mois de mai 2009.

On relève en outre que la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a conclu que l'opposant n'était pas au bénéfice d'une autorisation de séjour lui permettant d'exercer une activité lucrative. C'est dire que les conditions objectives posées par l'art. 15 al. 1 LACI ne sont pas non plus remplies.

C'est donc à bon droit que la division juridique des ORP a constaté que l'assuré était inapte au placement, à tout le moins depuis le 22 juillet 2009. La décision contestée doit par conséquent être confirmée ».

C. a) L'assuré a recouru contre cette décision sur opposition par acte du 7 février 2010. Il soutient que l'arrêt du Tribunal cantonal du 8 septembre 2009 a bien été contesté et que la motivation de cet arrêt est inexacte car elle ne tient pas compte des règlements communautaires et de l'Accord sur la libre circulation des personnes, selon lesquels les ressortissants des pays membres de l'UE jouissent de l'entière libre circulation des personnes et ont en cas de chômage droit à une autorisation de séjour les habilitant à exercer une activité lucrative, de sorte qu'ils remplissent en principe la condition du domicile en suisse (circ. IC 2007, B141). En outre, selon l'art. 25 (Dispositions générales concernant les documents de séjour) de la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil, « la possession d'une attestation d'enregistrement, telle que visée à l'article 8, d'un document attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour de membre de la famille, d'une carte de séjour, ou d'une carte de séjour permanent ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de

preuve ». Il s'ensuit selon le recourant que le permis de séjour n'est pas nécessaire ou utile pour prouver son domicile. Dès lors que les directives et règlements de l'UE/CE sont applicables en Suisse en vertu de l'Accord sur la libre circulation des personnes et que les règlements CE/UE qui sont plus favorables pour le citoyen UE priment le droit suisse, la future décision de la cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal concernant le permis de séjour du recourant n'aurait pas d'intérêt dans ce dossier d'assurance sociale. De plus, il a estimé qu'il était résident en Suisse pendant son dernier emploi à l'étranger - le Service de l'emploi ayant par ailleurs admis qu'il avait travaillé jusqu'au 31 août 2008 - lorsqu'il avait déposé une nouvelle requête comme demandeur d'emploi.

S'agissant des manquements relevés dans la décision attaquée, le recourant soutient que son conseiller à l'ORP, [...], lui a proposé de démontrer 10 à 15 recherches d'emploi chaque mois, ce qu'il a exécuté chaque mois correctement. Pour le fait qu'il n'a pu répondre à la lettre du 27 juillet 2009 qu'en date du 27 août 2009, le recourant demande au Tribunal une remise pour la non-observation du délai, en faisant valoir que comme le Point d'appui était fermé du 23 juillet au 24 août 2009 pour les vacances, il ne pouvait pas collecter son courrier.

Soutenant enfin que l'ORP ne lui aurait proposé aucune fonction réelle depuis juin 2008, ne respecterait à aucun moment ses demandes et ne lui aurait jamais indiqué ses fautes ou manquements en détail, le recourant a conclu à l'annulation des décisions de l'ORP et à la constatation qu'il était bien apte au placement.

b) Le 8 février 2010, le recourant a annoncé à l'ORP qu'il avait retrouvé du travail depuis le 20 décembre 2009.

c) Dans sa réponse du 18 mars 2010, l'IJC a relevé, s'agissant de l'aptitude au placement, que le recourant avait confirmé dans son recours qu'il n'était pas disponible sur le marché de l'emploi à partir du 23 juillet 2009 pour des raisons de vacances. Se référant pour le surplus aux considérants de la décision attaquée, l'IJC a proposé le rejet du recours.

d) Dans sa réplique du 17 avril 2010, en annexe à laquelle étaient produites plusieurs pièces, le recourant a soutenu que la procédure suivie par le Service de l'emploi était invalide (nulle), dès lors qu'il n'avait pas eu la possibilité de s'exprimer sur « l'accusation » du 27 juillet 2009. Il a fait valoir que la fermeture du Point d'appui pendant les vacances d'été était un cas de force majeure pour lui. Soutenant que le Service de l'emploi avait complètement « raté » son dossier, déjà invalide en soi, notamment en ne lui ayant proposé aucun emploi pendant 400 jours de chômage, il a conclu à l'annulation de la décision sur opposition du 27 janvier 2010.

e) Le 3 mai 2010, le juge instructeur a informé les parties que la cause était gardée à juger et qu'un arrêt serait rendu dès que l'état du rôle le permettrait.

E n d r o i t :

1. a) Le recours, interjeté auprès du tribunal compétent dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision sur opposition attaquée, est recevable au regard des art. 56 à 60 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1), laquelle loi est applicable en vertu de l'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).

b) La loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, 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 du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant manifestement inférieure à 30'000 fr. au vu de la période concernée par la décision d'inaptitude au placement litigieuse (du 22 juillet 2009 au 19 décembre 2009), la cause est de la compétence du

juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision; dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours; le juge n'entre donc pas en matière, en règle générale, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (ATF 134 V 418 et les références citées; ATF 125 V 413 consid. 1a).

En l'espèce, peut donc seule être examinée, dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision sur opposition du 27 janvier 2010, la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité intimée a nié l'aptitude au placement du recourant dès le 22 juillet 2009.

3. a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 let. f LACI, l'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement. 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). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, 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; ATF 123 V 214 consid. 3; TFA C_226/06 du 23 octobre 2007, consid. 3).

Lorsque les recherches d'emploi sont continuellement insuffisantes, l'aptitude au placement (art. 15 LACI) peut être niée (ATF 123 V 214 consid. 3). En vertu du principe de proportionnalité, l'insuffisance de recherches d'emploi doit cependant être sanctionnée, en premier lieu, par une suspension du droit à l'indemnité; pour admettre une inaptitude au placement en raison de recherches insuffisantes, il faut que l'on se trouve en présence de circonstances particulières; c'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; TF C_226/06 du 23 octobre 2007, consid. 4.2.1).

b) En l'espèce, le recourant, qui a revendiqué l'indemnité de chômage depuis le 3 juin 2008, a depuis lors et jusqu'au mois de mars 2009 manqué à plusieurs reprises à ses obligations de demandeur d'emploi, ce qui lui a valu quatre suspensions pour recherches insuffisantes et une suspension pour rendez-vous manqué. Lors de l'entretien qu'il a eu le 18 mai 2009 avec [...], conseillère à la division juridique des ORP, il a été informé que si à l'avenir il ne se conformait pas à une directive de l'assurance (notamment se présenter aux rendez-vous et effectuer des recherches d'emploi suffisantes en quantité et en qualité), son dossier serait examiné pour une éventuelle suspension dans son droit à l'indemnité de chômage ou/et sous l'angle de l'aptitude au placement en vertu de l'art. 15 LACI; également informé qu'une décision niant l'aptitude au placement aurait pour effet l'interruption des éventuelles indemnités de chômage, le recourant a confirmé par sa signature du procès-verbal avoir été informé clairement des exigences précitées et avoir pris note des incidences qu'aurait leur non-respect).

Bien qu'ayant ainsi été dûment averti des conséquences de futurs manquements – la division juridique des ORP ayant finalement renoncé à sanctionner les manquements constatés jusqu'au mois de mars 2009, considérant que l'assuré s'était justifié dans le cadre de l'instruction et que l'on pouvait à ce stade admettre qu'il remplissait les conditions relatives à l'aptitude au placement –, le recourant s'est vu infliger par décision du 9 juillet 2009 une suspension d'une durée de dix jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité depuis le 1^{er} juin 2009, pour le motif qu'il n'avait pas suffisamment recherché de travail durant le mois de mai 2009. Au surplus, après qu'il s'était à nouveau vu infliger une suspension pour un rendez-vous manqué du 9 avril 2009, le recourant ne s'est pas non plus présenté à un entretien de conseil et de contrôle le 29 juin 2009 et il n'a pas davantage respecté la convocation fixée au 22 juillet 2009, sans donner d'explication et alors que le dernier entretien auquel il s'était présenté à l'ORP datait du 27 novembre 2008. Le recourant n'a pas répondu à une lettre du 27 juillet 2009 de la division juridique des ORP qui lui demandait une nouvelle fois de se prononcer sur son aptitude au placement dans les dix jours dès réception de cette lettre et qui l'avertissait qu'à défaut de réponse dans ce délai, il serait statué en l'état du dossier.

c) Le recourant se plaint implicitement d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) et demande une restitution de délai en arguant du fait qu'il n'a pas pu répondre à la lettre du 27 juillet 2009 parce que le Point d'appui était fermé du 23 juillet au 24 août 2009 pour les vacances et qu'il ne pouvait donc pas collecter son courrier. Cet argument tombe toutefois à faux. En effet, l'exigence d'un domicile en Suisse et celle de l'aptitude au placement, qui sont toutes deux des conditions du droit à l'indemnité de chômage (art. 8 al. 1 let. c et f LACI), impliquent que l'assuré soit atteignable par courrier pendant les jours soumis au contrôle, d'autant plus lorsqu'il vient de manquer un entretien de conseil et de contrôle sans donner d'explication et qu'il doit s'attendre à être interpellé à ce sujet. Or, comme le recourant n'avait pas averti l'ORP de son intention de prendre des jours sans contrôle, ce qu'il aurait dû faire au moins deux semaines à l'avance (art. 27 al. 3 OACI [ordonnance du 31

août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02]), il lui incombait de prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir être joint par courrier pendant la fermeture du Point d'appui, laquelle ne saurait être considérée comme un cas de force majeure et ne saurait justifier une restitution de délai au regard de l'art. 41 LPGA.

d) Sur le fond, l'autorité intimée était fondée à considérer, sur le vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus (cf. consid. 3b supra), que le recourant, qui persistait malgré plusieurs suspensions et malgré l'avertissement formel qui lui avait été donné lors de l'entretien qu'il avait eu le 18 mai 2009 avec [...], conseillère à la division juridique des ORP, à n'effectuer que des recherches d'emploi insuffisantes, à ne pas se présenter aux entretiens auxquels il était convoqué et était au surplus inatteignable et donc inapte à être convoqué pour un emploi ou une mesure pendant la période du 23 juillet au 24 août 2009, était inapte au placement depuis le 22 juillet 2009, de sorte que la décision attaquée échappe à la critique.

4. Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée.

S'agissant des frais et dépens (art. 91 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant n'obtenant pas gain de cause et n'ayant d'ailleurs pas procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 27 janvier 2010 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Y. _____
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

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 :