

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 18 juin 2010

Présidence de Mme RÖTHENBACHER
Juges : MM. Jomini et Neu
Greffière : Mme Favre

Cause pendante entre :

X._____, à Yverdon-les-Bains, recourant, représenté par Me Philippe Oguey, avocat à Lausanne,

et

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

**Art. 8 al. 1 let. f; art. 15 et ss, art. 30 al. 1 let c, art. 30 al. 3 LACI;
art. 26; art. 45al. 2 OACI**

E n f a i t :

A. a) X._____ (ci-après: l'assuré), né en 1989 et père d'un enfant, s'est inscrit à l'assurance-chômage auprès de l'Office régional de placement d'Yverdon-les-Bains (ci-après: ORP), le 17 février 2009.

Par courrier du 18 février 2009, l'ORP a invité l'assuré à se présenter à un entretien de conseil fixé le 30 mars 2009.

Constatant que X._____ ne s'était pas présenté à cet entretien, l'ORP lui a adressé, le 1^{er} avril 2009, un courrier lui demandant de s'expliquer par écrit sur les motifs de cette absence et ce jusqu'au 11 avril 2009. L'attention de l'assuré était en outre attiré sur le fait que, faute d'explications dans le délai susmentionné, une décision pouvant conduire à la suspension de son droit à l'indemnité de chômage serait prise sur la base des éléments du dossier.

b) Par décision du 4 mai 2009, l'ORP a sanctionné X._____ d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une période de 5 jours à compter du 31 mars 2009, au motif qu'il n'avait fourni aucune explication sur les raisons de son défaut de présentation à l'entretien du 30 mars 2009.

Le 26 mai 2009, l'ORP a adressé un nouveau courrier à X._____, par lequel il constatait qu'aucune recherche d'emploi pour le mois d'avril 2009 n'avait été fournie. L'attention de ce dernier était attirée sur le fait que l'absence de recherches d'emploi pouvait entraîner une sanction conduisant à la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Un délai au 5 mai 2009 lui était accordé afin de s'expliquer par écrit.

Par décision datée du 24 juin 2009, l'ORP a sanctionné X._____ d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une période de 5 jours à compter du 1^{er} mai 2009, au motif qu'il n'avait fourni aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2009.

Le 30 octobre 2009, X. _____ s'est vu notifier une décision de suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 10 jours à compter du 1^{er} juillet 2009, au motif qu'il n'avait fourni aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois de juin 2009.

Le même jour, l'ORP a adressé à X. _____ une nouvelle décision de suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 9 jours, au motif qu'il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil le 23 septembre 2009.

c) Le 3 novembre 2009, la division juridique des ORP, rattachée au Service de l'emploi (ci-après: SDE), a écrit à l'assuré pour l'informer qu'elle était amenée à statuer sur l'aptitude au placement de ce dernier, au regard des nombreuses suspensions du droit à l'indemnité de chômage qui lui avaient été infligées, ainsi que de son défaut de présentation à l'entretien de conseil du 19 octobre 2009. L'assuré était invité à s'expliquer jusqu'au 19 novembre 2009 sur ses dispositions et disponibilités à l'exercice d'une activité salariée ainsi que sur ses objectifs personnels et la manière dont il entendait à l'avenir respecter les instructions de l'ORP.

Le même jour, la division juridique des ORP du SDE a convoqué X. _____ à un entretien le 19 novembre 2009.

B. a) Le 19 novembre 2009, la division juridique des ORP du SDE a rendu une décision d'inaptitude au placement à l'encontre de l'assuré avec effet au 29 octobre 2009, relevant le fait que l'assuré avait été sanctionné à plusieurs reprises par l'ORP dans son droit à l'indemnité de chômage pour avoir adopté un comportement contraire à celui que l'assurance-chômage était en droit d'attendre de lui. Il était également constaté que l'assuré ne s'était présenté ni à l'entretien de l'ORP du 29 octobre 2009 ni à l'entretien du SDE du 19 novembre 2009.

Par courrier du 18 décembre 2009, X._____ a fait opposition à la décision du SDE du 19 novembre 2009. Il faisait valoir le fait qu'il vivait une période difficile sur le plan personnel, ce en raison de sa séparation d'avec sa compagne et des problèmes qu'il rencontrait dans l'exercice du droit de visite à sa fille. Il indiquait être psychologiquement détruit, sous traitement d'anti-dépresseurs, et avoir à peine la force d'ouvrir son courrier.

Le 23 décembre 2009, l'ORP a adressé à X._____ deux courriers. Le premier concernait une convocation à un entretien de conseil fixé le 26 janvier 2010. Dans ce courrier, l'ORP rappelait à l'assuré ses devoirs vis-à-vis de l'assurance-chômage durant la procédure d'opposition, en particulier concernant les recherches d'emploi à effectuer et la présence obligatoire aux entretiens de conseil. Le second courrier constituait une nouvelle décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage, au motif que l'assuré n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour le mois de septembre 2009.

Le même jour, la division juridique des ORP du SDE a convoqué l'assuré à un entretien pour le 15 janvier 2010. Suite à une discussion téléphonique avec l'assuré, cet entretien a finalement été reporté au 1^{er} février 2010.

Le 20 janvier 2010, l'ORP a notifié une nouvelle décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil du 29 octobre 2010.

b) Statuant sur l'opposition de X._____ à la décision d'inaptitude au placement du 19 novembre dernier, l'Instance juridique du SDE a rejeté l'opposition en date du 22 février 2010. A l'appui de ses motifs, le SDE relevait le fait que l'inaptitude au placement avait été déclarée suite aux successions de suspensions dont l'assuré avait fait l'objet. En outre, le SDE estimait que la situation personnelle de l'assuré ne pouvait justifier l'accumulation des manquements vis-à-vis de l'assurance-chômage et remettre en cause la décision d'inaptitude au

placement. Enfin, il constatait que l'assuré n'avait fourni aucun certificat médical attestant d'une incapacité de travail en lien avec les problèmes personnels invoqués. Au contraire, il avait travaillé en gain intermédiaire du 25 mai 2009 au 18 décembre 2009 pour le compte de la société V._____.

C. a) Le 23 mars 2010, X._____ a fait recours contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Tout en reconnaissant les manquements qui lui étaient reprochés, soit le défaut de recherches d'emploi et le défaut de présentation aux différents entretiens de conseil de l'ORP, le recourant estimait que ces manquements étaient dus à son état psychologique. Il précisait toutefois qu'il avait travaillé durant cette période et qu'il n'avait pas subi d'incapacité de travail. Un certificat médical était également produit par le recourant, selon lequel il avait consulté le 12 octobre 2009 le Dr S._____, pédiatre, pour un état dépressif nécessitant un traitement médicamenteux. Ce médecin expliquait qu'il était important pour la santé mentale de l'assuré que celui-ci poursuive une activité professionnelle, tout en indiquant que l'accomplissement des tâches administratives était certainement difficile pour l'assuré à cette période.

b) Par réponse du 20 mai 2010, le SDE a conclu au rejet du recours formé par X._____, au motif que le cumul des sanctions prises à l'encontre de ce dernier pouvait démontrer son absence de désir d'être placé et par voie de conséquence son inaptitude au placement. En outre, le recourant ne pouvait se prévaloir d'aucune incapacité de travail qui aurait pu le dispenser entièrement ou en partie de ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.

Le 7 juin 2010, Me Philippe Oguey, avocat à Lausanne, s'est constitué à la défense des intérêts de X._____.

Par courrier du 8 juin 2010, le recourant a fait savoir à la cour de céans qu'il renonçait d'ores et déjà à se déterminer sur la réponse du SDE.

c) Parallèlement à la présente procédure, le recourant a fait l'objet, le 12 mai 2009, de deux nouvelles décisions de suspensions pour absence de recherches d'emploi pour les mois de janvier 2010 et février 2010.

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 aux contestations relevant de la LACI (art. 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir en principe celui du canton de domicile de l'assuré au moment du dépôt du recours (art. 58 al. 1 LPGA), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). En l'espèce, le recours, interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent, est donc recevable.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), entrée en vigueur le 1er janvier 2009, 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).

2. a) A teneur de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage:

a. s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (art. 10);

b. s'il a subi une perte de travail à prendre en considération (art. 11);

c. s'il est domicilié en Suisse (art. 12);

- d. s'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS;
- e. s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (art. 13 et 14);
- f. s'il est apte au placement (art. 15) et
- g. s'il satisfait aux exigences du contrôle (art. 17).

Les sept conditions du droit à l'indemnité de chômage énumérées par l'art. 8 al. 1 let. a à g LACI sont cumulatives et non alternatives, de sorte qu'elles doivent toutes être remplies pour permettre l'ouverture du droit à l'indemnité (ATF 124 V 215 consid. 2; TF C 113/2002 du 13 août 2003, consid. 2 et la référence; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungs-gesetz, vol. I, n° 2 ad art. 8, p. 111).

b) Le droit à l'indemnité de chômage présuppose ainsi, entre autres conditions cumulatives, que l'assuré soit 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).

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 (TF 8C_138/2007 du 1er février 2008, consid. 3.1 et les références).

c) 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. L'art. 26 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02) dispose que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). En s'inscrivant pour toucher des indemnités, l'assuré doit fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail (al. 2). Il doit apporter cette preuve pour chaque période de contrôle en remettant ses justificatifs au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. S'il ne les a pas remis dans ce délai, l'office compétent lui impartit un délai raisonnable pour le faire. Simultanément, il l'informe par écrit qu'à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourront pas être prises en considération (al. 2bis). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3).

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 (art. 30 al. 1 let. c LACI). La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut pas excéder 60 jours par motif de suspension (art. 30 al. 3, 3ème phrase, LACI). Elle est de 1 à 15 jours en cas de faute légère, de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (art. 45 al. 2 OACI).

d) 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 123 V 214 consid. 3 et la référence).

En vertu du principe de proportionnalité (ATF 130 V 385 ; ATF 125 V 193 consid. 4c), 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 tout à fait 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).

3. a) En l'espèce, le recourant s'est inscrit à l'assurance-chômage le 17 février 2009. D'emblée, il ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil de l'ORP du 30 mars 2010. Invité à s'expliquer sur son absence, le recourant n'a fourni aucune explication. Il s'en est suivi une première sanction de 5 jours de suspension de son droit à l'indemnité de chômage, suivie quelques semaines plus tard, d'une deuxième suspension de 5 jours de son droit à l'indemnité de chômage, au motif qu'il n'avait fourni aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2009. Une fois encore, le recourant avait été invité, en vain, à s'expliquer auprès de l'ORP et avait été rendu attentif sur les conséquences de ses manquements vis-à-vis de l'assurance-chômage.

Par la suite, on constate que le recourant a continué à enfreindre ses devoirs vis-à-vis de l'assurance-chômage. En effet, pas moins de quatre autres suspensions du droit à l'indemnité de chômage lui ont été infligées, dont deux sanctions pour l'absence totale de recherches d'emploi pour les mois de juin et septembre 2009 et deux autres pour défaut de présentation aux entretiens de l'ORP des 23 septembre et 29 octobre 2009.

Le 3 novembre 2009, le recourant a été dûment averti, par la division juridique des ORP qu'une procédure d'examen de son aptitude au placement était en cours et qu'il était convoqué le 19 novembre 2009. Là encore, il ne s'est pas présenté à cet entretien et n'a fourni ni explication ni excuse sur son comportement.

On relève au demeurant que, postérieurement à la décision sur opposition et au recours qu'il a formé contre ladite décision, le recourant a encore fait l'objet de deux nouvelles suspensions de son droit à l'indemnité de chômage pour n'avoir effectué aucune recherche d'emploi durant les mois de janvier et février 2010 (voir décisions de l'ORP du 12 mai 2010).

b) Le recourant, qui ne conteste nullement ses manquements vis-à-vis de l'assurance-chômage, justifie son comportement par un état psychologique fragile qui ne lui permettait pas de faire face à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage. A l'appui de ses dires, le recourant produit un certificat médical dont il ressort qu'il a consulté, le 12 octobre 2009, le Dr S._____, pédiatre FMH, pour un état dépressif. Selon ce médecin, il était important pour la santé mentale du recourant qu'il poursuive une activité professionnelle. Cependant, son état lui rendait certainement difficile l'accomplissement de tâches administratives à la même période. Outre le fait que l'on peut s'interroger sur les motifs qui ont conduit l'assuré à consulter un pédiatre pour des problèmes de dépression, on constate que ce médecin n'est guère affirmatif sur l'impossibilité médicale du recourant à remplir ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage en raison de son état de santé. Il est du reste peu vraisemblable que l'état de santé du recourant lui permette pleinement de travailler mais en même temps l'empêche totalement de remplir ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.

On relèvera enfin, s'agissant de l'activité exercée par le recourant à titre de gain intermédiaire, que l'exercice d'une telle activité n'est pas un but en soi car elle ne met pas fin au chômage, en particulier, elle ne libère le recourant ni de son obligation de rechercher activement

un emploi afin de sortir de l'assurance-chômage ni de se présenter aux entretiens de conseil de l'ORP.

c) Au vu de ces éléments, force est de constater que bien que dûment averti, le recourant a persisté dans ses manquements envers l'assurance-chômage. En particulier, ses absences de recherches d'emploi répétées et ses défauts de présentation aux entretiens de conseil de l'ORP font douter sérieusement de sa volonté de trouver un travail régulier.

Dès lors, on ne peut faire grief à l'intimé d'avoir nié l'aptitude au placement du recourant.

4. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

b) 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 (art. 61 let. g LPGA et art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours déposé par le 23 mars 2010 par X._____ est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 22 février 2010 par le Service de l'emploi est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Philippe Oguey (pour X. _____)
- 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 :