

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1er octobre 2010

Présidence de M. ABRECHT
Juges : Mmes Rossier et Feusi, assesseurs
Greffière : Mme Trachsel

Cause pendante entre :

X. _____, à Yverdon-les-Bains, recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne,
intimé.

Art. 8, 15 al. 1 et 2, 16 LACI

E n f a i t :

A. a) X._____ (ci-après: l'assurée), née le 15 juillet 1957, domiciliée à Yverdon-les-Bains, s'est inscrite le 1^{er} septembre 2009 comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement d'Yverdon-les-Bains (ci-après: l'ORP). Elle a bénéficié dès cette date des prestations de l'assurance-chômage, sur la base d'un taux de disponibilité au placement de 100%.

b) Selon le curriculum vitae versé au dossier, l'assurée a travaillé de 2001 à 2002 comme ouvrière industrielle auprès d'V._____ à Orbe puis de 2002 à 2003 comme employée auprès de l'entreprise L._____ à Pomy. En 2007, elle est entrée en qualité de nettoyeuse au service de M._____ à Subingen, qui, par lettre du 12 juin 2009, l'a licenciée pour le 31 août 2009 pour des raisons économiques.

c) Sur le procès-verbal d'un entretien du 7 septembre 2009, le conseiller en charge du dossier a relevé que l'assurée ne parlait «pas un mot» de français et qu'elle s'était présentée accompagnée de sa fille pour la traduction.

Le 10 novembre 2009, l'ORP a demandé à l'assurée de se présenter auprès de l'institut [...], à Lausanne, en vue de suivre un cours de français pour débutant. Cet institut a écrit le 23 novembre 2009 à l'ORP pour l'informer que l'assurée ne comprenait pas le français, ne le parlait pas non plus et ne savait pas le lire, de sorte qu'elle n'était pas en mesure d'intégrer un cours pour débutant sans avoir d'abord suivi un cours d'alphabétisation.

d) Lors d'un entretien du 15 décembre 2009, l'ORP a assigné l'assurée à suivre un cours d'alphabétisation auprès de l'institut [...], à Lausanne, du 4 janvier 2010 au 12 mars 2010.

L'assurée s'est toutefois trouvée dans l'incapacité totale de travailler pour des raisons de santé du 4 au 10 janvier 2010 (certificat médical du 4 janvier 2010 du Dr R._____, spécialiste FMH en médecine générale à Grandson) puis du 12 au 30 janvier 2010 (certificat médical du 15 janvier 2010 du Dr S._____, spécialiste FMH en médecine interne à Yverdon-les-Bains). Le Dr S._____ a également certifié le 13 janvier 2010 que l'assurée ne pouvait «pas voyager à Lausanne pour des raisons médicales pour 2010».

e) Par lettre du 25 janvier 2010, la Division juridique des ORP a demandé à l'assurée de la renseigner sur son aptitude au placement, compte tenu des restrictions quant à ses déplacements, en précisant notamment les secteurs géographiques dans lesquels elle pouvait se déplacer pour prendre un emploi ou pour suivre une mesure de réinsertion professionnelle.

L'assurée a répondu par courrier du 9 février 2010 que si sa santé le lui permettait, elle serait disponible pour un emploi à plein temps à Yverdon-les-Bains, si possible en position assise, qu'elle souhaitait encore travailler quand bien même elle n'avait que peu d'objectifs professionnels vu son âge, que son médecin avait raison s'agissant de son impossibilité de se déplacer, qu'elle n'avait jamais voyagé seule (problèmes de pression et de vertiges) et qu'elle ne pouvait travailler qu'à Yverdon-les-Bains afin que l'un de ses enfants puisse l'accompagner au cas où elle devait tomber sur la voie publique.

B. a) Par décision du 8 mars 2010, la Division juridique des ORP a constaté que l'assurée était inapte au placement depuis le 4 janvier 2010, dès lors que sa disponibilité était extrêmement limitée et ne permettait pas d'envisager un placement rapide et durable, selon le but de l'assurance-chômage, et qu'ainsi, la mise en place par l'ORP de mesures destinées à améliorer son niveau de français, n'était pas envisageable.

b) Le 29 mars 2010, l'assurée a formé opposition contre cette décision, en concluant implicitement à sa réforme en ce sens que son

aptitude au placement soit reconnue depuis le 4 janvier 2010. Elle a indiqué qu'il était impératif qu'elle trouve une petite activité, au vu de ses difficultés financières, et qu'elle acceptait de prendre des cours de français.

c) Par décision sur opposition du 17 mai 2010, Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assurée contre la décision de la Division juridique des ORP du 8 mars 2010, qu'il a confirmée. Après avoir rappelé les règles légales sur l'aptitude au placement (art. 15 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0]) et la jurisprudence y relative, le Service de l'emploi a exposé ce qui suit:

"3. Dans le cas présent, la division juridique des ORP a considéré que ces conditions n'étaient pas réunies depuis le 4 janvier 2010, dès lors que l'assurée avait été empêchée de se déplacer à Lausanne pour fréquenter un cours d'alphabétisation. Il ressort en effet des procès-verbaux établis par l'ORP que l'assurée ne s'exprime pas du tout en français et qu'elle doit être assistée par un membre de sa famille dans ses démarches de recherches d'emploi. Il faut ainsi admettre avec la division juridique des ORP que l'assurée n'offre pas une disponibilité suffisante quant au temps qu'elle peut consacrer à un emploi et quant au nombre d'employeurs potentiels. En outre, l'impossibilité pour elle d'acquérir des notions fondamentales de la langue française compromet notablement ses chances de pouvoir participer à une mesure d'intégration et améliorer ainsi son aptitude au placement.

A l'appui de son opposition, l'assurée ne prétend d'ailleurs pas le contraire. Elle indique uniquement qu'elle est disposée à suivre un cours de français, sans toutefois renseigner sur les moyens pour y parvenir.

La décision litigieuse doit par conséquent être confirmée."

C. **a)** L'assurée a recouru contre cette décision sur opposition par acte du 16 juin 2010, en concluant tout au moins implicitement à sa réforme en ce sens que son aptitude au placement soit reconnue depuis le 4 janvier 2010. Elle indique être disposée à obtempérer à toutes les demandes formulées par le Service de l'Emploi, notamment à celle de se rendre à Lausanne, même si cela met en péril sa santé, afin d'y suivre des cours d'alphabétisation, bien que personne ne lui ait précisé où se déroulaient exactement ceux-ci. La recourante expose qu'elle travaille

depuis de nombreuses années et qu'aucun de ses employeurs n'a jugé nécessaire qu'elle suive des cours d'alphabétisation et que les entreprises temporaires, comme O._____, n'ont pas mis en avant ce fait-là et l'ont engagée pour des missions sporadiques. Elle estime qu'il s'agit d'une sanction teintée de xénophobie à son endroit afin d'éviter de lui payer les indemnités de chômage auxquelles elle a droit, alors que depuis son arrivée en Suisse en 2000, elle s'est toujours efforcée de travailler afin de subvenir à ses charges et à celles de sa famille. Selon cette dernière, il s'agit d'un motif futile pour l'écartier du monde du travail en refusant de l'indemniser pendant qu'elle recherche un emploi, et, par la même occasion, pour ne pas lui fournir une somme de connaissances suffisantes en ne lui accordant pas les moyens de suivre des cours d'alphabétisation.

b) Dans sa réponse du 30 juillet 2010, le Service de l'emploi propose le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée. Il indique qu'il ne ressort pas des différents procès-verbaux au dossier que la recourante obtempère à toutes les demandes formulées par l'ORP, notamment à celle de se rendre à Lausanne pour suivre un cours d'alphabétisation. Il soutient que l'ORP ne peut aller à l'encontre d'un avis médical qui établit clairement que la recourante ne peut pas voyager à Lausanne en 2010 (certificat du 13 janvier 2010 du Dr S.____). Le Service de l'emploi relève encore que l'aptitude au placement implique la disposition et la disponibilité à l'exercice d'un emploi convenable au sens de l'art. 16 LACI, et non pas uniquement de missions sporadiques.

c) Invitée à fournir ses éventuelles explications complémentaires, à produire toutes pièces éventuelles et à présenter ses réquisitions, la recourante produit le 11 août 2010 une copie d'un contrat de mission du 30 juin 2010, portant sur une mission de trois mois comme ouvrière à plein temps auprès de V._____ à Orbe. Ce contrat de mission émane de l'agence de placement O._____ à Yverdon-les-Bains, pour laquelle la recourante indique avoir déjà effectué tout dernièrement quelques missions, notamment auprès de V._____ à Orbe. La recourante expose ainsi que malgré son faible taux d'alphabétisation, elle s'efforce de trouver du travail et en trouve. Répétant que malgré l'avis de son

médecin, elle avait accepté de suivre des cours à Lausanne afin de mieux comprendre et parler le français, elle estime injuste de trouver par son refus une raison pour ne pas lui verser les indemnités de chômage auxquelles elle a droit.

d) Le 16 août 2010, le juge instructeur a informé les parties que, l'instruction apparaissant complète, 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) Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1) s'appliquent à la loi fédérale sur l'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 58 LPGA). Le recours doit être déposé 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 Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RS 173.36]). La cause doit être tranchée par la cour composée de trois magistrats (art. 83c al. 1 LOJV [loi d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979; RSV 173.01]) et non par un juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD) ; en effet, il ne peut être exclu que la valeur litigieuse puisse dépasser 30'000 fr. au vu du gain assuré (art. 23 LACI), de l'indemnité de chômage à laquelle la recourante pourrait le cas échéant prétendre sur la base du gain assuré (art. 22 LACI) et du nombre maximum d'indemnités journalières auxquelles la recourante pourrait le cas échéant avoir droit (art. 27 LACI).

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).

Ces sept conditions du droit à l'indemnité de chômage 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 113/02 du 13 août 2003, consid. 2 et la référence ; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungs-gesetz, vol. I, n. 2 ad art. 8, p. 111).

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 p. 58 ; 123 V 214 consid. 3 p. 216 ; TFA C 226/06 du 23 octobre 2007, consid. 3).

b) En l'espèce, il est constant que la recourante n'a pas pu fréquenter le cours d'alphabétisation que l'ORP l'avait assignée à suivre auprès de l'institut [...] à Lausanne du 4 janvier 2010 au 12 mars 2010. En effet, l'assurée s'est trouvée dans l'incapacité totale de travailler pour des raisons de santé du 4 au 10 janvier 2010, puis du 12 au 30 janvier 2010 ; par ailleurs, le Dr S. _____ a certifié le 13 janvier 2010 que l'assurée ne pouvait «pas voyager à Lausanne pour des raisons médicales pour 2010» (cf. lettre A.b supra).

L'incapacité de travailler pour raisons médicales du 4 au 10 janvier 2010, puis du 12 au 30 janvier 2010, qui a empêché la recourante de fréquenter le cours d'alphabétisation que l'ORP l'avait assignée à suivre, était une incapacité passagère au sens de l'art. 28 al. 1 LACI et ne saurait dès lors conduire à la constatation d'une inaptitude au placement au sens de l'art. 15 al. 1 LACI (cf. aussi art. 15 al. 2 LACI). Par ailleurs, l'impossibilité médicalement attestée – et admise par l'intimé, qui ne met pas en doute le certificat médical du Dr S. _____ du 13 janvier 2010 (cf. lettre C.b supra) et n'a pas exigé un examen par un médecin-conseil (cf. art. 15 al. 3 LACI) – pour la recourante de se déplacer à Lausanne pour y suivre un cours d'alphabétisation ne l'empêchait pas de suivre une mesure d'intégration dans un rayon plus proche de son domicile d'Yverdon-les-Bains. Au surplus, la recourante a indiqué qu'elle était d'accord de suivre des cours de français respectivement d'alphabétisation (cf. lettres B.b et C.a supra), de sorte que la condition subjective de l'aptitude à participer à des mesures d'intégration est également réalisée. Enfin, si des cours d'alphabétisation sont indubitablement de nature à améliorer l'aptitude au placement de la recourante, force est de constater, à l'instar de la recourante (cf. lettres C.a et C.c supra), que le faible taux d'alphabétisation de cette dernière ne l'a pas empêchée de travailler pendant des années auprès de plusieurs employeurs (cf. lettre A.b supra) ; d'ailleurs, la recourante a de nouveau été engagée depuis le 30 juin 2010 pour une mission temporaire de trois mois auprès de V. _____ à Orbe (cf.

lettre C.c supra). Dans ces conditions, l'aptitude au placement ne saurait être niée du seul fait que la recourante n'a pas été en mesure de fréquenter le cours d'alphabétisation que l'ORP l'avait assignée à suivre dès le 4 janvier 2010. C'est par conséquent à tort que le Service de l'emploi l'a considérée comme inapte au placement depuis le 4 janvier 2010 pour ce motif (cf. lettre B.c supra).

c) Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier que la recourante n'offrirait pas une disponibilité suffisante quant au temps qu'elle peut consacrer à un emploi – étant disponible pour un emploi à plein temps, comme le confirme encore son engagement le 30 juin 2010 pour une mission temporaire de trois mois auprès de V. _____ à Orbe (cf. lettre C.c supra) – ou quant au nombre d'employeurs potentiels, dans la mesure où il apparaît qu'elle est disposée et en mesure d'accepter un emploi dans un certain rayon autour de son domicile d'Yverdon-les-Bains, comme le confirme son récent engagement temporaire auprès de V. _____ à Orbe (cf. lettre C.c supra).

3. a) Il résulte de ce qui précède que le recours, fondé, doit être admis et la décision sur opposition du 17 mai 2010 réformée en ce sens que la décision du 8 mars 2010 de la Division juridique des ORP, déclarant la recourante inapte au placement à compter du 4 janvier 2010, est annulée.

b) 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 des dépens, dès lors que la recourante n'a pas engagé de frais pour défendre ses intérêts (art. 55 al. 1 LPA-VD ; cf. art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 17 mai 2010 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que la décision du 8 mars 2010 de la Division des ORP, déclarant la recourante inapte au placement à compter du 4 janvier 2010, est annulée.

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

Le président :

La greffière :

Du

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

- 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 :