

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 10 novembre 2010

Présidence de M. ABRECHT, juge unique
Greffière : Mme Trachsel

Cause pendante entre :

Y._____, à Lausanne, recourant,

et

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

Art. 17, 30 al. 1 let. d LACI et 45 al. 2 OACI

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 domiciliée à Chypre du 1^{er} avril 2005 au 31 août 2008. Il a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 3 juin 2008, un délai-cadre d'indemnisation lui étant ouvert à partir de cette date pour une durée de deux ans. Son chômage est suivi par l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP).

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 C. _____, 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 [à] 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 cantonale de chômage, agence de Lausanne, 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) L'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil et de contrôle du 29 juin 2009 auquel il avait été convoqué, sans donner d'explication. Le 22 juillet 2009, Z._____, conseiller en personnel au sein de l'ORP, en charge du dossier de l'assuré, a écrit ce qui suit à C._____, 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, 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. »

f) Par courrier du 24 juillet 2009, l'ORP a invité l'assuré à exposer par écrit les raisons pour lesquelles il ne s'était pas rendu à l'entretien de conseil fixé le 22 juillet 2009 à l'ORP, ce qui pouvait constituer une faute vis-à-vis de l'assurance-chômage et conduire à une

suspension dans son droit aux indemnités. Un délai de 10 jours lui était imparti pour exposer son point de vue par écrit, à défaut de quoi l'ORP se prononcerait sur la base des seules pièces en sa possession.

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, faute de quoi il serait statué en l'état du dossier.

g) Par courrier du 6 août 2009, l'ORP a reproché à l'assuré de ne pas s'être présenté à l'entretien de conseil agendé au 29 juin 2009 à 14 heures. L'assuré était rendu attentif que cela pouvait conduire à une suspension dans son droit aux indemnités de chômage, et un délai de 10 jours lui était imparti pour exposer son point de vue par écrit.

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.

L'assuré a formé opposition contre cette décision, en concluant implicitement à sa réforme en ce sens que son aptitude au placement fût reconnue depuis le 22 juillet 2009.

b) Par décision du 2 novembre 2009, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 5 jours, à compter du 30 juin 2009, au motif qu'il ne s'était pas présenté à l'entretien de conseil du 29 juin 2009. Il a retenu qu'invité à se justifier, l'assuré n'avait pas répondu dans le délai imparti.

Par acte du 26 novembre 2009, l'assuré a fait opposition à l'encontre de cette décision. Il a expliqué qu'il faisait tout ce qu'il pouvait pour répondre aux exigences de l'ORP, mais que cet office ne voulait pas coopérer avec lui, notamment en refusant de lui attribuer un autre conseiller en placement.

c) Par décision sur opposition rendue le 27 janvier 2010, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assuré contre la décision de la division juridique des ORP du 17 août 2009 (cf. lettre B.a supra).

Par arrêt du 11 mai 2010 (ACH 18/10 - 79/2010), la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a rejeté le recours formé par l'assuré contre la décision sur opposition du 27 janvier 2010, qu'elle a confirmée.

L'assuré a recouru contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral.

d) Par décision sur opposition du 14 juillet 2010, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assuré contre la décision de l'ORP du 2 novembre 2009 (cf. lettre B.b supra), qu'il a confirmée. Il a constaté que l'assuré n'apportait aucun élément - que ce soit dans son acte d'opposition du 26 novembre ou dans le courriel du 27 août 2009 auquel il se référait dans son acte d'opposition - qui permettrait de justifier le fait qu'il avait manqué son entretien de conseil du 29 juin 2009, de sorte que c'était à juste titre que l'ORP avait prononcé à son encontre une suspension fondée sur l'art. 30 al. 1 let. d LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0).

C. **a)** Y._____ a recouru par acte du 28 juillet 2010 contre cette décision sur opposition, en concluant à son annulation. Il soutient que les entretiens de conseil sont sans aucune valeur ou sans aucun but et qu'il s'agit de farces pour contrôler/sanctionner le citoyen-chômeur. Il fait en outre valoir que l'absence à l'entretien de conseil et de contrôle du 22 juillet 2009 a déjà donné lieu à une décision d'inaptitude au placement du 17 août 2009, confirmée par décision sur opposition du 27 janvier 2010, contre laquelle il a recouru au Tribunal cantonal - lequel a rejeté le recours par arrêt du 11 mai 2010 (ACH 18/10 - 79/2010) - puis au Tribunal fédéral, et qu'il ne saurait être sanctionné à deux reprises pour les mêmes faits, en vertu du principe selon lequel personne ne peut être poursuivi et

sanctionné deux fois pour les mêmes raisons/accusations. Il estime que la décision d'inaptitude au placement recouvre aussi toutes les sanctions/décisions prononcées pendant l'inaptitude au placement, et ajoute qu'il est évident que pendant qu'il est inapte au placement, il ne cherche pas de travail et manque des entretiens.

b) Dans sa réponse du 15 septembre 2010, le Service de l'emploi conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition attaquée. S'agissant d'abord de l'argument du recourant selon lequel les entretiens de conseil seraient sans aucune valeur ou sans aucun but, l'intimé rappelle que l'obligation de participer aux entretiens de conseil à l'ORP - obligation essentielle, puisqu'elle permet d'assurer un suivi régulier du demandeur d'emploi - est prévue à l'art. 17 LACI ; le fait qu'un assuré n'y voie ni valeur ni finalité ne le délie pas pour autant de l'obligation de s'y plier et ne l'autorise pas à décider unilatéralement de se soustraire à cette obligation ou à la sanction prévue par l'art. 30 al. 1 let. d LACI en cas de manquement. S'agissant ensuite de l'argument du recourant selon lequel il serait sanctionné à deux reprises pour les mêmes faits, l'intimé relève que la décision de l'ORP ayant déclaré le recourant inapte au placement n'était pas une sanction, mais la constatation qu'il ne remplissait plus les conditions de l'aptitude au placement, notamment parce que, par son comportement, il avait démontré qu'il n'avait plus la volonté de retrouver un emploi convenable, de sorte qu'il n'y a pas de double sanction. S'agissant enfin de l'argument du recourant selon lequel la décision d'inaptitude au placement recouvrirait aussi toutes les sanctions/décisions prononcées pendant l'inaptitude au placement, l'intimé observe que la décision de l'ORP contestée dans le cadre de la présente procédure concerne un manquement antérieur à la période à partir de laquelle le recourant a été déclaré inapte au placement, étant précisé que comme le recourant a contesté la décision le déclarant inapte au placement, il a toutefois continué à être suivi par l'ORP et à devoir se plier aux obligations lui incombant en tant que demandeur d'emploi.

c) Invité à présenter ses éventuelles explications complémentaires dans un délai fixé au 14 octobre 2010 avant que la

cause ne fût gardée à juger, le recourant a demandé le 2 octobre 2010 la récusation du juge instructeur U._____.

d) Par arrêt du 30 septembre 2010 (8C_628/2010), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté par Y._____ contre l'arrêt de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du 11 mai 2010 (ACH 18/10 - 79/2010) (cf. lettre B.c supra).

e) Par arrêt du 18 octobre 2010 (n° 53/2010), la Cour administrative du Tribunal cantonal a rejeté avec suite de frais la demande de récusation présentée le 2 octobre 2010 par Y._____ à l'encontre du juge instructeur U._____ (cf. lettre C.c supra).

E n d r o i t :

1. a) Conformément à l'art. 56 al. 1 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 –, les décisions sur opposition rendues par les autorités compétentes dans le domaine de l'assurance-chômage sont sujettes à recours auprès du tribunal cantonal des assurances (cf. art. 57 LPGA) compétent selon l'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).

b) En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale sur la procédure administrative; RSV 173.36]). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) L'obligation de participer aux entretiens de contrôle découle de l'art. 17 LACI. Selon cette disposition, 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 et l'abrégé (al. 1); en vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage; il doit ensuite se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (al. 2); il a notamment l'obligation, lorsque l'autorité le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil (al. 3 let. b). L'art. 21 al. 2 de l'ordonnance d'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02) précise que l'office compétent fixe les dates des entretiens de conseil et de contrôle individuellement pour chaque assuré.

Dans sa directive relative à l'indemnité de chômage (Circ. IC 2007), le secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, expose que les entretiens de conseil et de contrôle permettent en premier lieu de contrôler si l'assuré est apte et disposé à être placé, de vérifier ses recherches d'emploi ainsi que de lui assigner un travail convenable ou une mesure de marché du travail (Circ. IC 2007, B341).

b) Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente. La durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 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 [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02]). L'autorité compétente a l'obligation de suspendre de manière appropriée le droit à l'indemnité de l'assuré qui, sans motif valable, ne se rend pas à un entretien de conseil et de contrôle (Circ. IC 2007, B341 et D34).

c) Selon la jurisprudence, en cas de concours de motifs de suspension – qu'ils soient de même nature ou de nature différente – chacun doit faire l'objet d'une décision distincte, l'art. 68 aCP (art. 49 CP) relatif à la fixation d'une peine d'ensemble en cas de concours d'infractions n'étant pas applicable par analogie (ATF 123 V 151 consid. 1c ; DTA 1993/1994 n. 3 p. 22 consid. 3d ; 1988 n. 3 p. 28 consid. 2c ; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, 2^e éd. 2007, n. 854 p. 2434 s.) ; plus spécifiquement, la suspension du droit à l'indemnité n'a pas le caractère d'une peine au sens du droit pénal, mais celui d'une sanction administrative ayant pour but de limiter le risque d'une mise à contribution abusive de l'assurance et devant respecter le principe de proportionnalité (ATF 125 V 196 consid. 4c ; 123 V 151 consid. 1c ; TFA C 218/01 du 5 juin 2002; voir aussi Circ. IC 2007, D10). Partant, lorsqu'il y a concours de motifs de suspension différents ou du même type, il y a lieu de prononcer une suspension du droit à l'indemnité pour chaque état de fait ; une unique décision de suspension ne sera prononcée qu'exceptionnellement, lorsque l'assuré réalise plusieurs fois les motifs de suspension, et que ses manquements particuliers peuvent être considérés sous l'angle d'une unité d'action dans les faits et dans le temps, ainsi lorsque l'assuré refuse plusieurs emplois convenables en même temps, pour le même motif et en vertu d'un seul et unique acte de volonté (TFA C 196/02 du 23 avril 2003, consid. 4.1 ; Nussbaumer, op. cit., n. 854 p. 2435 ; Circ. IC 2007, D10).

3. a) En l'espèce, il est constant que le recourant a manqué son entretien de conseil et de contrôle du 29 juin 2009 et n'apporte aucun élément qui permettrait de justifier ce manquement. En particulier, on ne saurait affirmer, comme le fait le recourant (cf. lettre C.a supra), que les entretiens de conseil et de contrôle seraient sans aucune valeur ou sans aucun but et qu'il s'agirait de farces pour contrôler/sanctionner le citoyen-chômeur. Ces entretiens, qui constituent une obligation du demandeur d'emploi prévue à l'art. 17 LACI, ont notamment pour but de contrôler si l'assuré est apte et disposé à être placé, et un assuré ne saurait tirer prétexte de ce qu'il n'y voit personnellement ni valeur ni finalité pour

décider unilatéralement de se soustraire à cette obligation ou à la sanction prévue par l'art. 30 al. 1 let. d LACI en cas de manquement. C'est donc à juste titre que le recourant, qui sans motif valable ne s'est pas rendu à l'entretien de conseil et de contrôle du 29 juin 2009, a été sanctionné par une suspension de 5 jours - quotité qui se situe dans le tiers inférieur de la fourchette prévue par l'art. 45 al. 2 OACI en cas de faute légère et ne prête pas le flanc à la critique (cf. consid. 2b supra) - dans son droit à l'indemnité de chômage à compter du 30 juin 2009.

b) Le recourant se réfère toutefois à la décision sur opposition du 27 janvier 2010 du Service de l'emploi constatant son inaptitude au placement depuis le 22 juillet 2009 (cf. lettre B.c supra) - décision confirmée par arrêt de la Cour de céans du 11 mai 2010 (cf. lettre B.c supra), lequel est désormais définitif et exécutoire puisque, par arrêt du 30 septembre 2010 (8C_628/2010), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours de Y. _____ (cf. lettre C.d supra) - pour soutenir d'une part qu'il aurait été sanctionné à deux reprises pour les mêmes faits (dont son absence à l'entretien de conseil et de contrôle du 29 juin 2009), et d'autre part que la décision d'inaptitude au placement recouvrirait aussi toutes les sanctions/décisions prononcées pendant l'inaptitude au placement (cf. lettre C.a supra).

S'agissant du premier point, la décision sur opposition du 27 janvier 2010 par laquelle le Service de l'emploi a constaté l'inaptitude au placement du recourant depuis le 22 juillet 2009 repose certes notamment sur l'absence non justifiée du recourant à l'entretien de conseil et de contrôle du 29 juin 2009, mais ce manquement ne constituait qu'un élément parmi un ensemble de faits qui ont conduit l'autorité intimée à constater son inaptitude au placement depuis le 22 juillet 2009, à savoir que le recourant 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 C. _____, 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 - son dernier entretien datant du 27 novembre 2008 - et était au surplus inatteignable et donc

inapte à être convoqué pour un emploi ou une mesure pendant la période du 23 juillet 2009 au 24 août 2009 (cf. arrêt ACH 18/10 -79/2010 du 11 mai 2010, consid. 3d). Cela étant, la décision par laquelle le recourant a été déclaré inapte au placement depuis le 22 juillet 2009 ne constitue pas une sanction, mais la constatation qu'il ne remplissait plus l'une des conditions cumulatives du droit à l'indemnité de chômage (art. 8 al. 1 let. f LACI), de sorte qu'il n'y a pas de double sanction.

Quant à l'argument du recourant selon lequel la décision d'inaptitude au placement recouvrerait aussi toutes les sanctions prononcées pendant l'inaptitude au placement, il est exact que toute suspension du recourant dans son droit à l'indemnité de chômage postérieurement au 22 juillet 2009 serait sans objet dans la mesure où, étant inapte au placement à compter du 22 juillet 2009, le recourant n'a de toute manière pas droit à l'indemnité de chômage dès cette date. Si le recourant a continué à être suivi par l'ORP et à faire l'objet de décisions ultérieures, c'est parce qu'il a contesté la décision d'inaptitude au placement (cf. lettres B.a, B.c supra), mais maintenant que l'arrêt de la Cour de céans du 11 mai 2010 (cf. lettre B.c supra) confirmant la décision sur opposition du 27 janvier 2010 par laquelle le Service de l'emploi avait constaté que le recourant était inapte au placement depuis le 22 juillet 2009 est définitif et exécutoire - puisque, par arrêt du 30 septembre 2010 (8C_628/2010), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours de Y._____ (cf. lettre C.d supra) -, les suspensions prononcées postérieurement au 22 juillet 2009 n'ont plus d'objet. Cela étant, la suspension du recourant dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 5 jours à compter du 30 juin 2009, sur laquelle porte le présent recours, n'est pas touchée par la décision d'inaptitude au placement à compter du 22 juillet 2009.

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

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, 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
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 14 juillet 2010 par le Service de l'emploi, Instance juridique de 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 de 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 :