

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 juin 2009

Présidence de M. NEU
Juges : MmesThalmann et Di Ferro Demierre
Greffier : M. Kramer

Cause pendante entre :

Z._____, à Borex, recourant, représenté par l'avocate Patricia Michellod, à Nyon,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHOMAGE (ci-après : le SDE), à Lausanne, intimé.

Art. 8, 15 LACI; 27 et 70 LPG

E n f a i t :

A. **a)** Z._____, né en 1954, a été employé en qualité de dessinateur par l'entreprise N._____, à Meyrin, dès le 1^{er} décembre 1986. En raison d'atteintes à sa santé, l'intéressé, en incapacité de travail à compter du 11 mars 2002, a bénéficié de l'allocation d'indemnités pour perte de gain jusqu'au 9 mars 2004. Dans l'intervalle, soit le 18 février 2003, il a formulé une demande de prestations de l'assurance-invalidité (AI), sollicitant l'octroi d'une rente.

b) Dans l'attente d'une décision de l'AI, Z._____ s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après: ORP) de Nyon, le 26 avril 2004. Inscrit auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après: CCh), il a sollicité les prestations de l'assurance-chômage à compter du 11 mars précédent.

Le Dr S._____, médecin généraliste et médecin traitant de l'assuré, a établi, le 28 avril 2004, un certificat médical attestant une incapacité de travail totale depuis le 11 mars 2003.

Dans un courrier du 14 mai 2004, confirmant la teneur d'un entretien téléphonique du 12 mai précédent avec Z._____, U._____, conseillère ORP en charge du dossier de l'intéressé, lui a signifié sa désinscription du registre des demandeurs d'emploi, l'avisant ainsi que les données le concernant, enregistrées dans la banque de données PLASTA, n'étaient plus accessibles aux ORP.

Le 21 juin 2004, la CCh a invité Z._____ à lui retourner le formulaire intitulé "Indications de la personne assurée" (ci-après: IPA) pour le mois d'avril 2004, dûment rempli. L'exemplaire de ce courrier versé au dossier de la CCh comporte une note manuscrite, établie le 23 juin, se rapportant à un entretien téléphonique avec l'assuré, au cours duquel il aurait déclaré ne rien avoir demandé à l'assurance-chômage, ni au service chargé du revenu d'insertion (ci-après: RI).

c) La demande AI de Z. _____ ayant été rejetée par prononcé du 2 septembre 2005, confirmé sur opposition par décision du 11 mai 2007, l'assuré s'est réinscrit comme demandeur d'emploi, le 4 octobre 2005, auprès de la caisse de chômage UNIA (ci-après: UNIA), sollicitant les prestations du chômage à compter du 1^{er} novembre 2005.

Du certificat médical établi le 3 novembre 2005 par le Dr S. _____, il ressort que Z. _____ est apte à travailler à 100%, "à l'essai", dès le 1^{er} novembre 2005.

Par courrier du 21 novembre 2005, l'entreprise N. _____ a mis fin aux rapports de travail le liant avec l'intéressé avec effet au 28 février 2008.

Par décision du 18 août 2006, l'ORP a considéré que Z. _____ était inapte au placement dès le 28 avril 2004, dès lors que son médecin traitant avait attesté une incapacité de travail de longue durée, comprenant la période d'indemnisation en cause. Un nouvel examen de l'aptitude au placement devait intervenir pour la période postérieure au 1^{er} mars 2006, soit à compter de sa seconde inscription au chômage.

B. a) Cette décision de l'ORP a fait l'objet d'une opposition, formée le 15 septembre 2006, dont le traitement a été suspendu par décision incidente du SDE du 19 janvier 2007, la question de savoir si l'assuré était sans emploi lors du dépôt de sa demande d'indemnités étant préalablement renvoyée à l'examen par la caisse de chômage UNIA.

Par décision du 3 octobre 2006, l'ORP a reconnu l'intéressé apte au placement dès le 8 juin 2006.

Le 7 décembre 2006, le SDE a notamment requis de Z. _____ qu'il s'explique au sujet de l'absence de recherches d'emploi avant le mois de novembre 2005.

Par réponse du 21 décembre 2006, l'assuré a exposé qu'il attendait de l'ORP, depuis le 26 avril 2004, une décision relative à son aptitude au placement, décision qui n'était intervenue qu'en août 2006. Il a précisé que sa demande de stage rémunéré auprès de l'entreprise G._____, à Lausanne, avait été acceptée le 28 août précédent.

Par décision du 6 février 2007, UNIA a considéré que Z._____ satisfaisait aux conditions relatives à la période de cotisation, car libéré de ces conditions à partir du 1^{er} novembre 2005, réservant l'aptitude au placement retenue par l'ORP. Pour l'essentiel, cette décision retient que, dans la mesure où l'employeur s'était trouvé libéré de l'obligation de verser de salaire depuis le 10 mars 2004, date à laquelle l'employé avait épuisé les 720 jours d'indemnités maladie, les deux parties au contrat de travail n'étaient plus tenues d'exécuter leurs prestations et le contrat de travail avait donc pris fin, de facto. Ainsi, partie à un contrat de travail de 1986 à mars 2004, puis en arrêt maladie durant plus d'une année avant le 1^{er} novembre 2005, Z._____ remplissait les conditions relatives à la libération de cotiser à compter de cette date.

b) Par décision du 17 janvier 2007, confirmée sur opposition le 13 juillet 2007, la CCh a rejeté la demande d'indemnisation du 26 avril 2004, retenant quant à elle que l'intéressé se trouvait toujours sous contrat de travail.

c) Par acte du 15 août 2007, Z._____ a recouru contre cette décision devant le Tribunal administratif et conclu à la reconnaissance du droit à l'indemnité de chômage à compter du 26 avril 2004.

d) Ce recours a été admis par arrêt du Tribunal administratif du 4 décembre 2007, constatant que les rapports de travail avaient effectivement pris fin au mois de mars 2004 et renvoyant la caisse à statuer à nouveau.

e) Par décision sur opposition rendue le 7 février 2008, le SDE a nié l'aptitude au placement pour la période du 28 avril 2004 au 3

octobre 2005, et reconnu cette aptitude depuis le 4 octobre 2005, date de la réinscription de l'assuré. Le SDE s'est en substance fondé sur les arguments suivants:

- après s'être inscrit comme demandeur d'emploi le 26 avril 2004, l'assuré a fait savoir à sa conseillère ORP, par téléphone du 12 mai 2004, qu'il annulait son dossier, avant de déplorer, par courrier électronique du 14 mai suivant, qu'il ne pourrait obtenir aucune aide du RI, assurance sociale à laquelle il aurait été renvoyé; même s'il n'y avait pas à déduire de ces éléments que l'assuré renonçait expressément à être placé, il n'en demeurerait pas moins qu'il n'a pas réagi à la lettre du 14 mai 2004 de l'ORP, lui signifiant clairement sa radiation du rôle des demandeurs d'emploi;

- à la demande de la CCh du 21 juin 2004, réclamant à l'assuré les documents nécessaires pour faire valoir son droit à l'indemnité, en l'informant des conséquences du non-respect des délais pour lui remettre ces documents, l'intéressé avait répondu par téléphone, le 23 juin 2004, qu'il n'avait jamais rien demandé, ni au RI, ni à la caisse de chômage; ainsi, il n'y avait pas lieu de retenir que Z._____ n'avait pas été correctement informé sur ses droits et ses obligations;

- enfin, l'assuré n'avait rapporté la preuve d'aucune recherche d'emploi avant le mois de novembre 2005, peu importe à cet égard qu'il n'ait pas été assisté dans ses démarches par l'ORP, ni n'ait reçu de décision relative à son aptitude au placement, dès lors que tout chômeur ne peut ignorer qu'il est tenu de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité de chômage.

C. C'est contre cette décision que Z._____, agissant par l'intermédiaire de l'avocate Patricia Michellod, a recouru devant Tribunal des assurances, par acte du 10 mars 2008. A titre principal, il a conclu à la réforme de la décision attaquée, en ce sens qu'il est reconnu apte au placement dès le 28 avril 2004; à titre subsidiaire, il a conclu à l'annulation

de la décision entreprise et au renvoi du dossier à l'intimé pour nouvel examen et nouvelle décision.

A l'appui de son recours, le recourant fait en substance valoir que, lors de son inscription en tant que demandeur d'emploi, le 26 avril 2004, il a informé l'autorité du dépôt d'une demande de rente AI, dont l'instruction était en cours. La personne en charge de l'instruction de sa demande lui a alors indiqué qu'il ne pouvait prétendre aux prestations de l'assurance-chômage tant et aussi longtemps que l'AI ne s'était pas prononcée sur la requête dont elle avait été saisie et que, par conséquent, son inscription était prématurée. Il n'aurait ainsi pas été surpris par la décision unilatérale de l'ORP de désinscription du registre des demandeurs d'emploi, raison pour laquelle il n'aurait pas réagi à réception de cette décision, persuadé que, lorsque ses droits au regard de l'AI auraient été définis, sa situation serait réexaminée par l'ORP et que les indemnités auxquelles il aurait éventuellement pu prétendre lui seraient versées de manière rétroactive, eu égard à la date de son inscription. Le recourant soutient encore qu'il n'a jamais été informé du fait que sa désinscription lui faisait perdre définitivement tout droit au chômage, pensant qu'il s'agissait de la procédure administrative usuelle en pareil cas, conforté dans cette idée par le caractère péremptoire et unilatéral de la désinscription opérée par l'ORP. Quant au téléphone que l'ORP prétend avoir reçu le 12 mai 2004, il estime qu'il ne peut être retenu comme moyen de preuve à sa charge, le courrier électronique qu'il avait adressé à cet office ne contenant au surplus aucune demande ou aval de désinscription.

Des éléments factuels qui précèdent, le recourant déduit qu'en le désinscrivant de la liste des demandeurs d'emploi, l'ORP n'a pas respecté son obligation de renseigner, telle que prévue aux art. 27 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) et 85 LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0). Pire, l'office l'aurait induit en erreur sur ses droits et obligations et sur les conditions à remplir pour bénéficier de prestations. Il en veut pour

preuve que l'ORP a reconnu implicitement son erreur en tenant compte, dans la décision entreprise, de la période du 26 avril 2004 au 4 octobre 2005 comme période d'inscription pour considérer son inaptitude au placement. Ainsi induit en erreur, il n'aurait donc pas rempli le formulaire IPA réclamé par la CCh le 21 juin 2004, pouvant raisonnablement penser que cette démarche n'était plus nécessaire dès lors que son droit à l'indemnité avait été dénié, ce que le conseiller en placement n'a pas démenti lors de la conversation téléphonique du 23 juin 2004. Il ne serait ainsi pas équitable qu'il supporte les conséquences d'une faute de l'ORP, respectivement de la négligence de la CCh, de sorte que son aptitude au placement ne saurait être déniée pour la période du 28 avril au 3 octobre 2004.

Le recourant conteste enfin le fait qu'il n'aurait effectué aucune recherche d'emploi avant le mois de novembre 2005 et qu'il n'aurait pas eu l'intention d'accepter d'être placé lors de son inscription le 26 avril 2004. En effet, à cette période, l'intéressé, qui ne touchait plus d'indemnités perte de gain et attendait une décision de l'AI, se trouvait dans une situation financière difficile et n'avait d'autre choix que de retrouver du travail. A la recherche d'un emploi, il n'a cependant pas conservé de preuves de ses recherches infructueuses, pensant ne pas devoir en rendre compte dès lors qu'il avait été formellement désinscrit de la liste de demandeurs d'emploi, ayant toutefois conservé un document, daté du 11 mars 2004, afférent à une offre de stage auprès de G._____. Il reproche par ailleurs à l'ORP de l'avoir privé, par sa désinscription, d'une aide efficace de conseil et d'aide dans ses démarches en vue de retrouver un emploi.

D. Par réponse du 21 avril 2008, le SDE a conclu au rejet du recours, faisant en substance valoir que l'intéressé n'avait pas rapporté de preuves ou d'indices suffisants des comportements prétendument fautifs de l'ORP et de la caisse, respectivement qu'il aurait de toute manière dû réagir de manière formelle à l'égard de ces autorités et satisfaire à l'obligation fondamentale de tout chômeur de collaborer et de diminuer le

dommage en s'assurant de pouvoir fournir la preuve de ses recherches d'emploi.

E. Par réplique du 20 mai 2008, le recourant a confirmé ses moyens et ses conclusions, précisant que, pour avoir obtenu d'effectuer un stage rémunéré en montage d'installations thermiques, il avait rapporté la preuve qu'il avait entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour retrouver un travail par lui-même, sans l'aide de l'ORP, de sorte que l'on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir tenté de réduire le dommage.

F. Une audience d'instruction a été tenue le 26 septembre 2008.

a) A cette occasion, le recourant a en substance précisé que, dans l'attente d'une décision de l'AI, il n'avait pas exercé d'activité lucrative entre le 28 avril 2004 et le 3 octobre 2005, mais effectué des recherches d'emplois. Un premier stage destiné à apprendre à mettre en place des installations solaires ayant été entrepris en octobre 2006, cette formation a été poursuivie par d'autres stages qui l'ont conduit à l'exercice d'une activité indépendante, dans le même domaine, à compter du 1^{er} janvier 2008. L'intéressé a confirmé ne jamais avoir demandé à être désinscrit du chômage, pensant n'avoir droit à aucune prestation jusqu'à droit connu sur sa demande auprès de l'AI, comme cela lui avait été clairement affirmé par U._____, de l'ORP, laquelle l'avait alors renvoyé à s'adresser au Centre social de Nyon-Rolle en vue de requérir le bénéfice du revenu d'insertion (RI). Il s'est alors rendu, le jour même, auprès de cet organisme, où B._____, collaborateur audit Centre, lui a expliqué qu'il ne pouvait prétendre au RI dès lors qu'il était propriétaire d'une maison. Ainsi, de mai 2004 à octobre 2005, l'assuré n'a perçu aucun revenu, ce qui a contraint son épouse à augmenter son temps de travail de 60% à 80%, puis à 100 pour-cent. Il a par la suite bénéficié des indemnités de l'assurance-chômage, du 8 juin 2006 à octobre 2007, à raison de 100 fr. par jour environ, pendant 220 jours.

b) Plaidant pour sa part la bonne foi de son client face à des comportements erronés ou contradictoires des autorités en charge de sa

demande, le conseil du recourant a fait valoir le préjudice économique subi en ce sens que la reconnaissance d'une aptitude au placement à compter du 28 avril 2004 aurait conduit à fonder le gain assuré sur le montant des indemnités perte de gain perçu depuis 2002, et donc à l'octroi d'indemnités de l'ordre de 5'600 fr. par mois.

c) Pour l'essentiel, le représentant du SDE a admis qu'il n'appartenait pas aux collaborateurs des ORP de décider du droit d'un assuré aux prestations de l'assurance-chômage, précisant qu'en cas d'admission du recours, l'octroi de prestations avec effet rétroactif ne pourrait intervenir qu'à concurrence des prestations déjà versées.

G. Une audience d'instruction complémentaire et de jugement a été tenue le 1^{er} décembre 2008.

a) A cette occasion, entendue en qualité de témoin, U._____, conseillère en placement à l'ORP de Nyon en charge de dossier du recourant, a confirmé que celui-ci s'était inscrit à cet office pour la première fois le 26 avril 2004 en lui produisant une attestation d'incapacité totale de travailler délivrée par son médecin traitant et en l'informant que l'office AI avait déjà été saisi d'une demande de prestations. Elle a admis, dans la mesure où une personne totalement incapable de travailler et dans l'attente d'une décision de l'AI peut bénéficier du RI, avoir renvoyé l'assuré à saisir l'autorité compétente pour l'octroi du RI, en vain dès lors que cette autorité a effectivement considéré que l'intéressé ne pouvait pas bénéficier du RI. Elle a annulé le dossier du recourant en date du 14 mai 2004, précisant que cela avait été convenu avec l'intéressé lors du premier entretien qu'elle avait eu avec lui. Selon elle, il se justifiait de désinscrire l'assuré dès lors qu'il était totalement incapable de travailler et ne pouvait bénéficier du RI, ce qui revenait à constater son inaptitude au placement. A cet égard, le témoin motive son comportement par le fait que, pour avoir droit aux prestations de l'assurance-chômage, un demandeur d'emploi doit présenter une capacité de travail résiduelle, fut-elle minime, à défaut de quoi son dossier doit être fermé. Tout en admettant n'avoir procédé à aucune mesure d'instruction

tendant à examiner formellement la capacité de travail résiduelle de l'intéressé, le témoin a expliqué que lorsqu'un assuré n'a droit, ni à l'AI, ni au chômage, ni au RI, il n'y a pas d'instructions particulières à lui donner, le rôle du conseiller se bornant à renseigner les demandeurs d'emploi sur le fonctionnement de l'assurance-chômage. Le témoin a en outre convenu de ce qu'elle n'avait jamais abordé le cas de l'assuré sous l'angle de l'article 70 LPG, estimant que cette disposition ne trouverait à s'appliquer que lorsque le demandeur d'emploi présente une capacité de travail résiduelle. Ayant eu connaissance du fait que l'incapacité de travail du recourant avait donné lieu à une demande AI alors pendante, elle a confirmé ne pas avoir informé l'office AI de l'inscription de l'assuré au chômage, ni du fait qu'elle l'avait ensuite rayé de la liste des demandeurs d'emploi. Selon elle enfin, une personne désinscrite n'a plus d'obligation envers l'assurance-chômage, ni donc d'obligation d'effectuer des recherches d'emploi.

b) Egalement entendu en qualité de témoin, W._____, collaborateur au sein de l'entreprise G._____, a déclaré avoir rencontré le recourant il y a environ cinq ans, lors de l'installation d'une infrastructure solaire thermique pour le compte de ce dernier. L'entreprise G._____ est un bureau d'ingénieurs qui collabore avec des installateurs et engage des stagiaires, envoyés sur les chantiers des installateurs afin d'acquérir une formation, laquelle se solde par une accréditation. C'est ainsi que le recourant a effectué des stages dans cette entreprise, en vue de pouvoir pratiquer comme indépendant après un cursus d'environ trois ou quatre ans. Le témoin a précisé que le recourant avait été rémunéré pour les stages effectués, et que ses heures de travail avaient été déclarées, sans que la caisse de chômage ait jamais retourné les documents qui lui avaient été adressés, sauf à une occasion, en raison d'un problème de décompte d'heures.

c) Invité à circonscrire les compétences des autorités concernées, le représentant du SDE a précisé que l'ORP avait pour tâche de placer les personnes à la recherche d'un emploi, alors que le fait de statuer sur le droit aux prestations de l'assurance relève de la compétence

de la caisse de chômage. Lorsqu'une personne s'inscrit comme demandeur d'emploi tout en produisant un certificat d'incapacité de travail, il y a contradiction qu'il convient de résoudre. Il est alors possible d'adresser l'intéressé au médecin-conseil de l'assurance-chômage, étant précisé qu'un assuré peut être indemnisé par le chômage, avant que l'OAI statue sur la demande dont il est saisi. Le représentant de l'intimé a enfin convenu que l'ORP avait commis une erreur en renvoyant l'assuré à requérir le RI.

H. La cause a été gardée à juger postérieurement à l'audience du 1^{er} décembre 2008. Le 1^{er} janvier 2009, une nouvelle Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, composée de nouveaux magistrats, a succédé au Tribunal des assurances, respectivement aux juges des assurances initialement saisis de l'instruction et du jugement de la présente cause. Ainsi, c'est dans une nouvelle composition que la cour a délibéré pour statuer sur le fond.

E n d r o i t :

1. a) Interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision entreprise, le recours est recevable en la forme (art. 60 al. 1^{er} LPGA).

b) A teneur de la disposition transitoire de l'art. 117 al. 1 LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, les causes pendantes devant les autorités administratives et de justice administratives à l'entrée en vigueur de dite loi sont traitées selon cette dernière.

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, qui succède au Tribunal des assurances, est ainsi compétente pour statuer (art. 93 al. 1 LPA-VD).

2. Le droit aux prestations de l'assurance-chômage ayant été reconnu à compter du 4 octobre 2005, alors que la fin des rapports de travail a été arrêtée, par arrêt du Tribunal administratif du 4 décembre 2007 entré en force, au mois de mars 2004, est seule litigieuse la question du droit à l'indemnité de chômage à compter du 26 avril 2004, date de la première demande déposée par l'assuré.

Ce droit est dénié par l'autorité intimée au motif que l'assuré ne remplissait pas la condition de l'aptitude au placement, compte tenu de l'incapacité de travail durable alléguée à l'époque par l'intéressé, d'une part, et du fait qu'une demande de prestations de l'AI était alors pendante, d'autre part. A l'appui de sa décision, l'intimé reproche à l'assuré de ne pas avoir réagi lors de l'avis de sa désinscription par l'ORP du registre des demandeurs d'emploi PLASTA, courant mai 2004. Il lui reproche en outre, d'une part un défaut de collaboration ayant consisté à ne pas donner suite à une demande de production de formulaire IPA intervenue au mois de juin suivant, d'autre part de ne pas avoir rapporté la preuve de recherches d'emploi, qu'il devait de toute manière effectuer, fut-ce sans l'aide de l'ORP.

L'assuré fait quant à lui valoir sa bonne foi, estimant avoir été trompé dans la confiance qu'il était en droit de placer dans les renseignements et les assurances données par l'ORP quant à son droit aux prestations lors de son inscription, respectivement à son renvoi à demander l'aide sociale, au demeurant en vain.

3. a) Constantes, doctrine et jurisprudence retiennent que, de manière générale, en vertu du principe de la bonne foi régissant les rapports entre administration et administré (ATF 121 V 65, 119 V 302, 112 V 115, 107 V 157), un renseignement ou une décision erronés peuvent obliger l'administration à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, pour autant que cinq conditions soient réunies. Ainsi, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (1), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (2), que l'administré n'ait pas pu se rendre

compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (3), qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (4) et que, enfin, la loi n'ait pas changé depuis le renseignement donné (5). Ces principes s'appliquent également, par analogie, lorsque l'administration ne se conforme pas à l'obligation légale de renseigner (ATF 113 V 66; Moor, Droit administratif, vol. 1, ch. 5.3.2.1).

b) Dans le domaine particulier des assurances sociales, selon l'article 27 LPGa, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales, dans les limites de leur domaine de compétence, sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations; sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2). Dans le droit de l'assurance-chômage, ces principes sont concrétisés à l'article 19a OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), en vertu duquel les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage.

aa) Le devoir d'information ainsi institué par l'article 27 al. 1 LPGa porte sur les droits et devoirs des personnes concernées. Il doit leur permettre d'accomplir les démarches qui s'imposent à eux (Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2003, par. 7-9, ad art. 27 p. 317). Cette disposition peut être comprise comme une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande des personnes intéressées. Elle peut notamment être satisfaite par le biais de brochures, fiches ou instructions (FF 1999 II/2 p. 4229). Le but de cette disposition est double: préserver l'existence matérielle d'individus après la survenance du risque assuré, d'une part, et limiter le phénomène de l'exclusion dont les composantes tiennent à la fois à l'ignorance par l'assuré de ses droits et à la complexité croissante des

formalités administratives, d'autre part (Kieser, op. cit., par. 7 ad art. 27, p. 317; Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrecht, Berne 2003, p. 430). Ainsi, renversant en quelque sorte la présomption selon laquelle "nulle n'est censé ignorer la loi" ou "nul ne saurait tirer avantage de sa propre ignorance du droit", le devoir d'informer l'assuré lorsque celui-ci est manifestement incapable de comprendre seul la loi, voire en ignore l'existence, découle du principe de la bonne foi qui, appliqué à l'autorité, a la portée d'une garantie constitutionnelle (Spira, Du droit d'être renseigné et conseillé par les assureurs et les organes d'exécution des assurances sociales, in SZS 2001 pp. 530-531).

En vertu de ce principe, l'administration est, malgré un texte légal contraire, liée par les renseignements inexacts qu'elle fournit à l'administré et, a fortiori, par les assurances qu'elle lui donne: elle sera tenue de s'y conformer ou de réparer de quelque autre manière le préjudice subi par celui qui s'est fié à ce qu'elle a dit. Ainsi, en créant une apparence de droit sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit, l'autorité est liée par les conséquences qui peuvent être raisonnablement déduites de son activité ou de sa passivité; elle sera liée si l'administré, sachant qu'elle est au courant, peut de bonne foi conclure de son mutisme qu'elle considère la situation comme régulière (Moor, op. cit., ch. 5.3.2.1 et 5.3.2.12).

bb) L'art. 27 al. 2 LPGA prévoit quant à lui un droit individuel à être conseillé sur ses droits et devoirs. Constituant le pendant de l'obligation générale de renseigner, instituée par l'art. 27 al. 1 LPGA, il doit permettre à l'assuré d'obtenir des réponses précises aux questions concernant sa situation particulière. Outre les cas où le devoir de conseil est expressément prévu par la loi (ainsi les art. 21 al. 4, 23 al. 3 et 43 al. 3 LPGA), son application peut s'étendre à différentes situations. Il s'agit par exemple de faire en sorte que l'assuré puisse avoir connaissance d'une diminution ou d'une suppression de ses prestations. Il devrait également être rendu attentif au fait que les prestations pourraient être frappées par la prescription (SVR 1999 ALV n° 6). Dans le cadre d'une procédure

portant sur le retrait de prestations, l'assureur pourrait encore être amené à rendre le recourant attentif au fait qu'il continue à devoir satisfaire aux prescriptions de contrôle, de façon à ce qu'il ne soit pas forclos en cas de succès du recours. De manière générale, le devoir de conseiller peut également porter sur la possibilité de solliciter une décision, de la contester, de réclamer le versement d'une provision ou une prolongation de délai (Kieser, op. cit., par. 13-17 ad art. 27, pp. 319-320).

4. En l'espèce, il est établi que l'assuré, après avoir été inscrit comme demandeur d'emploi, a reçu de l'ORP un avis de radiation du registre PLASTA, soit de déni de sa qualité de demandeur d'emploi. A ce constat s'ajoute celui que, contrairement à ce que soutient l'intimé, rien au dossier ne plaide en faveur d'une renonciation de l'assuré - explicite ou par acte concluant - aux services et aux prestations de l'assurance-chômage. Aucun document n'a été signé en ce sens par l'intéressé, lequel n'a pas été formellement invité à faire valoir ses arguments, ni n'a reçu de décision écrite qui aurait satisfaisait aux conditions de forme d'une décision administrative de refus de prestations, laquelle doit être dûment motivée et comporter les voies de droit.

Cela étant, le comportement adopté par l'ORP s'avère parfaitement contraire au droit. Tout d'abord, comme relevé par le représentant de l'intimé lors de l'audience de jugement, l'ORP n'est pas compétent pour statuer sur la réalisation des conditions ouvrant le droit aux prestations. A cela s'ajoute que le refus d'entrer en matière, accompagné d'une désinscription de l'assuré, contrevient manifestement à l'art. 70 LPGA. A teneur de l'al. 2 let. b de cette disposition, l'assurance-chômage est en effet tenue de prendre provisoirement en charge les assurés dont le droit à une rente AI est disputé. Cette disposition prévoit la prise en charge provisoire des prestations par une assurance sociale lorsqu'un événement assuré permet à l'ayant-droit de prétendre à des prestations, mais qu'il y a doute quant au débiteur de celles-ci (art. 70 al. 1 LPGA). Constituant une norme de coordination entre les assureurs sociaux, elle suppose une demande de prise en charge provisoire adressée par l'intéressé à l'institution d'assurance sociale (art. 70 al. 3 LPGA) -

demande qui devait en l'occurrence être déduite de l'inscription au chômage de l'intéressé et des renseignements fournis quant à sa capacité de travailler -, et suppose également une décision sujette à opposition au sens de l'art. 49 LPGA, puis à recours devant le tribunal cantonal des assurances au sens de l'art. 56 LPGA (TFA, arrêt K 65/05 du 21 juillet 2005, consid. 3.1), décision au sens formel qui n'a en l'occurrence jamais été rendue par l'autorité compétente. A cela s'ajoute encore que l'ORP n'a pas avisé l'office AI de sa prise de position, contrevenant ainsi à son devoir d'informer une autorité, soit un autre assureur social, qu'elle considérait pourtant comme compétente pour le traitement du cas (art. 31 al. 2 et 35 LPGA). Enfin, l'ORP n'a pas non plus mis en œuvre la procédure, usuelle en pareil cas, de renvoi de l'assuré au médecin-conseil de l'assurance-chômage, pour avis médical quant à sa capacité de travail, médecin qui aurait, selon toute vraisemblance et conformément à l'usage, entrepris un échange de vue avec l'assurance-invalidité.

Partant, la décision de l'ORP de radiation du registre PLASTA, tout comme les explications fournies à l'assuré au sujet du droit aux prestations, s'avèrent erronées. Pareil comportement de l'autorité, intervenu dans une situation concrète, à l'égard d'un assuré déterminé, et ayant donné à penser qu'il s'inscrivait dans le cadre de compétences institutionnelles, conformément au droit en vigueur, n'a pas offert à l'assuré la possibilité de se rendre compte immédiatement de son caractère erroné. Enfin, il ne fait pas de doute que l'autorité a induit chez l'assuré un comportement préjudiciable à ses intérêts, la confiance placée dans l'institution l'ayant conduit à se conformer aux instructions reçues, respectivement à s'abstenir de contester la décision rendue et donc à renoncer à des prestations de chômage qui ne pouvaient lui être a priori déniées. L'assuré doit dès lors être protégé dans sa bonne foi, toutes les conditions du cas d'application de ce principe étant, au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus, manifestement remplies.

Il faut en conclure que l'on ne saurait voir dans la désinscription de l'assuré un quelconque écueil à l'ouverture d'un droit, eut-il dû n'être que provisoire, aux prestations de l'assurance-chômage.

5. Cela étant posé, il y a lieu d'éprouver le bien-fondé du prononcé d'inaptitude au placement litigieux. L'intimé estime que, nonobstant la désinscription PLASTA, le constat d'inaptitude s'imposait de toute manière, d'une part parce que l'assuré s'était inscrit au chômage en produisant un certificat d'incapacité de travail, tel qu'également invoqué à l'appui de sa demande à l'assurance-invalidité du 18 février 2003, d'autre part parce qu'il n'aurait en réalité pas été disposé à être placé, respectivement à rechercher ou accepter un emploi convenable.

a) Comme rappelé plus haut, lorsqu'un chômeur présente un handicap mais qu'il conserve une certaine capacité de gain, il lui est loisible de s'annoncer aux deux assurances (AI et AC). Le système légal distingue alors l'aptitude au placement des chômeurs invalides (art. 15 al. 2 LACI) de celle des chômeurs qui se sont annoncés en vue d'obtenir une rente AI (art. 15 al. 3 OACI; Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2ème éd. mise à jour et complétée, ch. 3.9.8.15.3, p. 246). En l'espèce, l'assuré se trouvait à l'époque déterminante en attente d'une décision de l'assurance-invalidité, laquelle instruisait son cas suite à sa demande du 18 février 2003. Sa situation doit donc être examinée au regard des principes découlant de l'art. 15 al. 3 OACI. Selon cette disposition, lorsque, dans l'hypothèse d'une situation équilibrée sur le marché du travail, un handicapé n'est pas manifestement inapte au placement et qu'il s'est annoncé à l'assurance-invalidité ou à une autre assurance, il est réputé apte au placement jusqu'à la décision de l'autre assurance, cela sans que cette reconnaissance n'ait d'incidence sur l'appréciation par les organes des autres assurances de son aptitude au travail ou à l'exercice d'une activité lucrative (art. 15 al. 3 OACI).

Constantes, doctrine et jurisprudence retiennent qu'il convient d'apprécier l'aptitude au placement avec souplesse lorsque sont en cause des assurés ayant introduit une demande AI sur laquelle l'autorité compétente n'a pas encore statué (Boris Rubin, op. cit., ch. 3.9.8.15.3, p. 247; ATF 8C_749/2007 du 3 septembre 2008, et la jurisprudence citée).

Dans cette situation, l'aptitude au placement ne peut être niée que si l'assuré est manifestement inapte au placement ou qu'il n'est pas suffisamment disposé à être placé (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Meyer (éd.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. XIV, Soziale Sicherheit, 2^{ème} éd., n. 283; Boris Rubin, op. cit., ch. 3.9.8.15.3, p. 247). A cet égard, pour être apte au placement, l'assuré doit non seulement disposer de la capacité de travailler au sens objectif, mais encore être subjectivement disposé à travailler en fonction des circonstances inhérentes à sa personne pendant le temps de travail usuel (DTA 2004 no 13 p. 125 sv. consid. 2.3 [arrêt du 17 juin 2003, C 272/02]; DTA 2000 no 4 p. 18). L'assuré doit ainsi impérativement faire valoir sa capacité restante de travail sur le marché de l'emploi (DTA 2006 no 10 p. 142 consid. 1 et spéc. 1.2.2 [arrêt du 3 mars 2005, C 268/04]).

Le point de savoir si un assuré est incapable de travailler s'apprécie sur la base de constatations médicales. Si des rapports médicaux sont contradictoires, l'inaptitude n'est pas réputée manifeste. Il y a donc lieu d'admettre l'aptitude au placement aussi longtemps que l'inaptitude ne ressort pas sans ambiguïté des rapports médicaux. Ainsi, en présence de doutes quant à la capacité de travail et en l'absence de certificat médical, l'aptitude doit être admise (DTA 2002 no 33 p. 242 consid. 4b/bb [arrêt du 8 février 2002, C 77/01]).

b) En l'occurrence, le recourant a certes produit un certificat de son médecin traitant attestant une incapacité de travail à compter du 11 mars 2003. Il n'y est toutefois pas fait mention d'une incapacité durable ou définitive, ni de la cause de cette incapacité. Il n'y avait pas non plus à exclure à l'époque que, dans le cadre de l'instruction du dossier de l'AI que l'on savait pendante, cette incapacité de travail soit disputée. Cela s'avèrera du reste avoir été le cas puisque cette assurance dénierait en fin de compte le droit à ses prestations, par décision du 2 septembre 2005, en reconnaissant l'assuré pleinement capable de travailler. A cela s'ajoute que, informée d'une procédure d'invalidité en cours, l'autorité n'ignorait pas qu'elle pouvait obtenir de l'AI toutes les informations utiles, fut-ce en

saisissant préalablement le médecin-conseil de la caisse. A cela s'ajoute encore que, par son inscription au chômage, le recourant s'était formellement présenté comme demandeur d'emploi, soumis à l'obligation de rechercher du travail, fut-il à temps partiel, de sorte qu'il n'y avait pas à exclure, à tout le moins d'entrée et a priori, que l'intéressé présente une capacité de travail résiduelle dans une activité pouvant s'avérer adaptée à ses limitations fonctionnelles.

Compte tenu de ces éléments, il y a lieu de retenir que l'ORP et à sa suite le service intimé n'étaient pas fondés, au regard des principes exposés ci-dessus, à conclure unilatéralement et d'entrée de cause que le recourant présentait une incapacité de travail durablement importante, ni donc qu'il était manifestement inapte au placement.

c) La décision attaquée s'avère tout autant mal fondée dans son second moyen, consistant à soutenir que l'inaptitude au placement doit également se laisser déduire d'une absence de collaboration de l'assuré, qui n'aurait pas rapporté la preuve de recherches d'emploi antérieures à son chômage et qu'il lui incombait de poursuivre.

Outre qu'il ne faut pas perdre de vue que l'intéressé a été désincrit du registre des demandeurs d'emploi, ce qui, formellement, le dispensait en toute bonne foi de satisfaire aux exigences du contrôle de l'autorité, il y a lieu de rappeler qu'une constatation d'inaptitude au placement en raison de recherches insuffisantes - en l'absence de toute mesure préalable de suspension du droit à l'indemnité - revêt un caractère exceptionnel. En effet, lorsque les recherches d'emploi sont continuellement insuffisantes, l'aptitude au placement (art. 15 LACI) peut être niée (ATF 123 V 214, consid. 3 p. 216). 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 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 (DTA 2006 no 18 p. 225 consid. 4.1 [arrêt du 6 mars 2006, C 6/05] et les références).

Or, dans cette affaire, alors que l'ORP n'en était qu'au stade initial de l'ouverture du dossier, il y a lieu de nier l'existence de circonstances particulières qui auraient justifié que l'assuré soit déclaré inapte au placement sans mesure préalable de suspension, au demeurant atteinte à ce jour par la prescription (art. 30 al. 3 LACI). Partant, il n'y avait pas non plus, pour ce second motif, à sanctionner d'emblée le comportement du recourant par une décision d'inaptitude au placement.

6. Des considérants qui précèdent, il résulte qu'il ne se justifiait pas de désinscrire le recourant du registre des demandeurs d'emploi, cela d'entrée de cause, au motif qu'il aurait été manifestement inapte au placement. Ainsi, le recourant, qui doit être protégé dans sa bonne foi, ne pouvait se voir dénier le droit aux prestations de l'assurance-chômage, à titre provisoire, à compter du 26 avril 2004.

Il se justifie donc d'admettre le recours, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer l'autorité compétente à allouer à l'intéressé les indemnités auxquelles il pouvait prétendre, après compensation des prestations d'autres assurances sociales dont il aurait le cas échéant bénéficié durant la période correspondante.

7. Obtenant gain de cause avec le concours d'un mandataire professionnel, le recourant a droit à des dépens, qu'il convient d'arrêter à 2'000 fr. à la charge de l'autorité déboutée. Pour le surplus, la procédure étant gratuite, il n'est pas perçu de frais de justice.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales**

prononce :

- I. Le recours est admis.
- II. La décision attaquée est annulée et la cause renvoyée au Service de l'emploi, pour procéder dans le sens des considérants.
- III. Le Service de l'emploi versera au recourant, soit à son conseil, la somme de 2'000 fr. (deux mille francs) à titre de dépens.
- IV. Le présent arrêt est rendu sans frais.

Le président :

Le greffier :

Du

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

- Me Patricia Michellod (pour Z. _____),
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

et communiqué à :

- Office régional de placement de Nyon

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).

Le greffier :