

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 juin 2016

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Chaboudez

Cause pendante entre :

I. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 9 Cst. ; 27 LPGA ; 8 al. 1 let. f et 15 LACI

E n f a i t :

A. I. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le [...], a bénéficié d'un premier délai-cadre d'indemnisation de l'assurance-chômage à partir du 1^{er} décembre 2010. Il s'est réinscrit au chômage le 9 juin 2015 et a demandé l'allocation d'indemnités à compter du 1^{er} juillet 2015 (cf. la décision de la Caisse cantonale de chômage du 16 septembre 2015 concernant l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation), annonçant parallèlement la reprise de ses études le 15 septembre 2015, date à partir de laquelle il renonçait à être placé. Compte tenu de la courte période de disponibilité de l'assuré sur le marché de l'emploi, la division juridique des Offices régionaux de placement (ci-après : ORP) a initié une procédure d'examen de l'aptitude au placement. En réponse aux questions de la division juridique du 20 juillet 2015, l'assuré explique, dans son courrier du 28 juillet 2015, qu'il est disponible pour prendre un emploi à plein temps du 9 juin au 14 septembre 2015, date à laquelle il va commencer une formation de trois ans à plein temps à la T. _____, formation à laquelle il ne compte pas renoncer au profit d'un emploi. Il précise qu'il a l'intention de se désinscrire du chômage à partir du 14 septembre 2015, qu'il envisage d'exercer une petite activité d'étudiant lors des deux premières années d'études et espère travailler à temps partiel lors de la troisième année. Invité à fournir des précisions sur son activité d'indépendant comme conseiller en assurance, l'assuré indique, dans son courrier du 19 août 2015, qu'il n'exerce pas cette activité actuellement, qu'il se contente uniquement d'assurer le suivi des affaires déjà conclues, ce qui représente quelques heures de travail par mois seulement, et qu'il s'est inscrit au chômage en raison de la fin de ses emplois comme enseignant remplaçant et intervenant à domicile.

Le Service de l'emploi, Instance juridique de chômage (ci-après : SDE), a rendu le 22 septembre 2015 une décision constatant l'inaptitude au placement de l'assuré, au motif qu'il dispose pour être placé sur le marché de l'emploi d'une période inférieure à trois mois, entre la date à laquelle les prestations sont revendiquées (1^{er} juillet 2015) et le

début de sa formation (14 septembre 2015), qui dure plus de quatre semaines ; cette décision précise au demeurant que le statut d'indépendant de l'assuré ne fait, quant à lui, pas obstacle à son placement.

L'assuré a formé opposition contre cette décision le 10 octobre 2015, invoquant que la réglementation citée ne doit pas s'appliquer à sa situation particulière et reprochant aux autorités de chômage de lui avoir fait croire qu'il pourrait obtenir des indemnités, si bien qu'il n'a pas requis l'aide des services sociaux à temps et se trouve désormais endetté.

Le SDE a procédé à la désinscription de l'assuré suite à sa reprise d'études, le 14 septembre 2015.

Dans sa décision du 6 novembre 2015, le SDE a rejeté l'opposition déposée par l'assuré et confirmé la décision litigieuse, retenant que les chances de l'assuré d'être engagé pour la période de juillet à mi-septembre étaient pratiquement inexistantes dans l'enseignement compte tenu des vacances scolaires et également dans les autres emplois où il a postulé (à savoir comme vendeur, caissier, employé administratif) du fait qu'il ne dispose d'aucune formation ni expérience dans ces domaines. Le SDE a en outre relevé que l'assuré avait été informé par son conseiller ORP de la procédure d'examen de son aptitude lors de l'entretien de conseil du 11 juin 2015 et qu'en tout état de cause, il n'apparaissait pas que le manque d'information dont il se prévalait l'aurait induit à un comportement préjudiciable à ses intérêts, puisqu'il avait déjà procédé à son inscription à la T._____ début juin 2015 et n'entendait de toute manière pas renoncer à cette formation.

B. Par acte du 4 décembre 2015, l'_____ a recouru contre la décision sur opposition du 6 novembre 2015 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Il conclut à son annulation et à la reconnaissance de son droit aux indemnités de chômage, implicitement de son aptitude au placement, à partir du 1^{er} juillet 2015. Il fait valoir que les recherches d'emploi qu'il a faites durant l'été 2015 ciblent des

domaines dans lesquels il bénéficie d'une expérience concrète et de réelles chances d'emploi, qu'à plusieurs reprises, il a d'ailleurs été très proche d'un engagement et qu'il a en outre effectué deux missions temporaires. Il soutient que son conseiller ORP ne l'a pas informé des risques d'une décision d'inaptitude au placement, qu'il l'aurait au contraire rassuré quant au fait que son droit au chômage devrait normalement être confirmé, et il se prévaut du principe de protection de la bonne foi, soutenant qu'il aurait pu toucher le revenu d'insertion du service social s'il avait été informé que son droit aux prestations lui serait probablement refusé. Il a joint à son recours une attestation de postulation et des décomptes de salaire.

Dans sa réponse du 8 janvier 2016, le SDE, après avoir précisé que le litige porte uniquement sur la question de l'aptitude au placement de l'assuré et non de son droit aux indemnités de chômage, lequel est soumis à d'autres conditions, mentionne que les missions temporaires effectuées par l'assuré consistent en quatre heures d'enseignement le 27 août 2015 et en une journée de travail le 28 août 2015, ce qui ne permet pas de prouver qu'il disposait d'une disponibilité suffisante. Le SDE renvoie pour le surplus à la décision litigieuse et conclut au rejet du recours.

En date du 17 mars 2016, le recourant a répliqué que c'est en fonction des indications de son conseiller ORP qu'il a ciblé ses recherches d'emploi dans le domaine de l'enseignement, que toutes les autres postulations visaient des postes qui correspondaient à ses capacités, qu'il s'agissait notamment de postes auprès d'employeurs pour lesquels il avait déjà travaillé et qu'il n'a pas ménagé ses efforts pour trouver un emploi. Il conclut à ce que la perte financière subie suite au manque d'information de la part de son conseiller ORP, à savoir l'équivalent du revenu d'insertion (ci-après : RI) pendant la durée de son chômage, soit compensée.

Par duplique du 19 avril 2016, le SDE a maintenu sa position, mentionnant deux arrêts dans lesquels la Cour des assurances sociales du

Tribunal cantonal avait confirmé l'inaptitude au placement d'assurés disponibles sur le marché de l'emploi pour une période inférieure à trois mois.

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 (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGA (cf. 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 (cf. art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (cf. art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). 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'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD). La contestation porte sur le droit du recourant à voir son aptitude au placement reconnue pour la période du 1^{er} juillet 2015 au 13 septembre 2015. La valeur litigieuse n'excédant de ce fait pas 30'000 fr.,

la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) L'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). 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 (ATF 136 V 95 consid. 5.1 ; 125 V 51 consid. 6a ; 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C_862/2015 du 26 février 2016 consid. 3.2).

Selon la jurisprudence, un assuré qui prend des engagements à partir d'une date déterminée et de ce fait n'est disponible sur le marché de l'emploi que pour une courte période n'est, en principe, pas apte au placement car il n'aura que très peu de chances de conclure un contrat de travail (ATF 126 V 520 consid. 3a ; 110 V 207 consid. 1 ; TF 8C_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 4.4 in fine). Ce principe s'applique lorsque les chômeurs s'inscrivent peu avant un départ à l'étranger, une formation, l'école de recrues et le service civil d'une durée supérieure à trente jours (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 56 ad art. 15 p. 163 ; Bulletin LACI IC du Secrétariat d'Etat à l'économie, éd. janvier 2016, B227).

Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), si l'assuré est disponible pendant au moins trois mois, il est réputé apte au placement. En cas de disponibilité inférieure à trois mois, l'aptitude au placement peut être reconnue à un assuré lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail et de la souplesse de l'assuré (par exemple s'il est disposé à

exercer une activité en dehors de la profession qu'il a apprise et à accepter des emplois temporaires), il a vraisemblablement des chances de trouver un emploi (Bulletin LACI IC, éd. janvier 2016, B226 et B227). A plusieurs reprises, le Tribunal fédéral a confirmé que des assurés dont la disponibilité était inférieure à trois mois devaient être déclarés inaptes au placement en l'absence de circonstances particulièrement favorables (cf. ATF 131 V 472 consid. 1 ; TF C 169/06 du 9 mars 2007 consid. 3.2 et C 408/00 du 25 juillet 2001 consid. 2c ; voir également Rubin, op. cit., n° 57 ad art. 15 p. 164).

La question de l'aptitude au placement ne doit toutefois pas s'apprécier seulement en fonction du temps à disposition que l'assuré présente, mais encore au regard des perspectives concrètes d'engagement sur le marché du travail concerné par les recherches d'emploi effectuées, compte tenu également de la conjoncture et de l'ensemble des circonstances particulières du cas. Il convient dès lors de prendre en considération la durée de la disponibilité, les habitudes dans la branche, la qualité des recherches d'emploi, le moment où l'assuré a débuté ses recherches, ainsi que la formation et l'expérience de l'assuré. La période de l'année au cours de laquelle l'inscription au chômage a lieu joue également un rôle. En outre, plus la demande sur le marché de l'emploi à prendre en considération est forte, plus les exigences relatives à la disponibilité dans le temps pour l'exercice d'une activité donnée sont généralement réduites. Ce qu'il faut examiner c'est, en définitive, s'il existe de réelles perspectives pour une telle activité sur le marché du travail (cf. TF 8C_130/2010 du 20 septembre 2010 consid. 5.1 ; TFA C 147/05 du 4 octobre 2005 consid. 2.2 et C 287/03 du 12 mai 2004 consid. 3.2). En d'autres termes, il s'agit de déterminer si l'on peut vraisemblablement s'attendre à ce qu'un employeur engage l'assuré pour la période durant laquelle il est concrètement disponible (ATF 126 V 520 consid. 3a ; TF 8C_382/2010 du 1^{er} juillet 2010 consid. 2.1 et TFA C 169/06 du 9 mars 2007 consid. 3.1).

b) En l'espèce, la disponibilité du recourant était de deux mois et demi (du 1^{er} juillet au 13 septembre 2015). Les vacances scolaires

étaient fixées du 4 juillet au 23 août. En conséquence, le recourant ne pouvait espérer décrocher un remplacement scolaire que sur une période de trois semaines, soit pour une durée extrêmement restreinte, limitant à elle seule les perspectives d'engagement pour une durée déterminée. Par ailleurs, les emplois usuellement qualifiés de « jobs d'été » ou « jobs d'étudiants », auquel le recourant aurait pu en l'occurrence prétendre compte tenu de la brièveté de sa disponibilité sur le marché du travail, sont notoirement repourvus bien avant le début de la saison d'été. Les probabilités d'embauche pour ce type d'activité étaient ainsi très faibles, si ce n'est inexistantes. De plus, il convient de relever que l'assuré n'a que très peu axé ses recherches dans des domaines professionnels propices aux emplois de courte durée pendant la période en question. Les formulaires de recherches d'emploi du recourant font mention pour une bonne partie d'activités d'enseignant, donc sans perspective d'emploi jusqu'au 23 août, et confirment pour l'essentiel que les emplois de courte durée étaient déjà repourvus ou incertains, respectivement qu'il s'agissait de contrats de travail d'une durée indéterminée. En outre, le fait qu'il a presque obtenu un engagement auprès d'un ou deux employeurs qui le connaissaient n'est pas déterminant, puisque cela ne reflète pas la situation globale du marché de l'emploi (cf. à ce sujet, TF C 169/06 du 9 mars 2007, consid. 3.2 in fine). Cela étant, c'est à juste titre que l'inaptitude au placement de l'assuré a été constatée.

3. a) L'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase). Selon l'art. 19a al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI – parmi lesquels figurent les ORP – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage.

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3). Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a estimé qu'informée de l'intention de l'assuré de faire un long séjour à l'étranger, l'administration aurait dû, en application de l'art. 27 al. 2 LPGA, attirer l'attention de l'intéressé sur le fait que son comportement pouvait remettre en question une des conditions du droit à l'indemnité.

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101). D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d), et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

b) S'agissant de la violation de l'obligation d'informer dans le cas d'espèce, on déduit du libellé du procès-verbal d'entretien du 15 juin 2015, relatif à l'entretien de conseil du 11 juin 2015, que la question de l'aptitude au placement a été abordée, le collaborateur ORP mentionnant la programmation de l'examen d'aptitude au placement. De même, il ressort du procès-verbal de l'entretien du 15 juillet 2015 que l'assuré a été informé du lancement de l'examen de l'aptitude au placement. Il est inutile en l'occurrence de procéder à l'audition de ce collaborateur ORP pour connaître l'étendue des informations communiquées en matière d'aptitude au placement. En effet, le juge peut renoncer à accomplir certains actes d'instruction sans que cela n'entraîne une violation du devoir d'administrer les preuves nécessaires (art. 61 let. c LPGA) ou plus généralement une violation du droit d'être entendu s'il est convaincu, en se fondant sur une appréciation consciencieuse des preuves, que certains faits présentent un degré de vraisemblance prépondérante et que d'autres mesures probatoires ne pourraient plus modifier cette appréciation (sur l'appréciation anticipée des preuves cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et 131 I 153 consid. 3 les références ; TF 8C_660/2015 du 24 février 2016 consid. 4.1). En l'occurrence, le SDE a communiqué au recourant le 20 juillet 2015 un courrier intitulé « examen de votre aptitude au placement » et aux termes duquel il était précisé que le versement des éventuelles indemnités de chômage était suspendu jusqu'à sa décision. Le recourant aura donc été renseigné au plus tard à réception de ce courrier (auquel il a répondu le 28 juillet 2015) et ainsi suffisamment tôt pour pouvoir s'adresser aux services de l'aide sociale, étant précisé que selon l'art. 31 al. 1 RLASV (règlement d'application du 26 octobre 2005 de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise ; RSV 850.051.1), la prestation financière du RI est versée au plus tôt pour le mois au cours duquel la demande a été déposée. Ainsi, non seulement l'obligation d'informer a été respectée, mais elle l'a été suffisamment tôt pour éviter tout dommage préjudiciable au recourant. Il ne sera pas inutile de rappeler que l'obligation de renseigner et de conseiller incombant aux organes de l'assurance-chômage ne concerne que le régime de l'assurance-chômage fédérale et non pas le droit cantonal de l'assistance-chômage ou l'aide sociale (cf. Rubin, op. cit., n° 53 ad art. 17 p. 211).

c) Concernant la conclusion du recourant tendant à obtenir une compensation de la perte financière qu'il aurait subie suite à un manque d'informations, à savoir l'équivalent du RI (cf. réplique du 17 mars 2016), il faut non seulement constater que l'ORP n'a pas violé son devoir d'informer, mais également que cette conclusion doit dans tous les cas être déclarée irrecevable. En effet, en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 ; 131 V 164 consid. 2.1; 130 V 138 consid. 2.1 ; 125 V 413 consid. 2c ; cf. également TF 9C_195/2013 du 15 novembre 2013 consid. 3.1 et 9C_406/2012 du 18 septembre 2012 consid. 3.1). Or, la décision entreprise du 6 novembre 2015 circonscrit l'objet de la contestation à la question de l'aptitude au placement de l'assuré à partir du 1^{er} juillet 2015. Par voie de conséquence, toute autre conclusion sortant du cadre ainsi défini s'avère irrecevable.

4. En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

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, dès lors que le recourant – qui a au demeurant agi sans l'aide d'un mandataire professionnel – n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

II. La décision sur opposition rendue le 6 novembre 2015 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

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

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

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

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :