

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 mai 2024

Composition : M. PIGUET, juge unique
M. Neu et Mme Durussel, juges
Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

U._____, à Avenches, recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

**Art. 8 al. 1 et 15 al. 1 LACI ; 3 al. 1, 11 al. 1, 21 al. 1 et 40 al. 2 LEI
; 54 OASA**

E n f a i t :

A. U._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 19[...], originaire d'Y._____ (hors UE/AELE), a travaillé en dernier lieu comme manutentionnaire.

Par décision du 6 octobre 2020, confirmée sur recours le 6 janvier 2021 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, le Service de la population (ci-après : le SPOP) a refusé de prolonger l'autorisation de séjour du recourant, au motif que les conditions liées à son autorisation de séjour obtenue par regroupement familial auprès de son épouse n'étaient plus remplies.

A la suite de la reprise de la vie commune, l'assuré a déposé le 18 novembre 2021 une nouvelle demande d'autorisation de séjour.

A la suite de cette demande, l'assuré s'est vu remettre par le SPOP plusieurs attestations stipulant que l'exercice d'une activité lucrative était autorisé durant la période de traitement de son dossier.

L'assuré s'est inscrit le 29 novembre 2021 en qualité de demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...]. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès le 1^{er} avril 2022.

Par courrier du 15 novembre 2022, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Pôle aptitude au placement (ci-après : le Pôle aptitude au placement), a informé l'assuré qu'elle entendait examiner son aptitude au placement dès lors qu'il ne disposait plus d'un permis de travail en Suisse. Elle a invité U._____ à répondre à diverses questions ayant trait à son séjour en Suisse ainsi qu'à ses objectifs professionnels.

Le même jour, le Pôle aptitude au placement a invité la Direction de la surveillance du marché du travail (ci-après : la DISMAT) à

indiquer si U. _____ était au bénéfice d'une autorisation de séjour et de travail en Suisse.

Par courrier du 24 novembre 2022, la DISMAT a répondu que l'assuré avait déposé une nouvelle demande de permis de séjour auprès du SPOP et qu'il n'était plus autorisé à travailler. Elle a ajouté que les indications qui figuraient sur les attestations délivrées par le SPOP, selon lesquelles l'opposant avait le droit de travailler, étaient erronées, ce que l'autorité de police des étrangers avait confirmé.

Par décision du 1^{er} décembre 2022, le Pôle aptitude au placement a déclaré l'assuré inapte au placement dès le 24 novembre 2022.

Par acte du 14 décembre 2022, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision. Il a en substance expliqué qu'il était entré en Suisse au mois de novembre 2010, qu'il était titulaire d'un permis de séjour obtenu sur la base d'un regroupement familial et qu'il était actuellement en attente du renouvellement de son titre de séjour. Il a joint à son opposition diverses attestations délivrées régulièrement par le SPOP, indiquant que son dossier était en cours de traitement, que son séjour sur le territoire suisse était admis jusqu'à droit connu sur sa nouvelle demande de permis de séjour et que, dans ce cadre, l'exercice d'une activité lucrative lui était autorisé.

Par décision sur opposition du 16 février 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assuré. Elle a retenu que, selon les informations fournies par la DISMAT, l'assuré n'était plus autorisé à travailler et que les indications figurant sur les attestations délivrées par le SPOP étaient erronées.

B. Par acte du 15 mars 2023, complété le 21 mars 2023, U. _____ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des

assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à la reconnaissance de son aptitude au placement. Il a pour l'essentiel réitéré les arguments qu'il avait fait valoir au stade de l'opposition, se plaignant des erreurs dans le traitement de son dossier par le SPOP, lesquelles auraient conduit à le reconnaître inapte au placement.

Le 20 mars 2023, le SPOP a délivré à l'assuré un permis de séjour B avec autorisation de travailler.

Par courrier du 21 avril 2023, le Pôle aptitude au placement a reconnu l'aptitude au placement de l'assuré à compter du 20 mars 2023.

Par réponse du 24 mai 2023, la DGEM a préavisé au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision litigieuse.

Sur requête du juge instructeur, le SPOP a transmis le 16 juin 2023 le dossier de l'assuré à la Cour de céans.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les

autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

2. Le litige a pour objet l'aptitude au placement du recourant pendant la période du 24 novembre 2022 au 16 février 2023 (date de la décision litigieuse).

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage si, entre autres conditions, 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).

b) En application de l'art. 15 LACI, l'autorité est donc fondée à retenir qu'un étranger domicilié en Suisse n'est pas en mesure d'être placé lorsqu'il ne dispose pas d'une autorisation de travail lui permettant d'être engagé. En l'absence d'une telle autorisation, l'aptitude au placement sera admise lorsqu'un étranger qui ne se trouve pas en situation irrégulière dans notre pays peut escompter obtenir une autorisation de travail au cas où il trouverait un travail convenable, soit parce que la législation en vigueur lui reconnaît cette faculté, soit parce qu'il peut se prévaloir d'un renseignement concret de l'autorité compétente lui permettant de compter avec cette faculté (ATF 120 V 385 consid. 2c). L'aptitude au placement s'apprécie en fonction de critères individuels et concrets et non d'une manière générale et abstraite (ATF 126 V 376 consid. 6a ; TFA C 324/98 du 1^{er} mars 2000 consid. 2c et les références citées). Il s'agit dans ce contexte d'examiner de manière prospective, sur la base des faits tels qu'ils se sont déroulés jusqu'au moment de la décision sur opposition (ATF 120 V 385 consid. 2 ; TFA C 138/01 du 10 décembre 2001 consid. 1), si la personne concernée pouvait ou non compter sur l'obtention d'une autorisation de travail au moment où elle s'est annoncée à l'assurance-chômage (TF C 248/06 du 24 avril 2007 consid. 2.1 et les références citées ; BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 73 ad art. 15 LACI p. 170). Une modification des circonstances favorable à l'assuré ne peut

conduire à une reconnaissance de l'aptitude au placement qu'à partir du moment où le changement de circonstances s'est produit, pas avant (RUBIN, *op. cit.*, n. 103 ad art. 15 LACI p. 177).

c) Selon le système instauré par la LEI (loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration ; RS 142.20), l'étranger titulaire d'une autorisation d'établissement dispose de la faculté d'exercer une activité salariée ou indépendante sur tout le territoire helvétique (cf. art. 38 al. 4 LEI). En revanche, l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour doit, pour sa part, avoir été admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative afin de pouvoir être autorisé à travailler en Suisse (art. 38 al. 2 et 3 LEtr) ; il doit notamment satisfaire aux conditions d'admission prévues aux art. 18 à 25 LEI et, le cas échéant, obtenir l'aval des autorités du marché du travail selon l'art. 40 al. 2 LEI - à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'un droit à l'exercice d'une activité lucrative en vertu du droit fédéral (cf. notamment les art. 42 ss LEI) ou du droit international (cf. notamment l'art. 2 al. 2 et 3 LEI).

d) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

4. En l'occurrence, il convient de déterminer de manière prospective - sur la base des faits intervenus jusqu'au moment de la

décision sur opposition – si le recourant pouvait compter sur l’obtention d’une autorisation de travail (cf. consid. 4b-c supra). Or il est constant que le recourant n’est pas ressortissant d’un Etat membre de l’Union européenne (UE) ou de l’Association européenne de libre-échange (AELE), mais d’un Etat tiers, à savoir l’Y._____ (hors UE/AELE). A la suite de son mariage avec une ressortissante suisse, il a obtenu un permis de séjour. Cependant, le SPOP a, par décision du 6 octobre 2020, confirmée sur recours par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal le 6 janvier 2021, refusé de prolonger l’autorisation de séjour du recourant, au motif que les conditions liées à son autorisation de séjour obtenue par regroupement familial auprès de son épouse n’étaient plus remplies. A la suite de la reprise de la vie commune, le recourant a déposé, le 18 novembre 2021, une nouvelle demande d’autorisation de séjour. Ce n’est toutefois qu’en date du 20 mars 2023 qu’il s’est vu allouer un permis de séjour B avec autorisation de travailler. Dans l’intervalle, le recourant s’est vu remettre par le SPOP plusieurs attestations stipulant que l’exercice d’une activité lucrative était autorisé durant la période de traitement de son dossier. Par courrier du 24 novembre 2022, la DISMAT a cependant attesté que le recourant n’était pas autorisé à travailler sur le territoire suisse, précisant que les attestations délivrées par le SPOP étaient erronées, ce que ce dernier avait reconnu.

Au moment où le recourant s’est inscrit au chômage, soit le 29 novembre 2021, il ne bénéficiait plus d’un permis de séjour, bien qu’il eut repris la vie commune et déposé une nouvelle demande d’autorisation de séjour le 18 novembre 2021. En l’absence d’une autorisation formelle de séjour habilitant le recourant à exercer une activité lucrative, une prise d’emploi n’était possible qu’avec une autorisation de la DISMAT selon l’art. 40 al. 2 LEI. Dans la mesure où cette dernière a émis un préavis négatif quant au droit de travailler, c’est de manière conforme au droit fédéral que l’intimée a considéré que le recourant était inapte au placement depuis le 24 novembre 2022 jusqu’au jour où elle a rendu la décision attaquée.

Partant, c'est à juste titre que l'intimée a confirmé l'inaptitude au placement du recourant. Dans la mesure où il s'agit d'une condition *sine qua non* à l'obtention de prestations de l'assurance-chômage, la question de savoir si les autres conditions sont réunies peut rester ouverte.

5. Dans un grief guère motivé, le recourant se prévaut des attestations du SPOP pour en déduire qu'il était apte au placement. Ce faisant, le recourant se prévaut implicitement de sa bonne foi.

a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Plus particulièrement, une promesse effective n'est digne de foi que si elle émane de l'autorité qui était compétente pour la faire ou, du moins, d'une autorité qui pouvait paraître compétente aux yeux de l'administré, fût-ce en usant de toute l'attention requise par les circonstances (ATF 141 I 161 consid. 3.1 ; 108 Ib 377 consid. 3b ; 103 la 107 consid. 3c).

b) En l'espèce, le recourant ne saurait se prévaloir des documents erronés établis par le SPOP dans le cadre de la procédure de droit des étrangers pour justifier son aptitude au placement. En effet, les actes du SPOP ne lient pas les autorités de l'assurance-chômage devant se prononcer sur l'octroi ou non de prestations de cette assurance.

6. a) Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, est rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition de l'intimée du 16 février 2023.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 16 février 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- U. _____ (recourant),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail (intimée),
- 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).

Le greffier :