

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 février 2024

Composition : M. WIEDLER, président
Mme Brélaz Braillard et M. Piguet, juges
Greffière : Mme Cuérel

Cause pendante entre :

U. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 8 al. 1 let. f, 15 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. a) Le 24 octobre 2022, U._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], de nationalité [...], s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP ou l'office). Dans ce contexte, il est apparu que son autorisation de séjour était échue depuis le 2 août 2022.

Du procès-verbal de l'entretien de conseil du 1^{er} novembre 2022, il est ressorti que le titre de séjour de l'assuré était en cours de renouvellement depuis plusieurs mois.

S'étant vu transmettre l'affaire afin d'examiner l'aptitude au placement de l'assuré, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : la DIACE) a demandé à la Direction de la surveillance du marché du travail (ci-après : la DISMAT) de lui indiquer si l'intéressé était au bénéfice d'une autorisation de séjour et de travail, par envoi du 8 novembre 2022.

Par courrier du même jour, la DIACE a adressé à l'assuré un courrier comprenant une série de questions visant à déterminer son aptitude au placement. U._____ n'a pas répondu dans le délai de dix jours imparti.

Procédant à l'analyse du cas le 11 novembre 2022, la DISMAT a retenu que l'exercice d'une activité n'était pas possible et a conséquemment émis un préavis négatif quant au droit de l'assuré de travailler.

b) Par décision du 1^{er} décembre 2022, la DIACE a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 24 octobre 2022, au motif que celui-ci n'avait pas l'autorisation de travailler en Suisse, étant précisé que le droit communautaire n'était pas applicable dans la mesure où il n'était pas ressortissant d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE. Cette autorité en a conclu que l'assuré ne pouvait pas prétendre aux indemnités

journalières de l'assurance-chômage, à compter de son inscription le 24 octobre 2022.

Par acte daté du 29 décembre 2022, remis à la poste suisse le 3 janvier 2023, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision. Il a en substance expliqué qu'il avait entamé les démarches nécessaires au renouvellement de son autorisation de séjour et a demandé l'octroi d'un délai supplémentaire, respectivement la suspension de la procédure, jusqu'à l'obtention de son nouveau permis de séjour, précisant qu'il continuait ses recherches d'emploi.

Par décision sur opposition du 6 mars 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition et confirmé la décision attaquée. Elle a tout d'abord rappelé que les oppositions et les recours contre les décisions prises en matière d'aptitude au placement n'avaient pas d'effet suspensif, de sorte que la requête de l'assuré à cet égard ne pouvait être admise. S'agissant des arguments de l'intéressé présentés à l'appui de sa cause, elle a constaté que l'autorisation de séjour de celui-ci était échue, rien ne permettant de retenir qu'une demande de renouvellement était en cours. La DISMAT n'avait en outre délivré aucune autorisation de travailler en faveur de l'assuré et les éléments figurant au dossier de celui-ci ne permettaient pas de considérer qu'il pourrait compter avec certitude sur l'obtention d'une telle autorisation.

B. **a)** Par acte daté du 3 avril 2023, remis à la poste suisse le 5 avril 2023, U._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision, concluant implicitement à son annulation. Il a invoqué la procédure de renouvellement de son permis de séjour actuellement en cours et a requis que du temps lui soit octroyé afin qu'il puisse obtenir la réponse de l'autorité compétente à ce sujet. Il a souligné qu'il était resté actif dans ses recherches d'emploi, avait respecté toutes les obligations imposées par l'ORP, s'était présenté à tous les entretiens de conseil fixés et avait fourni toutes les informations et les documents requis.

b) Dans sa réponse du 16 mai 2023, la DGEM a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision. L'intimée a relevé que le recourant ne présentait pas de nouvel argument susceptible de lui faire modifier son appréciation des faits et qu'il n'avait remis aucun document attestant qu'une éventuelle demande de renouvellement de son autorisation de séjour était en cours d'examen, soulignant que même si tel était le cas, le dossier du recourant ne permettait pas de retenir qu'il pourrait compter sur l'obtention d'un permis de travail.

c) Par courrier du 6 octobre 2023, le Juge instructeur a invité le Service de la population du canton de Vaud (ci-après : le SPOP) à produire le dossier du recourant afin de pouvoir vérifier les conditions de séjour de l'intéressé depuis son arrivée en Suisse.

d) Le SPOP a produit son dossier le 17 octobre 2023, dont il ressort notamment ce qui suit.

Le recourant a obtenu une autorisation de séjour en Suisse par regroupement familial, à la suite de son mariage le [...] 2011 avec une ressortissante [...], elle-même titulaire d'une autorisation d'établissement. Il est arrivé en Suisse le 30 juin 2012. Le couple, qui a eu une enfant née le [...] 2013, s'est séparé au mois de septembre 2015.

Par décision du 17 décembre 2018, le SPOP a refusé la demande du recourant tendant au renouvellement de son autorisation de séjour et a prononcé son renvoi de Suisse. Il a motivé sa décision par la séparation du couple, l'absence de relation étroite entre le recourant et son enfant, l'absence de versement d'une pension alimentaire en faveur de cette dernière, la perception du revenu d'insertion par le recourant, l'établissement de plusieurs rapports de police et l'absence d'intégration réussie en Suisse. Cette décision a été confirmée par arrêt du 13 mai 2020 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (cause PE.2019.0033) et le recours interjeté contre cet arrêt a été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral le 14 juillet 2020 (cause 2C_590/2020).

Dans le courant de l'année 2019, le divorce du recourant et son épouse a été prononcé.

À la suite de la décision de renvoi prononcée à son encontre, le recourant a été convoqué à de nombreuses reprises aux guichets du SPOP afin de convenir d'une date de vol pour un retour dans son pays d'origine. Il ne s'est pas présenté aux entretiens fixés. Par ordonnance pénale du 5 mai 2022, le Ministère public de l'arrondissement de [...] a retenu que le recourant s'était rendu coupable de séjour illégal et l'a condamné à une peine privative de liberté de cent vingt jours, assortie d'un sursis de deux ans.

Le Tribunal des mesures de contrainte a été saisi dans le courant de l'année 2023 par le SPOP, afin que des mesures tendant au renvoi du recourant soient ordonnées. Dans ce cadre, le recourant a fait part de son souhait de rester en Suisse et de son intention de déposer une nouvelle demande d'autorisation de séjour.

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 porte sur l'aptitude au placement du recourant, compte tenu du fait qu'il ne bénéficie pas, en l'état, d'un titre de séjour l'autorisant à travailler en Suisse.

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).

L'aptitude au placement comprend ainsi un élément objectif et un élément subjectif : la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté d'exercer une activité lucrative salariée sans que la personne assurée en soit empêchée 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 la personne assurée peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 146 V 210 consid. 3.1 ; 123 V 214 consid. 3 et les références).

b) L'aptitude au placement suppose que la personne assurée soit au bénéfice d'une autorisation de travail qui lui permette d'accepter l'offre d'un employeur potentiel. A défaut d'une telle autorisation, l'aptitude au placement, et partant, le droit à l'indemnité, doivent être niés. Cependant, le Tribunal fédéral admet qu'il est suffisant que la personne assurée puisse s'attendre à obtenir une autorisation de travail dans l'hypothèse où elle trouverait un travail convenable (ATF 120 V 392 consid. 2a et 2c). Pour trancher cette question, il s'agit de déterminer - 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) -

si la personne assurée 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 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n^{os} 72 et 73 ad art. 15 LACI).

L'administration ou le juge ont le pouvoir de trancher préjudiciellement le point de savoir si, au regard de la réglementation applicable (droit des étrangers et de l'asile, traités internationaux conclus par la Suisse), la personne concernée serait en droit d'exercer une activité lucrative. Lorsqu'ils ne disposent pas d'indices concrets suffisants, l'administration ou le juge doivent s'informer auprès des autorités compétentes pour savoir si la personne intéressée peut s'attendre à obtenir une autorisation de travail dans l'hypothèse où elle trouverait un travail convenable (ATF 120 V 392 consid. 2c). L'existence d'une telle autorisation à un moment donné ne permet ni à l'administration ni au juge d'admettre l'aptitude au placement pour une période antérieure durant laquelle cette autorisation n'aurait pas été délivrée (TF C 248/06 précité consid. 2.2).

c) 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), 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 précité consid. 2 ; Rubin, op. cit., n^o 73 ad art. 15 LACI). 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^o 103 ad art. 15 LACI).

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).

5. En l'espèce, le recourant fait l'objet d'une décision de refus de renouvellement de son autorisation de séjour et de renvoi de Suisse, rendue par le SPOP le 17 décembre 2018, confirmée par le Tribunal cantonal vaudois le 13 mai 2020, puis par arrêt du Tribunal fédéral du 14 juillet 2020. Ainsi, lors de son inscription auprès de l'ORP le 24 octobre 2022, son autorisation de séjour était non seulement échue, mais il était de surcroît sous le coup d'une décision de renvoi définitive et exécutoire, de sorte qu'il ne disposait manifestement plus d'un droit à travailler en Suisse. La DISMAT, qui est l'autorité compétente pour délivrer une autorisation de travail (art. 64 LEmp [loi cantonale vaudoise sur l'emploi du 5 juillet 2050 ; BLV 822.1]), a en outre confirmé qu'il n'était pas autorisé à travailler, selon la fiche d'information établie le 11 novembre 2022. Or l'absence d'autorisation de travailler implique une inaptitude au placement.

Par ailleurs, il ne peut être admis que le recourant pouvait compter sur l'obtention d'une autorisation de séjour lors de son inscription auprès de l'ORP. D'une part, il n'a apporté aucun nouvel élément concernant sa situation personnelle ou professionnelle desquels on pourrait déduire une telle expectative. De même, bien qu'il affirme avoir entrepris des démarches afin d'obtenir une autorisation de séjour, il n'a produit aucune pièce attestant que tel serait le cas. Le dossier transmis par le SPOP ne contient d'ailleurs aucun document attestant que le

recourant se serait réadressé à lui pour obtenir un permis de séjour. D'autre part, compte tenu de la décision de renvoi dont il fait l'objet, définitive et exécutoire, le recourant ne pouvait de bonne foi compter sur la délivrance d'une autorisation de travailler dans l'hypothèse où il trouvait un travail convenable, la DISMAT ayant d'ailleurs émis un préavis négatif quant à son droit de travailler.

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, il importe peu que celui-ci, comme il le souligne, ait scrupuleusement suivi les instructions données par l'ORP.

6. a) Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision querellée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne le prévoyant pas (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la partie recourante 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 6 mars 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 :

La greffière :

Du

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

- U. _____
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi,
- 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 :