

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 mars 2024

Composition : Mme BERBERAT, présidente
MM. Neu et Piguet, juges
Greffier : M. Reding

Cause pendante entre :

K. _____, à [...], recourant, représenté par Me Jean-David Pelot, avocat à Lausanne,

et

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

Art. 8 al. 1 let. f, 15 al. 1 et 2 et 28 LACI ; art. 15 al. 2 et 3 OACI

E n f a i t :

A. K. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) est né en [...]. Titulaire d'un brevet fédéral de spécialiste en finance et comptabilité, il a été employé en qualité de comptable par la société [...] SA du [...] 2021 au [...] 2023.

Le 28 février 2023, l'assuré s'est inscrit comme demandeur d'emploi à un taux de 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} mars 2023.

Le 9 mars 2023, l'assuré a transmis à l'ORP plusieurs certificats médicaux établis par le service de psychiatrie du centre hospitalier [...] et attestant une incapacité de travail entre le 18 février et le 4 mars 2022 ainsi qu'entre le 23 mars 2022 et le 31 mars 2023, laquelle variait entre 100 % et 20 %. Sur la base de ces informations, cette autorité a rectifié l'inscription et réduit la disponibilité au travail à un taux de 50 %.

Le 16 mars 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), par la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, a adressé à l'assuré une liste de questions en vue de l'examen de son aptitude au placement, dans la mesure où son état de santé semblait restreindre son retour sur le marché de l'emploi.

Le 20 mars 2023, l'assuré a communiqué à l'ORP un nouveau certificat médical, lequel faisait état d'une incapacité de travail de 50 % durant le mois d'avril 2023.

Le 21 mars 2023, l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (OAI) a informé la DGEM que l'assuré n'avait à ce jour pas déposé de demande de prestations auprès de lui.

Le 27 mars 2023, l'assuré a en substance répondu à la DGEM que ses problèmes de santé ne limitaient pas sa réintégration sur le

marché de l'emploi. Si, actuellement, sa capacité de travail se montait à 50 %, cette situation était toutefois provisoire. Partant, il devait être inscrit en tant que demandeur d'emploi à un taux de 100 % avec une capacité de travail réduite de moitié.

Par décision du 29 mars 2023, la DGEM, considérant que l'incapacité de travail devait être qualifiée de longue durée, a reconnu que l'assuré était apte au placement depuis le 1^{er} mars 2023 au taux de sa capacité résiduelle de travail.

Par décision du 18 avril 2023, à l'encontre de laquelle l'assuré a formé opposition le 24 avril 2023, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) a arrêté le délai d'attente du droit à l'indemnité à quinze jours.

Le 28 avril 2023, l'assuré s'est opposé à la décision du 29 mars 2023 de la DGEM. A titre préalable, il a requis que cette autorité se dessaisisse de la cause en faveur d'une autorité judiciaire indépendante, dès lors qu'elle était appelée à se prononcer sur la légalité de sa propre décision. Il a en outre conclu à ce que son inscription à l'assurance-chômage retienne, dès le 1^{er} mars 2023, une disponibilité de 100 % avec une incapacité de travail temporaire de 50 %, de sorte qu'il puisse bénéficier des prestations tant de la part de cette assurance que de celle de l'assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage (ci-après : l'APGM). Il a à cet égard indiqué que la couverture d'assurance perte de gain maladie de son ancien employeur avait pris fin en même temps que leurs rapports de travail.

Le 12 mai 2023, l'assuré a invité la DGEM à prendre position sur la demande de récusation déposée dans le cadre de son opposition. Puis, le 17 mai 2023, il a complété cette dernière, joignant une décision du 11 mai 2023 de cette autorité, agissant par l'APGM, lui niant le droit à des prestations de cette assurance perte de gain et un certificat médical faisant état d'une incapacité de travail de 40 % durant le mois de mai 2023.

Par décision incidente du 31 mai 2023, la DGEM a rejeté cette requête de récusation.

A une date indéterminée, l'assuré a transmis à la DGEM un certificat médical attestant une incapacité de travail de 20 % pour le mois de juin 2023.

Par décision sur opposition du 29 juin 2023, la DGEM a rejeté l'opposition du 28 avril 2023 de l'assuré et confirmé sa décision du 29 mars 2023.

Le 10 juillet 2023 et à une date indéterminée, l'assuré a produit deux certificats médicaux mettant en évidence une incapacité de travail de 20 % durant les mois de juillet et août 2023.

B. Le 14 août 2023, K._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de cette décision sur opposition, sollicitant - entre autres conclusions - sa réforme en ce sens qu'une aptitude au placement à un temps d'activité de 100 % lui soit reconnue depuis le 1^{er} mars 2023 ainsi que le réexamen de la décision du 18 avril 2023 de la Caisse arrêtant le délai d'attente au versement de l'indemnité de chômage.

Par réponse du 13 septembre 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision sur opposition litigieuse, estimant que le recourant ne présentait aucun nouvel argument susceptible de modifier sa position.

Par décision du 13 novembre 2023, la juge instructrice a accordé le bénéfice de l'assistance judiciaire au recourant, comprenant la commission d'office d'un avocat en la personne de Me Jean-David Pelot, avec effet au 9 novembre 2023.

Par réplique du 22 janvier 2024, le recourant, sous la plume de son mandataire, a confirmé ses conclusions. Il a par ailleurs conclu à la constatation de l'irrecevabilité des conclusions de l'intimée, respectivement à leur rejet, dès lors que cette dernière ne s'était pas prononcée sur le contenu de son recours.

Par duplique du 21 février 2024, l'intimée a réitéré ses conclusions, renvoyant pour le surplus aux arguments développés dans la décision sur opposition attaquée.

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 - compte tenu des fêtes d'été (art. 38 al. 4 let. b LPGA) - 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. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés 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. La décision détermine

ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 144 II 359 consid. 4.3; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) Le présent litige a pour objet la question de l'aptitude au placement du recourant pour la période au-delà du 1^{er} mars 2023 (décision sur opposition du 29 juin 2023). Il s'agit d'une décision de constatation relative à l'une des conditions du droit aux prestations, rendue conformément à l'art. 85 al. 1 let. d LACI.

Le recourant soutient que la décision sur opposition du 29 juin 2023 de l'intimée « *ainsi que les suivantes ont impliqué d'autres décisions de la DGEM, lesquelles se doivent d'être également revues selon appréciation du demandeur* ». Au vu de l'objet du litige, le recours en tant qu'il est dirigé contre d'autres décisions est irrecevable. En effet, la décision du 18 avril 2023 de la Caisse concernant le délai d'attente a fait l'objet d'une opposition, laquelle est en cours de traitement et contient une demande de « *récusation/dessaisissement de l'instance de recours* ». Quant à la requête de récusation déposée avec l'opposition du 28 avril 2023, elle a fait l'objet d'une décision incidente en date du 31 mai 2023, laquelle est entrée en force dans l'intervalle. Le recourant demande au demeurant d'être exonéré de la cotisation prélevée en faveur de l'APGM sur ses indemnités de chômage, considérant « *que cette situation n'est pas acceptable* », dans la mesure où il n'a jamais pu bénéficier des prestations de cette assurance. Cette conclusion dépasse toutefois, elle aussi, l'objet de la contestation, de sorte qu'elle doit être déclarée irrecevable. Il doit enfin en être fait de même des autres conclusions en lien avec les diverses demandes de constatation, l'allocation d'indemnités pour tort moral, la condamnation de l'intimée au versement d'une amende, la prise de mesures disciplinaires à l'encontre des collaborateurs de cette autorité et la suspension du versement des allocations d'initiation au travail à l'ancien employeur. En définitive, seules sont recevables les

conclusions du recourant portant sur la question de son aptitude au placement.

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) La personne présentant un handicap physique ou mental est réputée apte à être placée lorsque, compte tenu de son infirmité et dans l'hypothèse d'une situation équilibrée sur le marché de l'emploi, un travail convenable pourrait lui être procuré sur ce marché (art. 15 al. 2, première phrase, LACI). Lorsque, dans cette éventualité, elle s'est annoncée à l'assurance-invalidité ou à une autre assurance énumérée à l'art. 15 al. 2 OACI, elle est réputée apte au placement jusqu'à la décision de l'autre assurance. Cette reconnaissance n'a aucune incidence sur l'appréciation, par les autres assurances, de son aptitude au travail ou à l'exercice d'une activité lucrative (art. 15 al. 3 OACI). Ces dispositions s'appliquent en cas d'atteinte durable et importante à la capacité de travail et de gain. Le droit à l'indemnité de chômage en cas d'incapacité de travail passagère est, quant à lui, réglé à l'art. 28 LACI (ATF 126 V 124 consid. 3a et 3b). Par « passagère », il appartient de comprendre une incapacité de travail de moins d'une année (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 76 *ad* art. 15 LACI).

d) Le système légal distingue l'aptitude au placement des chômeurs dont la capacité de travail est réduite (art. 15 al. 2 LACI) de ceux qui ont déposé une demande de prestations à l'assurance-invalidité (art. 15 al. 3 OACI). Les exigences d'aptitude au placement sont réduites pour les chômeurs dont l'invalidité a été reconnue. Elles le sont encore davantage pour ceux qui ont déposé une demande de prestations. La réduction des exigences ne touche toutefois que le critère de la capacité de travailler et non celui de la volonté d'intégrer le marché du travail (Boris Rubin, *op. cit.*, n° 78 *ad* art. 15 LACI ; TF 8C_242/2019 du 5 mars 2020 consid. 2). La personne concernée doit ainsi avoir la volonté d'accepter un travail convenable, ainsi qu'une disponibilité suffisante correspondant au moins à 20 % d'un horaire de travail complet (art. 5 OACI ; TF 8C_490/2010 du 23 février 2011 consid. 4.1 ; TF 8C_245/2010 du 9 février 2011 consid. 4.2 et les références). Cela signifie concrètement que, si l'aptitude au placement d'un chômeur qui s'est annoncé à l'assurance-invalidité s'apprécie avec plus de souplesse, il faut néanmoins que celui-ci soit disposé à accepter un emploi convenable correspondant à sa capacité de travail résiduelle et qu'il recherche effectivement un tel emploi. S'il n'est pas disposé à accepter un tel emploi ou s'estime totalement incapable de travailler, il est inapte au placement et ne peut prétendre l'avance des prestations par l'assurance-chômage (ATF 142 V 380 consid. 3.2 ; 136 V 95 consid. 7.1 et 7.3 ; TF 8C_242/2019 précité consid. 2 et les références). Il en va ainsi même si une capacité de travail est attestée médicalement (ATF 136 V 95 consid. 7.3 *in fine*).

4. a) En l'espèce, le recourant a présenté une incapacité de travail dès le mois de février 2022, laquelle a depuis lors subi des variations, sans toutefois aboutir à la reconnaissance d'une capacité entière de travail, excepté en ce qui concerne une très brève période courant entre le 5 et le 22 mars 2022. Ainsi, au moment de son inscription à l'assurance-chômage en date du 28 février 2023 avec effet au 1^{er} mars 2023, l'incapacité de travail perdurait depuis plus d'un an, si bien qu'elle ne pouvait être qualifiée de passagère, étant précisé qu'elle était toujours présente au 31 août 2023. C'est dès lors à juste titre que l'intimée a

considéré que le recourant n'était pas soumis au régime de l'art. 28 LACI, mais à celui de l'art. 15 al. 2 LACI, applicable en cas d'atteinte durable à la santé (cf. *supra* consid. 3c) L'assuré a par ailleurs confirmé n'avoir déposé aucune demande de prestations auprès de l'assurance-invalidité, raison pour laquelle il n'est pas en droit de profiter des assouplissements relatifs à l'appréciation de l'aptitude au placement conférés par l'art. 15 al. 3 OACI (cf. *supra* consid. 3d).

b) Au demeurant, l'argument du recourant selon lequel son incapacité de travail serait liée à ses rapports de travail auprès de son ancien employeur n'est pas pertinent, dans la mesure où elle a perduré après la fin de ces derniers, respectivement après son inscription à l'assurance-chômage. L'inégalité de traitement dont il se plaint par rapport à Mme J. _____ n'est pas non plus établie, dès lors que - ainsi que l'explique l'intimée dans sa décision sur opposition litigieuse du 29 juin 2023 - l'aptitude au placement de cette dernière personne n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi par cette autorité. Enfin, l'assuré ne peut se prévaloir de l'art. 12 Cst (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) pour réclamer la reconnaissance d'une pleine disponibilité au placement et, partant, le versement d'indemnités chômage fondé sur un taux d'activité de 100 %. Cette disposition constitutionnelle porte en effet sur l'aide d'urgence pour les personnes en situation de détresse n'étant pas à même de subvenir à leur entretien, laquelle doit être distinguée des autres aides et minimas sociaux, tels que garantis par les lois fédérales et cantonales (cf. Jacques Dubey *in* Vincent Martenet/Jacques Dubey [édit.], Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst, Commentaire romand, Bâle 2021, n^{os} 11 et 14 *ad* art. 12 Cst).

c) Dans ce contexte, c'est donc à juste titre que l'intimée a considéré que le recourant était apte au placement au taux de sa capacité résiduelle de travail, laquelle a fluctué au fil des mois en fonction de l'évolution de son état de santé.

5. Le dossier est pour le surplus complet et permet à la Cour de céans de statuer en pleine connaissance de cause. Il n'y a donc pas lieu de

compléter l'instruction, comme le requiert le recourant, par l'audition de Mme J._____. En effet, une telle mesure d'instruction ne serait pas de nature à modifier les considérations qui précèdent, puisque les faits pertinents ont pu être constatés à satisfaction de droit (appréciation anticipée des preuves ; ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; 122 II 464 consid. 4a ; TF 8C_90/2020 du 17 novembre 2020 consid. 4.3.2 ; TF 8C_826/2019 du 13 mai 2020 consid. 5.2).

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition rendue le 29 juin 2023 par l'intimée confirmée.

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 (art. 61 let. g LPGA).

c) La partie recourante est au bénéfice de l'assistance judiciaire. Me Jean-David Pelot peut prétendre une équitable indemnité pour son mandat d'office, qu'il convient de fixer à 650 fr., débours et TVA compris (art. 2, 3 al. 2 et 3^{bis} RAJ [règlement cantonal du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile ; BLV 211.02.3]). La partie recourante est rendue attentive au fait qu'elle devra rembourser l'indemnité provisoirement prise en charge par l'Etat dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 122 al. 1 et 123 CPC [code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272], applicables par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD), cela sous déduction des montants déjà versés. Les modalités de ce remboursement sont fixées par la Direction du recouvrement de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (art. 5 RAJ).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 29 juin 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.
- IV. L'indemnité de Me Jean-David Pelot, conseil d'office de K._____, est arrêtée à 650 fr. (six cent cinquante francs), débours et TVA compris.
- V. La partie bénéficiaire de l'assistance judiciaire est, dans la mesure de l'art. 123 CPC, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD, tenue au remboursement de l'indemnité du conseil d'office provisoirement mis à la charge de l'Etat.

La présidente :

Le greffier :

Du

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

- Me Jean-David Pelot (pour K. _____),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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).

Le greffier :