

VD_GERICHTE ZQ23.043134 vom 21. Januar 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-01-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ23.043134

FR: VD_GERICHTE ZQ23.043134 du 21 janvier 2025

IT: VD_GERICHTE ZQ23.043134 del 21 gennaio 2025

Erwägungen

E. 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.

E. 2

En l'espèce, le litige porte sur l'aptitude au placement de la recourante dès le 6 juin 2023. 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) L'aptitude au placement suppose notamment que la personne au chômage ait le droit de travailler. Pour une personne de nationalité étrangère domiciliée en Suisse, l'aptitude au placement sera subordonnée à la condition qu'elle soit au bénéfice d'une autorisation de travail lui permettant d'être engagée. En l'absence d'une telle autorisation, l'aptitude au placement ne pourra être admise que si la personne en question peut s'attendre à en obtenir une dans l'hypothèse où elle trouverait un travail convenable. Dans cette dernière éventualité,

- 7 - 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), le ressortissant étranger serait en droit d'exercer une activité lucrative. Lorsqu'ils ne disposent pas d'indices 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 (ATF 120 V 392 consid. 2a et 2c ; 120 V 385 consid. 2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 72 ad art. 15 LACI). Un tel avis ne lie toutefois ni l'administration, ni le juge appelés à se prononcer à titre préjudiciel tant et aussi longtemps que l'autorité compétente n'a pas rendu de décision (ATF 120 V 378 consid. 3a ; TFA C 138/01 du 10 décembre 2001 consid. 1c). 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 1er 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. 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 du 24 avril 2007 consid. 2 ; Rubin, op. cit., n° 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° 103 ad art. 15 LACI).

E. 3

Pour trancher la question de l'aptitude au placement de la recourante, il convient donc de déterminer si l'intéressée était autorisée ou pouvait s'attendre à être autorisée à travailler en Suisse lorsqu'elle s'est annoncée à l'assurance-chômage, le 6 juin 2023.

- 8 - A cet égard, l'intimée, fondée sur l'absence d'autorisation de séjour de la recourante depuis son arrivée en Suisse en 2010 et l'avis émis par la DISMAT le 2 août 2023, a estimé que l'intéressée, dont la demande d'autorisation de séjour était alors à l'examen, n'avait pas l'autorisation de travailler en Suisse durant la période considérée. Quant à la recourante, invoquant la teneur des attestations du SPOP du 9 juin et 8 septembre 2023 et le préavis favorable de cette autorité à la régularisation de sa situation du 31 juillet 2023, elle a soutenu qu'elle était autorisée à travailler ou, qu'à tout le moins, elle pouvait s'attendre à obtenir une autorisation de travail. La question ici litigieuse est ainsi intrinsèquement liée au statut administratif de la recourante en Suisse. a) La recourante n'a pas la nationalité d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE, si bien que sa situation doit s'examiner à l'aune de la LEI (cf. art. 1 al. 2 LEI), dans la mesure également où son statut juridique n'est pas réglé par d'autres dispositions du droit fédéral ou par des traités internationaux conclus par la Suisse (art. 2 al. 1 LEI). b) Sauf exceptions prévues par la loi, le séjour des étrangers en Suisse est subordonné à la titularité d'une autorisation idoine (art. 10 et 11 LEI). Cette règle ne souffre aucune exception s'agissant des étrangers qui entendent exercer une activité lucrative en Suisse : ils doivent être titulaires d'une autorisation, quelle que soit la durée de leur séjour (art. 11 al. 1, 1ère phrase LEI). Selon le droit interne, l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée doit avoir été admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative afin de pouvoir être autorisé à travailler en Suisse (art. 38 al. 1 à 3 LEI) ; 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 la procédure décrite à l'art. 40 LEI – à moins qu'il ne puisse se prévaloir d'un droit à l'exercice

- 9 - d'une activité lucrative en vertu du droit fédéral (notamment art. 42 ss LEI) ou du droit international (notamment art. 2 al. 2 et 3 LEI). c) Conformément à l'art. 18 LEI, un étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée à condition que son admission serve les intérêts économiques du pays (let. a), que son employeur ait déposé une demande (let. b) et que les conditions fixées aux art. 20 à 25 LEI soient remplies (let. c). L'art. 20 LEI concerne les mesures de limitation quant au nombre des autorisations de séjour initiales octroyées en vue de l'exercice d'une activité lucrative. L'art. 20 al. 1 OASA (ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une

activité lucrative ; RS 142.201) précise cette disposition, en prévoyant que les cantons peuvent délivrer aux étrangers qui ne sont pas couverts par le champ d'application de l'ALCP ou à la Convention instituant l'AELE des autorisations de séjour dans les limites des nombres maximums fixés à l'annexe 2, ch. 1 let. a OASA. Au titre de l'ordre de priorité, l'art. 21 al. 1 LEI postule qu'un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant d'un État avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé. L'art. 23 LEI examine les qualifications personnelles et mentionne que seuls les cadres, les spécialistes ou autres travailleurs qualifiés peuvent obtenir une autorisation de courte durée ou de séjour (al. 1). En cas d'octroi d'une autorisation de séjour, la qualification professionnelle de l'étranger, sa capacité d'adaptation professionnelle et sociale, ses connaissances linguistiques et son âge doivent en outre laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à l'environnement professionnel et social (al. 2).

- 10 - Quant aux autres conditions d'admission, l'art. 22 LEI traite des conditions de rémunération et de travail, l'art. 24 LEI concerne le logement de l'étranger et l'art. 25 LEI porte sur l'admission des frontaliers. d) Il est possible de déroger aux conditions d'admission (art. 18 à 29 LEI) dans le but, entre autres, de tenir compte des cas individuels d'une extrême gravité ou d'intérêts publics majeurs (art. 30 al. 1 let. b LEI). Il ressort de la formulation de l'art. 30 al. 1 let. b LEI, qui est rédigé en la forme potestative, que l'étranger n'a aucun droit à l'octroi d'une dérogation aux conditions d'admission pour cas individuel d'une extrême gravité et, partant, à l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur cette disposition (cf. ATF 138 II 393 consid. 3.1 ; 137 II 345 consid. 3.2.1 ; TAF F-725/2021 du 4 juillet 2022 consid. 4.3). Cette disposition constitue, par ailleurs, une disposition dérogatoire présentant un caractère exceptionnel. Aussi, de jurisprudence constante, les conditions relatives à la reconnaissance d'un cas de rigueur doivent être appréciées de manière restrictive, en ce sens qu'il est nécessaire que l'étranger concerné se trouve dans une situation de détresse personnelle. Cela signifie que ses conditions de vie et d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, doivent être mises en cause de manière accrue, respectivement qu'une décision négative prise à son endroit, le cas échéant, comporte pour lui de graves conséquences (TAF F-4933/2021 du 6 décembre 2023 consid. 5.1 ; F-1196/2021 du 20 février 2023 consid. 8.3 et les références citées). e) En corollaire, l'art. 31 al. 1 OASA comprend une liste exemplative des critères à prendre en considération pour la reconnaissance des cas individuels d'une extrême gravité. Ainsi, selon cette disposition, il convient notamment de tenir compte de l'intégration du requérant, de la situation familiale (particulièrement de la période de scolarisation et de la durée de la scolarité des enfants), de la situation financière, de la durée de la présence en Suisse, de l'état de santé et des

- 11 - possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance (TAF F-4933/2021 précité consid. 5.1). f) La reconnaissance d'un cas individuel d'une extrême gravité n'implique pas forcément que la présence de l'étranger en Suisse constitue l'unique moyen pour échapper à une situation de détresse. Par ailleurs, le fait que l'étranger ait séjourné en Suisse pendant une assez longue période, qu'il s'y soit bien intégré (au plan professionnel et social) et que son comportement n'ait pas fait l'objet de plaintes ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas individuel d'une extrême gravité ; encore faut-il que la relation de l'intéressé avec la Suisse soit si étroite qu'on ne puisse exiger de lui qu'il aille vivre dans un autre pays, notamment

dans son pays d'origine (TAF F-4933/2021 précité consid. 5.2 et les références citées). Parmi les éléments déterminants pour la reconnaissance d'un cas de rigueur au sens de la jurisprudence susmentionnée, il convient de citer, en particulier, la très longue durée du séjour en Suisse, une intégration sociale particulièrement poussée, une réussite professionnelle remarquable, une maladie grave ne pouvant être soignée qu'en Suisse, la situation des enfants, notamment une bonne intégration scolaire aboutissant après plusieurs années à une fin d'études couronnée de succès. Constituent en revanche des facteurs allant dans un sens opposé le fait que la personne concernée n'arrive pas à subsister de manière indépendante et doit recourir à l'aide sociale, ou des liens conservés avec le pays d'origine (par exemple sur le plan familial) susceptibles de faciliter sa réintégration (TAF F-4933/2021 précité consid. 5.2 et les références citées).

E. 4

a) A titre liminaire, il convient de rappeler que le juge des assurances sociales apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue. Les faits survenus postérieurement et ayant modifié cette situation doivent faire l'objet d'une nouvelle décision administrative (ATF 144 V 210 consid. 4.3.1).

- 12 - En l'espèce, l'obtention par la recourante d'un permis B le [...] est intervenue postérieurement à la décision litigieuse. Conformément à ce qui a été rappelé ci-dessus (cf. également consid. 2b), ce fait doit être écarté et ne permet pas de reconnaître l'aptitude au placement pour la période antérieure à la délivrance du permis, l'examen devant s'effectuer, pour cette période, de manière prospective, sur la base des faits tels qu'ils se sont déroulés jusqu'au moment de la décision sur opposition. b) Cela étant, il ressort du dossier que la recourante est arrivée en Suisse en 2010, sans être titulaire d'un titre de séjour et qu'elle n'a entamé des démarches en vue de la régularisation de sa situation administrative qu'en octobre 2021, obtenant un titre de séjour valable uniquement à partir de février 2024. Ainsi, la recourante n'a jamais été en droit de travailler en Suisse, comme l'a attesté la DISMAT, qui est l'autorité du marché du travail compétente pour délivrer une autorisation de travail (art. 64 LEmp [loi cantonale vaudoise sur l'emploi du 5 juillet 2005 ; BLV 822.11]). Or, l'absence d'autorisation de travailler implique une inaptitude au placement. c) Il convient ensuite d'examiner si la recourante pouvait s'attendre, au moment où la décision entreprise a été rendue, à l'obtention d'une autorisation de travailler. aa) L'intimée a procédé à cet examen sous l'angle des art. 18 ss LEI. Elle a ainsi retenu que, dans le domaine d'activité de la recourante, il existait des travailleurs en Suisse ou ressortissants de l'UE et de l'AELE correspondant au profil recherché, si bien qu'en application de la règle de priorité (art. 21 al. 1 LEI), la recourante ne pouvait pas prétendre à l'obtention d'une autorisation de travailler. Par ailleurs, elle a relevé que, sous l'angle des qualifications professionnelles, elle ne répondait pas aux critères de l'art. 23 LEI. La recourante ne conteste pas ces éléments, ni ne prétend répondre aux critères posés aux art. 18 ss LEI afin d'obtenir une autorisation de travailler. A cet égard, le raisonnement de l'autorité compétente n'est pas critiquable et il peut y être entièrement renvoyé.

- 13 - bb) La recourante soutient, en revanche, que sa demande d'autorisation de séjour était fondée sur l'art. 30 al. 1 let. b LEI et qu'il convenait de retenir qu'elle pouvait s'attendre à obtenir une autorisation de séjourner et donc de travailler, fondée sur cette disposition. A cet égard, comme exposé plus haut (cf. consid. 3d), la délivrance d'une autorisation fondée sur l'art. 30 al. 1 let. b LEI n'est pas un droit de l'étranger. Il s'agit, par ailleurs, d'un cas exceptionnel dont les conditions de réalisation doivent être admises de manière restrictive.

Déjà pour ce motif, quand bien même le SPOP avait préavisé positivement, la recourante n'avait aucune assurance d'obtenir l'approbation du SEM, qui n'était, par ailleurs, pas lié par la décision du SPOP de régulariser ses conditions de séjour et pouvait parfaitement s'écarter de l'appréciation faite par cette autorité (cf. TAF F-4933/2021 précité consid. 4). A tout le moins, ne pouvait-on considérer que la recourante devait s'attendre à obtenir une telle autorisation. En outre, il ressort du dossier du SPOP que la recourante a invoqué, à l'appui de sa demande de permis de séjour, son autonomie financière, sa maîtrise de la langue française, son intégration particulièrement réussie, son séjour en Suisse depuis plus de dix ans et son retour impossible au [...] qu'elle avait quitté pour fuir les violences de son ex-conjoint (cf. demande du 8 octobre 2021). On rappellera à ce sujet que, conformément à la jurisprudence, le fait que l'étranger ait séjourné en Suisse pendant une assez longue période, qu'il s'y soit bien intégré (au plan professionnel et social) et que son comportement n'ait pas fait l'objet de plaintes ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas individuel d'une extrême gravité, encore faut-il que la relation de l'intéressé avec la Suisse soit si étroite qu'on ne puisse exiger de lui qu'il aille vivre dans un autre pays (cf. supra consid. 3f). Au vu de l'ensemble de la situation de la recourante, il n'apparaissait ainsi pas, de manière évidente, que l'ensemble des conditions restrictives à l'obtention d'une autorisation fondée sur l'art. 30 al. 1 let. b LEI étaient remplies, au moment de la décision litigieuse, et que le SEM accorderait son approbation. A cet égard, le fait que tel ait finalement été le cas n'y change rien, l'examen devant être effectué de manière prospective, la recourante n'ayant été titulaire d'aucune autorisation au moment où la décision litigieuse a été rendue.

- 14 - d) Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'intimée était fondée à retenir, au moment où elle a rendu sa décision, qu'on ne pouvait s'attendre à ce que la recourante obtienne une autorisation de travailler – que ce soit sous l'angle des art. 18 ss LEI ou fondée sur l'art. 30 al. 1 let. b LEI – pour le cas où elle trouvait un emploi et, partant, qu'elle était inapte au placement.

E. 5

Invoquant le principe de la bonne foi, la recourante se prévaut également des attestations délivrées par le SPOP les 9 juin et 8 septembre 2023 dont il ressort qu'elle était autorisée à exercer une activité lucrative. a) Selon l'art. 27 LPGA, 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). Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin des conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 9C_287/2017 du 22 août 2017 consid. 5.1 et les références citées). Conformément à 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 et les caisses de chômage – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage. b) 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, en vertu du droit à la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst., à

- 15 - 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 ("ohne weiteres") 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 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; 131 V 472 consid. 5). c) En présence d'un renseignement, d'une déclaration ou d'une promesse de l'administration, un administré ne saurait être protégé s'il surévalue la portée de ce qui émane de l'administration ou, en d'autres termes, s'il fait des déductions qui sortent du cadre de ce que l'administration a exprimé (TF C 250/05 du 24 novembre 2006 consid. 4.2 ; Rubin, op. cit., n° 17 ad annexe II). Au demeurant, l'obligation de donner des renseignements corrects et complets s'examine en relation avec l'incombance pour l'assuré de vérifier les informations reçues et de lever les doutes éventuels. Lorsque les renseignements donnés par l'administration sont contradictoires, ambigus ou peu clairs, il appartient à l'administré de demander des clarifications (Rubin, op. cit., n° 18 ad annexe). d) En l'espèce, la recourante se fonde sur les deux attestations émises par le SPOP, pour en déduire un droit à percevoir des indemnités de chômage dès le 9 juin 2023 à tout le moins. A cet égard, il convient de relever que l'intimée, seule compétente en matière d'assurance-chômage, n'a fourni aucun renseignement, ni aucune assurance ou garantie à la recourante concernant son aptitude au placement dès le 6 juin 2023, respectivement un droit à bénéficier d'indemnités de chômage. Quant aux deux attestations susmentionnées, celles-ci n'emportent, intrinsèquement, aucun constat sur les questions de l'aptitude au placement ou du droit à

- 16 - des prestations de l'assurance-chômage. Dès lors, la recourante ne peut en déduire aucun droit, fondé sur sa bonne foi, sous l'angle de l'assurance-chômage.

E. 6

a) En définitive, c'est à juste titre que l'intimée a estimé que la recourante était inapte au placement dès le 6 juin 2023. Le recours doit ainsi être rejeté et la décision sur opposition rendue le 21 septembre 2023 par l'intimée confirmée. b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

- 17 -

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.