

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 20 avril 2016

Composition : Mme THALMANN, présidente
M. Berthoud et Mme Rossier, assesseurs
Greffier : M. Cloux

Cause pendante entre :

V. _____, à [...], recourante, représentée par Me Damien Hottelier, avocat
à Monthey,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 59 et 66a LACI

E n f a i t :

A. V. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1979, titulaire d'un baccalauréat ès lettres obtenu le 1^{er} juillet 1999, mère de deux enfants nés en 2000 et 2005, a occupé divers emplois à temps partiel jusqu'au 31 janvier 2014, notamment en qualité de gérante assistante de magasin ou de vendeuse.

Le 30 janvier 2014, l'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après : l'ORP), annonçant une disponibilité de 60%. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert à compter du 3 février 2014.

Par décision du 19 mars 2014, l'ORP a refusé une demande de l'assurée tendant à une participation aux coûts d'un cours d'assistante en gestion du personnel, au motif que ce cours n'avait pas pour but de combattre un chômage effectif ou imminent, mais compléter une formation de base, ce qui ne relevait pas de l'assurance-chômage.

L'assurée a été engagée par la société M. _____ SA dès le 7 mai 2014 en tant qu'employée polyvalente à 40%, pour une durée indéterminée.

Lors d'un entretien téléphonique du 11 juin 2014, l'assurée a informé l'ORP qu'elle avait obtenu la conclusion d'un contrat d'apprentissage d'employée de commerce auprès de [...] à compter du 1^{er} août 2014.

Répondant par courriel du 16 juin 2014, l'ORP a requis la production du contrat d'apprentissage et d'une lettre de motivation.

Par courriel du 25 juin 2014, la recourante a produit son contrat d'apprentissage, ainsi qu'une lettre de motivation "pour une demande d'Allocation de Formation (AFO)" datée du 24 juin 2014. Le

contrat prévoit en particulier une occupation de quarante heures hebdomadaires pour un salaire mensuel brut de 1'100 fr. pendant l'entier des trois ans de formation, allocation sociale de 200 fr. en sus pour le premier enfant.

Par décision du 14 juillet 2014, l'ORP a refusé la demande d'allocation de formation de l'assurée, au motif qu'elle occupait un emploi convenable à 40%, compensé par du gain intermédiaire, et que l'absolue nécessité de sa formation n'était pas démontrée, la mesure litigieuse n'ayant pas pour but d'améliorer la situation économique de l'assurée.

Par courriel du 22 juillet 2014, l'assurée a résilié ses rapports de travail avec la société M. _____ SA avec effet au 31 juillet 2014, au motif qu'elle débutait un apprentissage.

L'assurée - désormais assistée par l'avocat Damien Hottelier - a déposé le 29 août 2014 une opposition datée du 14 août 2014, dans laquelle elle a conclu à la réforme de la décision du 14 juillet 2014 en ce sens qu'elle est mise au bénéfice d'une allocation de formation et au renvoi de la cause à l'ORP pour qu'il procède au calcul de celle-ci.

Par décision sur opposition du 10 novembre 2014, envoyée pour notification le lendemain par courrier "B", le Service de l'emploi (ci-après également : l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de l'ORP du 14 juillet 2014. Se fondant sur le Bulletin LACI MMT du Secrétariat d'Etat à l'économie, il a pour l'essentiel motivé cette décision sur opposition comme suit :

"(...) 8. Or, suite à une assignation de l'ORP du 12 février 2014, l'opposante a décroché un poste d'employée polyvalente auprès de la société M. _____ SA qu'elle a exercé à titre de gain intermédiaire au taux 40% depuis le 7 mai 2014. Elle a toutefois quitté cet emploi le 31 juillet 2014, et ce afin de se consacrer à son apprentissage d'employée de commerce pour lequel elle a sollicité les AFO.

9. Ainsi, il apparaît que l'assurée était inscrite au chômage depuis trois mois lorsqu'elle a trouvé un emploi à temps partiel correspondant à ses compétences et à son expérience professionnelle. Partant, on ne saurait considérer qu'elle rencontre

des difficultés notables pour retrouver un emploi en raison de son manque de formation ; elle ne remplit donc pas la condition d'octroi des mesures de marché du travail fixée par l'art. 59 al. 2 LACI.

10. C'est en vain que l'opposante allègue que l'emploi qu'elle exerçait auprès de l'entreprise M. _____ SA n'était pas convenable au sens de l'art. 16 al. 2 lit. i LACI. En effet, l'assurée bénéficiait d'indemnités compensatoires conformément à l'art. 24 LACI, de sorte que ce grief ne peut pas être retenu à son bénéfice. On doit donc en conclure qu'il s'agissait d'un emploi convenable, et que l'assurée n'a invoqué aucun motif inhérent au marché de l'emploi à l'appui de sa demande d'AFO.
(...)"

B. Par acte du 15 décembre 2014, V. _____ a interjeté recours contre cette décision sur opposition – qu'elle aurait reçue le 13 novembre 2014 – concluant, avec suite de dépens, à sa réforme en ce sens qu'elle est mise au bénéfice d'allocations de formation, la cause étant renvoyée à l'ORP, subsidiairement à l'intimé, pour calcul de leur montant. Elle a reproché à l'intimé d'avoir "balayé d'un revers de main" son argument principal, savoir qu'aucun emploi convenable ne lui avait été assigné, en particulier un emploi correspondant à ses compétences et son expérience professionnelle. Elle a par ailleurs fait valoir que la mesure litigieuse était dans son cas justifiée, l'absence de diplôme restreignant largement ses chances de trouver un emploi. Soulignant que le Bulletin LACI MMT excluait l'octroi d'allocations lorsque l'assuré se voyait assigner un emploi convenable, elle a soutenu que cette condition n'était pas remplie lorsque des indemnités compensatoires étaient versées afin de compléter le revenu réalisé par l'assuré à titre de gain intermédiaire. Cela se justifierait selon elle d'autant plus que ce gain intermédiaire ne doit pas être pris en compte durant la période d'octroi des allocations de formation. Invoquant finalement les art. 27 al. 2 et 41 al. 1 let. f Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), elle a soutenu que l'octroi de ces allocations correspondrait au but de la loi, le critère déterminant étant selon elle l'intérêt de l'assuré à obtenir une formation professionnelle reconnue.

Répondant le 21 janvier 2015, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition, maintenant pour l'essentiel les arguments développés dans les motifs de cette dernière.

La recourante a déposé une réplique le 16 février 2015, confirmant ses conclusions. Elle a en outre sollicité son audition, l'édition de ses recherches d'emploi enregistrées dans le dossier pour autant que tel n'ait pas été le cas et réservé le dépôt d'un certificat de travail relatif à son activité actuelle.

E n d r o i t :

1. a) Sauf dérogation expresse, 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 à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 ; RS 837.0]).

b) Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 LPGA). Le tribunal cantonal des assurances est compétent pour connaître des recours contre les décisions d'une autorité du même canton (art. 100 al. 3 LACI *cum* art. 128 al. 2 OACI [ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 ; RS 837.02]). Dans le canton de Vaud, cette compétence échoit à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 let. a LPA-VD [loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 ; RSV 173.36]).

c) L'acte de recours, qui doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que les conclusions (art. 61 let. b LPGA), doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). Lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit (art. 60 al. 2 *cum* art. 38 al. 3 LPGA).

En l'occurrence, rien ne permet de contredire les allégations de la recourante lorsqu'elle prétend que la décision sur opposition litigieuse du 10 novembre 2014, envoyée pour notification le lendemain par courrier "B", lui est parvenue le 13 novembre 2014. Le délai de recours a donc commencé à courir le lendemain pour échoir le samedi 13 décembre 2014, le terme étant reporté au lundi 15 décembre 2014. Déposé le dernier jour, le recours - qui remplit les conditions légales de forme - est recevable.

2. Le litige porte en l'espèce sur le droit de la recourante aux allocations de formation dans le cadre de son apprentissage d'employée de commerce, qu'elle a commencé le 1^{er} août 2014.

3. a) Selon l'art. 1a al. 2 LACI, cette loi vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail. Tel est le but des mesures relatives au marché du travail régies aux art. 59 ss LACI.

Aux termes de l'art. 59 al. 1 LACI, l'assurance alloue des prestations financières au titre des mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés et des personnes menacées de chômage. Selon l'art. 59 al. 2 LACI, ces mesures visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi et ont notamment pour but d'améliorer leur aptitude au placement de manière à permettre une réinsertion rapide et durable (let. a), de promouvoir leurs qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail (let. b), de diminuer le risque de chômage de longue durée (let. c) et de leur permettre d'acquérir une expérience professionnelle (let. d).

Le droit aux prestations d'assurance pour la reconversion, le perfectionnement ou l'intégration professionnels est lié à la situation du marché du travail : des mesures relatives au marché du travail ne doivent

être mises en oeuvre que si elles sont directement commandées par l'état de ce marché. Cette condition permet d'éviter l'allocation de prestations qui n'ont aucun rapport avec l'assurance-chômage. La loi exprime actuellement ce principe à l'art. 59 al. 2 LACI. Toutefois, les principes jurisprudentiels (cf. par ex. ATF 112 V 397 consid. 1a) développés sous l'empire des précédentes dispositions restent applicables (TFA C 48/05 du 4 mai 2005 consid. 1.1 *in* DTA 2005 p. 280; pour le tout cf. TF 8C_48/2008 du 16 mai 2008 consid. 3.2 et réf. cit.).

En revanche, la formation de base et la promotion générale du perfectionnement professionnel n'incombent pas à l'assurance-chômage. La limite entre la formation de base ainsi que le perfectionnement professionnel en général, d'une part, le reclassement et le perfectionnement professionnel au sens de l'assurance-chômage, d'autre part, n'est souvent pas nette (ATF 108 V 163 consid. 2c). Il doit s'agir dans ce dernier cas de mesures permettant à l'assuré de s'adapter au progrès industriel et technique, ou de mettre à profit sur le marché du travail, en dehors de son activité lucrative spécifique antérieure, ses aptitudes professionnelles existantes. Etant donné qu'une seule et même mesure peut présenter des traits caractéristiques de ces deux domaines, et que la formation professionnelle générale favorise d'habitude également l'aptitude au placement de l'assuré sur le marché du travail, sont décisifs les aspects qui prédominent au regard de toutes les circonstances du cas particulier (cf. par ex. ATF 111 V 271 consid. 2c). Par ailleurs, un cours n'est pris en charge par l'assurance-chômage que si la formation envisagée est indispensable à l'assuré pour remédier à son chômage (ATF 111 V 398 consid. 2c; pour le tout cf. TF 8C_48/2008 précité consid. 3.2 et réf. cit.). En effet, le placement prime la participation à une mesure relative au marché du travail (Rubin, Assurance-chômage, 2^e éd., Zurich 2006, p. 598).

b) En tant qu'autorité de surveillance (art. 110 al. 1 LACI), le Secrétariat d'Etat à l'économie a édicté des instructions dans le Bulletin LACI MMT. Celles-ci ont force obligatoire pour les organes de l'assurance-chômage mais pas pour le juge, qui les applique néanmoins pour autant

qu'elles puissent être interprétées de manière conforme au droit (ATF 129 V 68 consid. 1.1.1 par analogie). Il s'en écarte toutefois lorsqu'elles ne sont pas compatibles avec les dispositions légales applicables (ATF 125 V 377 consid. 1c ; TF 8C_226/2007 du 16 mai 2008 consid. 6.2). S'agissant des conditions d'octroi des mesures relatives au marché du travail, ces instructions prévoient que l'assuré ne peut prétendre à des prestations pour la fréquentation d'une mesure si un travail convenable peut lui être assigné (ch. A11).

c) Selon l'art. 59 al. 3 LACI, peuvent participer aux mesures relatives au marché du travail prévues aux art. 60 à 71d les assurés qui remplissent les conditions de l'art. 8 LACI - ils doivent ainsi notamment être aptes au placement (al. 1 let. f) et remplir les conditions du contrôle (al. 1 let. g) -, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement (let. a), ainsi que les conditions spécifiques liées à la mesure (let. b).

d) S'agissant de la notion d'"emploi convenable" mentionnée dans le bulletin LACI MMT (cf. ég. art. 8 al. 1 let. g *cum* art. 59 al. 3 LACI), l'art. 16 LACI impose à l'assuré d'accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage (al. 1), sous réserve de certaines exceptions prévues - de manière exhaustive - par la loi (al. 2 let. a-i).

N'est en particulier pas réputé convenable tout travail qui ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée (let. b). Cette condition n'est pas remplie dans l'hypothèse d'un sous-emploi des compétences de l'assuré (TFA C 180/03 consid. 3.3 *in fine* et réf. cit.).

L'assuré n'est pas non plus tenu d'accepter un travail qui lui procure une rémunération inférieure à 70 % du gain assuré, sauf s'il touche des indemnités compensatoires conformément à l'art. 24, soit à titre de gain intermédiaire (let. i *in initio*). Le gain intermédiaire consiste en tout revenu que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle (savoir un mois, art. 18a LACI *cum* art. 27a OACI), l'assuré percevant un gain intermédiaire ayant

droit à la compensation de la perte de gain (art. 24 al. 1 LACI). Par perte de gain, il faut entendre la différence entre le gain assuré et le gain intermédiaire, ce dernier devant être conforme, pour le travail effectué, aux usages professionnels et locaux (art. 24 al. 3 *in initio* LACI). Pour les assurés âgés de quarante-cinq ans ou plus, le droit à la compensation de la perte de gain est limité au terme du délai-cadre d'indemnisation (art. 24 al. 4 LACI).

4. a) Dans le cas d'espèce, la recourante s'est inscrite auprès de l'ORP le 30 janvier 2014 avec un taux de disponibilité de 60% et a été engagée le 7 mai 2014 – soit un peu plus de trois mois plus tard – en qualité d'employée polyvalente au taux de 40%, pour une durée indéterminée. Vu le court délai de chômage avant qu'elle trouve cet emploi, un apprentissage d'employée de commerce n'est pas une condition indispensable pour remédier à son chômage, quoi qu'elle en pense. Les conditions de l'art. 59 al. 2 LACI (cf. *supra* consid. 3/a) ne sont ainsi pas remplies. C'est par ailleurs à tort que la recourante prétend qu'un droit à des indemnités de formation lui serait ouvert pour un premier apprentissage indépendamment d'autres conditions en matière d'assurance-chômage. En effet, cette assurance n'a pas pour but d'assurer la formation de base de l'assuré (*Ibid.*).

Le Bulletin LACI MMT exclut au demeurant l'octroi d'allocations de formation lorsque l'assuré s'est vu assigner un emploi convenable (ch. A11 ; cf. *supra* consid. 3/b). Cette disposition va dans le sens des conditions de l'art. 59 al. 2 LACI telles qu'elles sont rappelées ci-dessus. C'est en outre en vain que la recourante conteste que son emploi auprès de M. _____ SA soit convenable. En effet, est réputé convenable tout emploi entrant dans les capacités de l'assuré (art. 16 al. 2 let. b LACI *a contrario* ; cf. *supra* consid. 3/d). La recourante est par ailleurs au bénéfice d'indemnités compensatoires, de sorte que l'art. 16 al. 2 let. i LACI (cf. *supra* consid. 3/d) n'entre pas non plus en ligne de compte. La recourante ne prétend en outre pas qu'une autre exception de l'art. 16 al. 2 LACI serait réalisée, et ceci à juste titre.

b) La requérante invoque finalement les art. 27 (liberté économique) et 41 al. 1 let. f Cst. (Buts sociaux : formation initiale et continue). Elle ne peut toutefois rien en tirer dans le cas d'espèce. En effet, aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux (art. 41 al. 4 Cst.).

S'agissant de l'art. 27 Cst., on rappellera que la liberté économique ne confère en principe aucun droit à une prestation de la part de l'Etat (ATF 138 II 191 consid. 4.4.1 et réf. cit.). Dans la mesure où la requérante ne remplit pas les conditions légales pour l'octroi des allocations ici litigieuses (cf. point précédent), rien ne permet de déroger à ce principe dans le cas d'espèce.

5. a) Il s'ensuit le rejet du recours et la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

b) Le dossier est complet et permet ainsi à la Cour de céans de statuer en pleine connaissance de cause, ce qui conduit au rejet de la requête en complément d'instruction déposée par la requérante. En particulier, elle a eu amplement l'occasion de s'exprimer de sorte qu'une nouvelle audition apparaît inutile. Le juge peut en effet mettre fin à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de se forger une conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier son avis (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148 ; 131 I 153 consid. 3 p. 157 ; 130 II 425 consid. 2 p. 428 ; TF 9C_748/2013 du 10 février 2014).

c) Il n'est pas perçu de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. g LPGA). Vu le sort du recours, il n'y a pas non plus lieu d'allouer de dépens (art. 61 let. a LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours interjeté le 13 décembre 2014 par V._____ est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 10 novembre 2014 par le Service de l'emploi est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

Le greffier :

Du

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

- Me Damien Hottelier (pour V._____),
- Service de l'emploi, Instance juridique Chômage,
- 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 :