

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 13 novembre 2018

---

Composition : M. NEU, juge unique  
Greffier : M. Addor

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

I. \_\_\_\_\_, à G. \_\_\_\_\_, recourante,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI**, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

---

**Art. 66a al. 3 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** I. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1981, ressortissante française au bénéfice d'une autorisation de séjour CE/AELE, est titulaire d'un Brevet d'études professionnelles (BEP) des métiers de la mode et industries connexes obtenu en France en 2000. Après avoir travaillé comme cheffe de rang, serveuse et barmaid en France de 2005 à 2009, elle a occupé divers emplois en Suisse dès 2010, comme responsable de service dans un restaurant, conseillère à la clientèle et employée de bureau. Elle a ensuite œuvré de 2013 à 2014 comme conseillère à la clientèle dans un commerce de meubles au Maroc, avant de revenir en Suisse où elle a travaillé comme conseillère à la clientèle, employée de service dans un restaurant et hôtesse d'accueil dans un grand magasin.

Le 11 avril 2016, I. \_\_\_\_\_ s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi à 100%, sollicitant l'octroi d'indemnités de l'assurance-chômage dès cette date.

Le 14 septembre 2016, I. \_\_\_\_\_ a conclu avec W. \_\_\_\_\_ SA un contrat d'apprentissage d'employée de commerce pour la période du 15 septembre 2016 au 31 juillet 2018. Le même jour, elle a déposé auprès de l'Office régional de placement d'O. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'ORP) une demande d'allocations de formation (AFO) pour la même période. Elle a motivé cette demande par son souhait d'obtenir un certificat fédéral de capacité (ci-après : CFC) d'employée de commerce afin de faciliter son retour à l'emploi.

Par décision du 22 novembre 2016, l'ORP a rejeté cette demande au motif que le contrat d'apprentissage n'était pas conforme aux exigences légales et qu'il avait été rompu.

**B.** Le 21 juin 2017, I. \_\_\_\_\_ a conclu un nouveau contrat d'apprentissage d'employée de commerce avec la Fondation N. \_\_\_\_\_

pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 30 juin 2019. Le 6 août 2017, elle a déposé auprès de l'ORP une demande d'allocations de formation en la motivant comme suit : « *obtention d'un CFC employée de commerce afin de répondre aux conditions d'embauche des offres d'emploi* ».

Par décision du 27 septembre 2017, l'ORP a dénié le droit de l'assurée à une allocation de formation. Après avoir rappelé que l'intéressée était au bénéfice d'un Brevet d'études professionnelles obtenu en France, il a relevé avoir pris contact avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (ci-après : le SEFRI) afin qu'il examine dans quelle mesure une équivalence pouvait être établie. Il est résulté de cette démarche qu'une demande complète devait être formulée directement par l'assurée auprès du SEFRI afin qu'il puisse se déterminer sur une équivalence éventuelle. Partant, aussi longtemps que le SEFRI ne s'était pas prononcé sur la valeur des formations suivies par l'assurée, son droit à une allocation de formation devait être nié.

Le 4 octobre 2017, I.\_\_\_\_\_ s'est opposée à cette décision. Elle a tout d'abord fait valoir que, « selon de nombreuses sources », un Brevet d'études professionnelles français équivalait à une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP), ce qui ne constituait pas une formation certifiante en Suisse. S'appuyant en outre sur un document établi par le SEFRI et intitulé « Professions / activités réglementées en Suisse », elle a relevé que cette liste ne comprenait pas le BEP dont elle est titulaire. Enfin, elle a indiqué qu'elle n'avait pas suivi de formation de trois ans auprès d'une haute école, voire d'une haute école spécialisée, de sorte que l'art. 66a al. 3 LACI ne s'appliquait pas dans sa situation. En conséquence, elle a estimé qu'elle remplissait les conditions pour se voir accorder une allocation de formation, si bien qu'elle a demandé à l'ORP de reconsidérer sa décision dans ce sens.

Par décision sur opposition du 10 novembre 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), a rejeté l'opposition formée par I.\_\_\_\_\_. En substance, il a fait observer que le document du SEFRI auquel elle se référait concernait une liste de

professions et d'activités réglementées en Suisse pour l'exercice desquelles une procédure de reconnaissance était nécessaire. Or, les emplois recherchés par l'assurée ne figuraient pas au nombre des professions visées par cette liste. Etant titulaire d'un Brevet d'études professionnelles, l'intéressée n'était pas dépourvue de formation professionnelle, ce d'autant moins qu'elle admettait que ce diplôme équivalait à une attestation fédérale de formation professionnelle, titre reconnu sur le marché de l'emploi. Puisqu'elle avait été en mesure d'occuper plusieurs emplois, notamment dans la vente et y compris en Suisse, le SDE en déduisait que ses aptitudes professionnelles étaient suffisantes. Au surplus, si le souhait d'acquérir une nouvelle formation professionnelle n'était pas critiquable en soi, elle n'avait toutefois pas à être mise à la charge de l'assurance-chômage. Un CFC d'employé de commerce n'était d'ailleurs pas nécessaire pour l'exercice des professions recherchées par l'assurée.

**C.** Par acte du 10 décembre 2017, I. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre cette décision. Tout en réitérant les arguments formulés dans le cadre de la procédure d'opposition, elle a fait valoir que son état de santé excluait l'exercice d'activités impliquant de longues stations debout. Elle a encore indiqué que son but était d'être autonome financièrement dans une profession compatible avec ses limitations fonctionnelles. Elle a annoncé la production de diverses pièces à l'appui de ses allégations, dont un certificat médical.

Dans sa réponse du 23 mars 2018, le SDE a déclaré, s'agissant de l'état de santé de l'assurée, qu'il n'appartenait pas à l'assurance-chômage d'intervenir au titre des mesures relatives au marché du travail dans l'hypothèse où l'assuré est difficile à placer non pas pour des motifs inhérents au marché de l'emploi mais pour des raisons de santé. Se référant pour le surplus aux considérants de la décision attaquée, il a conclu au rejet du recours.

Le 26 mars 2018, I. \_\_\_\_\_ a déposé un lot de pièces.

**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, 128 et 119 al. 1 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 francs, la présente cause relève toutefois de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**c)** En l'espèce, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

**2.** Le litige porte sur le droit de la recourante aux allocations de formation dans le cadre de son apprentissage d'employée de commerce, commencé le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

**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).

Parmi les mesures relatives au marché du travail figurent les mesures de formation, les mesures d'emploi et les mesures spécifiques telles les allocations de formation (art. 66a ss LACI).

**b)** 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 exemple 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 les références citées).

En revanche, la formation de base et la promotion générale du perfectionnement ne relève pas de l'assurance-chômage. Le perfectionnement professionnel que l'assuré aurait de toute manière

effectué s'il n'était pas au chômage, ne peut être porté aux frais de l'assurance-chômage, celle-ci n'ayant pas pour tâche de promouvoir la formation continue. L'assurance-chômage a uniquement pour tâche de combattre dans des cas particuliers le chômage effectif ou imminent par des mesures concrètes de reclassement et de perfectionnement. Il doit s'agir de mesures permettant à l'assuré de s'adapter aux progrès industriels et techniques ou de mettre à profit sur le marché du travail, en dehors de son activité lucrative spécifique antérieure, ses aptitudes professionnelles existantes. La limite entre formation de base et perfectionnement professionnel général, d'une part, et entre le reclassement ou le perfectionnement professionnel au sens de l'assurance-chômage, d'autre part, est fluctuante ; une même mesure peut présenter des caractères propres à l'une ou à l'autre des catégories précitées. Ce qui est donc déterminant, c'est la nature des aspects qui prédominent dans un cas concret compte tenu de toutes les circonstances (ATF 111 V 398 consid. 2b et c, 271 consid. 2b et c ; TF 8C\_301/2008 du 26 novembre 2008 consid.3 ; TF 8C\_48/2008 du 16 mai 2008 consid. 3.2 ; TFA C 48/2005 du 4 mai 2005 consid. 1.2, in : DTA 2005 p. 282 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle, 2014, n<sup>os</sup> 1 ss ad art. 59 LACI, p. 450 ss).

**c)** Selon l'art. 66a LACI l'assurance peut octroyer des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans à l'assuré qui est âgé de 30 ans au moins et n'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation (al. 1). Dans des cas fondés, l'organe de compensation peut autoriser une dérogation à l'al. 1 concernant la durée de formation et la limite d'âge (al. 2). Ne peuvent bénéficier des allocations de formation les assurés qui possèdent un diplôme d'une haute école ou d'une haute école spécialisée ou qui ont suivi une formation de trois ans au moins, sans diplôme, à l'un de ces établissements (al. 3). L'allocation n'est octroyée que si l'assuré a conclu avec l'employeur un contrat de formation qui prévoit un programme sanctionné par un certificat (al. 4).

Les allocations de formation (AFO) permettent aux chômeurs âgés en principe de 30 ans au moins d'acquérir une formation professionnelle de base de type apprentissage. Elles consistent en une subvention salariale versée durant la formation, pour permettre aux chômeurs qui souhaitent se former de bénéficier d'un revenu comparable à celui qu'ils réaliseraient sans qualifications sur le marché du travail (ATF 127 V 57 consid. 4). Le but de cette mesure est de prévenir le chômage de longue durée qui frappe souvent les chômeurs ayant des lacunes dans la formation professionnelle de base. En permettant aux chômeurs de rattraper une formation, les AFO contribuent à améliorer les conditions-cadres de l'économie de notre pays qui emploie prioritairement des personnes qualifiées (Rubin, op. cit. n° 1 ad art. 66a-66c LACI, p. 490).

Avec les allocations de formation (AFO), la loi fédérale du 23 juin 1995 a introduit des mesures nouvelles, destinées à prévenir et combattre le chômage. Jusqu'alors, tant la formation professionnelle que le perfectionnement professionnel en général n'incombaient pas à l'assurance-chômage (ATF 112 V 398 consid. 1a). Depuis lors et selon l'intention du législateur, il convient de permettre aux chômeurs de plus de 30 ans de rattraper une formation. Des lacunes dans la qualification professionnelle et surtout l'absence d'une formation professionnelle de base constituent en effet des facteurs prépondérants de risque de chômage, aussi bien en ce qui concerne la survenance que la durée. Or, qu'il s'agisse de la politique de l'emploi ou de la politique financière, il a paru préférable de soutenir des mesures de formation visant à diminuer ces risques plutôt que de payer des indemnités de chômage. Ces allocations de formation, versées durant une période maximale de trois ans, doivent permettre le rattrapage d'une formation de base ou l'adaptation de cette dernière aux conditions du marché du travail (voir aussi SVR 1999 ALV n° 24 p. 57, consid. 1). Les mesures relatives au marché du travail (MMT) visent toutes à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Dès lors qu'elles doivent améliorer l'employabilité et correspondre à une indication du marché du travail, les AFO ne sauraient être attribuées à des chômeurs qui n'en auraient pas

besoin, c'est-à-dire à ceux qui pourraient facilement être engagés compte tenu du marché du travail local et des compétences professionnelles dans le cas concret (voir Rubin, op. cit. n° 11 ad art. 66a-66c LACI, p. 492 ; TF 8C\_392/2016 du 28 novembre 2016).

**d)** 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).

**4.** 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 et les références citées).

**5.** En l'espèce, la mesure dont le financement est contesté consiste en une allocation de formation dans le cadre d'un apprentissage d'employé de commerce.

**a)** I. \_\_\_\_\_ est au bénéfice d'un Brevet d'études professionnelles (BEP) dans les métiers de la mode et des industries connexes obtenu en 2000 auprès de l'Académie de K. \_\_\_\_\_ (France). Le Bulletin LACI MMT étend la portée de l'art. 66a al. 3 LACI - qui exclut l'octroi d'une allocation de formation aux détenteurs d'un diplôme d'une haute école - aux assurés titulaires de diplômes délivrés à l'étranger, pour autant qu'un niveau approprié correspondant à un diplôme ou une formation suivie en Suisse, puisse être établi par équivalence (ch. F 16). Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) est l'autorité compétente en matière de reconnaissance de diplômes étrangers. La recourante n'a toutefois entrepris aucune démarche auprès du SEFRI afin qu'il se prononce sur l'équivalence éventuelle du BEP obtenu en France. Dans la mesure où cette question n'a pas fait l'objet d'un examen par l'autorité compétente, il convient d'admettre que le fait d'être titulaire d'un diplôme obtenu à l'étranger constitue donc à lui seul un motif suffisant pour exclure l'octroi d'une allocation de formation.

La recourante ne saurait non plus être suivie lorsque, se fondant sur le document du SEFRI intitulé « Professions / activités réglementées en Suisse », elle constate que le BEP français n'y figure pas, ce dont elle déduit qu'il ne constitue pas un titre certifiant en Suisse, d'où la nécessité de se voir octroyer une allocation de formation en vue de l'obtention d'un certificat fédéral de capacité d'employée de commerce. A la lecture des professions figurant sur cette liste, on constate qu'elles ne correspondent pas à celles recherchées par la recourante (vendeuse, conseillère à la clientèle, aide de bureau, hôtesse d'accueil). Dès lors que les postulations effectuées par cette dernière concernent des emplois qui ne font pas l'objet d'une réglementation particulière, une reconnaissance du diplôme ou certificat étranger n'est pas fondamentalement nécessaire à leur exercice. Dans le cas de professions non réglementées, il est en effet possible d'accéder au marché du travail directement sur la base du

diplôme étranger (cf. <https://www.sbfi.admin.ch>). Dans ces conditions, l'octroi d'une allocation de formation ne saurait entrer en considération.

Vu ce qui précède, l'autorité intimée a refusé à juste titre l'octroi d'une allocation de formation en faveur de la recourante.

**b) I.** \_\_\_\_\_ ne démontre pas non plus en quoi le fait d'être au bénéfice d'un certificat fédéral de capacité d'employée de commerce améliorerait son aptitude au placement de manière importante et lui procurerait un avantage immédiat. Elle se limite à soutenir que son objectif est d'être autonome financièrement. Or, son parcours professionnel lui a permis d'œuvrer pour le compte de divers employeurs (grands magasins, restaurants, entreprise de courtage immobilier) en exerçant des emplois relevant des domaines de la restauration, du commerce ou du secrétariat. A l'évidence, l'aptitude au placement de la recourante se trouve ainsi renforcée par la variété des expériences dont elle dispose. En d'autres termes, compte tenu de ses compétences et de son expérience professionnelle, respectivement de l'état du marché du travail, la recourante a d'incontestables chances de trouver un emploi correspondant à son profil. On ne saurait dès lors raisonnablement soutenir que son placement doit être qualifié de difficile pour des raisons inhérentes au marché du travail, ni qu'il serait indispensable que son aptitude au placement, ses qualifications ou son expérience professionnelle soient améliorées.

**c)** La recourante fait enfin valoir que son état de santé fait obstacle à l'exercice d'activités impliquant de longues stations debout. C'est le lieu de rappeler que l'assurance-chômage ne peut fournir des prestations financières si l'assuré est difficile à placer non pour des motifs inhérents au marché du travail mais pour des raisons de santé, le défaut d'aptitude au placement pour ce motif relevant du domaine de l'assurance-invalidité (Bulletin LACI MMT, ch. A 22). Autrement dit, l'assurance-invalidité repose sur la notion de capacité de travail, tandis que l'assurance-chômage sur celle de l'aptitude au placement qui comprend non seulement la capacité de travailler (condition objective),

mais également la volonté d'accepter un travail (condition subjective). L'assurée n'ayant produit aucun certificat médical et le dossier constitué ne contenant aucun élément faisant mention de limitations fonctionnelles quelconques, la recourante ne saurait titrer argument de son état de santé pour en inférer une réduction de son aptitude au placement.

**6.** Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, la recourante, au demeurant non assistée, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,  
le juge unique  
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 10 novembre 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme I. \_\_\_\_\_,
- 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 :