

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 octobre 2020

Composition : Mme RÖTHENBACHER, présidente
Mmes Dormond Béguelin et Pelletier, assesseures

Greffière : Mme Huser

Cause pendante entre :

N._____, à [...], recourant,

et

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

Art. 59 et 66a LACI

E n f a i t :

A. N._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1991, de nationalité [...], au bénéfice d'un permis B, ayant obtenu, en 2011, un diplôme de maturité professionnelle en comptabilité et expert commercial en [...], s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi à plein temps le 11 avril 2018 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ORP) et a revendiqué des prestations à compter du 1^{er} juin 2018.

Il ressort du dossier de l'ORP que l'assuré a travaillé comme aide-carreleur de janvier à juillet 2013 et comme chauffeur-livreur d'août 2013 à août 2016 en [...] puis comme aide-peintre d'août 2016, date de son arrivée en Suisse, jusqu'à son inscription auprès de l'ORP.

L'assuré a été assigné par l'ORP à un cours intitulé « Evaluation commerciale et bureautique » du 18 juin au 2 juillet 2018 auprès de l'entreprise C._____Sàrl. Selon le rapport final de cette mesure établi le 26 juillet 2017 [recte : 2018], l'assuré ne possédait en l'état pas l'ensemble des compétences techniques requises pour un profil d'aide-comptable, compte tenu des résultats obtenus qui révélaient notamment d'importantes lacunes en français rédactionnel et commercial et des compétences assez peu solides en comptabilité pour l'objectif professionnel visé.

L'assuré a effectué des recherches d'emploi en tant qu'employé de commerce ou aide-comptable en juin et juillet 2018.

Par décision du 31 août 2018, l'assuré a été sanctionné pour n'avoir pas effectué de recherches d'emploi suffisantes dans son domaine de compétence (chauffeur-livreur).

Lors des entretiens de conseil à l'ORP des 6 et 20 septembre 2018, la conseillère en personnel de l'assuré lui a rappelé qu'il devait continuer à effectuer des recherches d'emploi selon ses dernières

expériences d'aide-peintre ou de chauffeur-livreur, en parallèle à la recherche d'une place d'apprentissage en tant qu'employé de commerce.

Du 9 au 19 octobre 2018, l'assuré a bénéficié d'un stage d'essai en tant qu'aide-peintre chez H._____Sàrl du 9 au 19 octobre 2018, lequel a été prolongé sous forme de contrat de mission en novembre et décembre 2018.

Lors d'un entretien de conseil à l'ORP du 11 mars 2019, l'assuré a fourni un contrat d'apprentissage par lequel il était engagé, à partir du 1^{er} août 2019, comme apprenti employé de commerce avec une orientation fiduciaire/immobilière auprès de Q._____SA et ce jusqu'au 31 juillet 2022.

En date du 23 mars 2019, l'assuré a effectué un test « Multicheck », consistant en une analyse d'aptitude pour la profession d'employé de commerce. Il en est résulté un score total de 33 points, soit en-deçà du niveau « atteint ». S'agissant des connaissances scolaires, le score était de 34 (niveau non atteint en français [11], en anglais [9], en mathématiques [30] et dépassé en [...] [87]). Pour la rubrique « potentiel », le score était de 33 (niveau atteint pour la logique [55], dépassé pour la mémoire à court terme [75] et non atteint pour la concentration [4], la capacité de mémorisation [11] et la représentation spatiale [20]). Concernant les compétences professionnelles, le score était de 32 (niveau non atteint pour le sens de l'organisation [22] et atteint pour la pensée en réseau [43]). Dans l'ensemble, les performances de l'intéressé ont été qualifiées d'imprécises et lentes.

Lors d'un entretien de conseil du 7 mai 2019, l'assuré a remis à sa conseillère notamment une attestation de cours d'allemand du 25 mars 2019 au 25 janvier 2020, une attestation de suivi d'une évaluation Windows 7 délivrée par C._____Sàrl ainsi qu'une lettre de motivation pour bénéficier d'allocations de formation.

Par demande signée le 7 mai 2019, l'assuré a sollicité l'octroi d'allocations de formation pour la durée de son apprentissage, en

expliquant qu'il souhaitait consolider les acquis en comptabilité appris dans son pays d'origine, en obtenant un CFC d'employé de commerce.

Par décision du 17 mai 2019, l'ORP a refusé l'octroi d'allocations de formation à l'assuré, aux motifs que son expérience professionnelle depuis son arrivée en Suisse en 2016 avait été ininterrompue en tant que peintre en bâtiment jusqu'à son inscription au chômage, qu'il avait en outre obtenu du gain intermédiaire dans sa profession lors de son suivi à l'ORP et que le test « Multicheck » effectué par l'assuré avait fait apparaître des lacunes conséquentes remettant en question le choix de la profession visée.

Le 13 juin 2019, l'assuré s'est opposé à la décision précitée, en faisant en substance valoir qu'il remplissait les critères pour bénéficier d'allocations de formation dès lors qu'il n'avait pas achevé de formation professionnelle reconnue en Suisse, que son placement en tant qu'aide-peintre ou comme chauffeur-livreur pouvait être considéré comme difficile, dès lors qu'il n'avait pas été en mesure de retrouver un emploi durable depuis la fin des rapports de travail chez son ancien employeur et qu'il avait perçu plus de 150 indemnités, limite à partir de laquelle un placement était réputé difficile selon la loi. Il a également souligné qu'il avait entrepris diverses démarches pour améliorer sa situation sur le marché du travail et qu'il restait persuadé que seule une formation complétant son bagage actuel pouvait lui garantir une employabilité durable. Il a joint à son opposition notamment un test qu'il a effectué intitulé « Predictive Index Behavioral Assessment », permettant d'évaluer les besoins comportementaux et motivations des candidats, ainsi qu'une attestation des cours de français « pour l'emploi » suivis du 16 juillet au 7 septembre 2018 dans le cadre du chômage.

Par décision sur opposition du 12 juillet 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé la décision de l'ORP du 17 mai 2019. Le SDE a relevé que les lacunes constatées à la suite du test « Multicheck » effectué par l'assuré ne permettait pas de lever le doute

sur la réussite de la formation professionnelle envisagée. Par ailleurs, la condition du placement difficile n'était pas réalisée dans la mesure où l'assuré avait pu exercer une activité professionnelle sans CFC depuis son arrivée en Suisse puis du gain intermédiaire. En outre, l'assuré, âgé de moins de 30 ans, ne se trouvait pas dans une situation qui justifiait une dérogation à cette limite d'âge. Enfin, le SDE a rappelé que le but des allocations de formation ne consistait pas en une amélioration de la situation économique et sociale de l'assuré mais était de lui permettre d'accroître ses chances sur le marché du travail en général, condition qui n'était pas réalisée en l'espèce, le projet professionnel de l'assuré apparaissant irréaliste compte tenu des capacités de celui-ci.

B. Par acte du 8 août 2019, l'assuré a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation et à l'octroi d'allocations de formation en sa faveur. Il fait en substance valoir que l'ORP ne peut se fonder sur les résultats d'un seul test, sans tenir compte des autres évaluations externes pour déterminer sa capacité à suivre un apprentissage, que les circonstances de son cas prouvent que la condition du placement difficile est remplie et que la voie où il a le plus de chance de trouver une situation professionnelle stable est celle d'employé de commerce (et non celle de peintre en bâtiment ou carreleur). Il joint à son recours, outre des documents déjà produits dans le cadre de la procédure administrative, des candidatures pour une place d'apprentissage d'employé de commerce auprès de différentes entreprises.

Par réponse du 6 septembre 2019, l'intimé préavise le rejet du recours, en se référant aux considérants de la décision litigieuse et en précisant que les arguments invoqués par la recourant ne sont pas susceptibles de modifier celle-ci.

Dans un courriel du 23 octobre 2019, la coordinatrice de la formation de tous les apprentis des marques du Groupe [...] confirme que le recourant s'investit dans sa formation, qu'il donne tous les jours le meilleur de lui-même, qu'il travaille énormément afin d'atteindre le niveau

d'exigence pour le CFC et qu'en tant qu'excellent élément, elle se réjouit qu'il puisse poursuivre sa formation au sein de Q. _____SA.

Par déterminations du 19 décembre 2019, l'intimé relève que même si le recourant s'investit pleinement dans son apprentissage, cela ne garantit pas la réussite de ce dernier, le test « Multicheck » effectué par l'intéressé ayant laissé apparaître des lacunes conséquentes remettant en question le choix de la profession visée. En outre, le recourant ayant 28 ans, la condition à laquelle la loi subordonne l'octroi d'allocations pour formation n'est pas remplie, dès lors qu'elle le réserve aux assurés de 30 ans au moins.

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 ; RSV 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 le point de savoir si le recourant a droit à des allocations de formation pendant la durée de son apprentissage.

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 par les art. 59 ss LACI.

 Selon 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 par le chômage. L'al. 1^{bis} de l'art. 59 LACI précise que ces mesures comprennent des mesures de formations (section 2), des mesures d'emploi (section 3) et des mesures spécifiques (section 4). Selon l'art. 59 al. 2 LACI, les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures 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). Aux termes de 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 définies à l'art. 8, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement (let. a) et les conditions spécifiques liées à la mesure (let. b).

 Les buts fixés à l'art. 59 al. 2 LACI constituent ainsi, en quelque sorte, des conditions préalables d'octroi des mesures de marché du travail (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 20 *ad* art. 59 LACI).

b) Selon l'art. 66a LACI, l'assurance peut octroyer des allocations pour une formation (AFO) 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 la 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 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 conclut avec l'employeur un contrat de formation qui prévoit un programme sanctionné par un certificat (al. 4).

Avec les allocations de formation, 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 âgés en principe 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 qui pourraient facilement être engagés compte tenu du marché du travail local et des compétences professionnelles dans le cas concret (Rubin, *op. cit.*, n° 11 *ad art.* 66a-66c LACI ; TF 8C_392/2016 du 28 novembre 2016).

c) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a édité une Circulaire relative aux mesures du marché du travail (Bulletin LACI MMT), dont font notamment partie les allocations de formations ; la partie F de cette circulaire codifie la pratique administrative en la matière, tandis que la partie A s'applique de manière générale à toutes les mesures du marché du travail. Le chiffre A11 dispose que l'assuré ne peut prétendre à des prestations pour la fréquentation d'une mesure si un travail convenable peut lui être assigné. En précisant qu'un assuré ne saurait prétendre à des prestations pour la fréquentation d'une MMT si un travail convenable peut lui être assigné, la circulaire du SECO se contente de concrétiser le principe selon lequel l'accès à une MMT doit s'imposer pour des motifs inhérents au marché du travail. Or, si un assuré dispose d'une possibilité d'embauche, que celle-ci soit consécutive à une recherche personnelle de ce dernier ou à une assignation de la part de l'ORP, on doit admettre que son placement n'est pas difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi, de sorte que la condition préalable prévue par l'art. 59 al. 2 LACI n'est pas remplie (TF 8C_392/2016 du 28 novembre 2016 consid. 6.1).

Les circulaires du SECO 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).

Selon le ch. F 3 du Bulletin LACI MMT, peuvent bénéficier des allocations de formation les assurés qui, cumulativement, sont au chômage et justifient, durant le délai-cadre de cotisation, d'une période de cotisation de douze mois au moins ou qui sont libérés des conditions relatives à la périodes de cotisations (art. 59 al. 3 LACI), sont âgés de 30 ans révolus au moment où est versée la première AFO et n'ont pas achevé

de formation professionnelle ou éprouvent de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à leur formation (art. 66a al. 1 let. c LACI).

Plusieurs conditions matérielles, mentionnées à l'art. 66a et 66c LACI, et à l'art. 90a al. 1 OACI, doivent être remplies pour que les AFO puissent être octroyées. Parmi elles, l'autorité compétente doit s'assurer, avant de prononcer une décision positive, que la formation correspond aux aptitudes, intérêts et compétences de l'assuré. Lorsqu'il y a un doute à ce propos, un examen complémentaire par le service d'orientation professionnelle sera requis (Bulletin LACI MMT, ch. F 18 let. e).

4. a) L'allocation de formation a été refusée au recourant au motif que la condition du placement difficile n'était pas remplie, dans la mesure où l'assuré avait pu exercer une activité professionnelle sans CFC depuis son arrivée en Suisse puis du gain intermédiaire.

L'appréciation de l'intimé ne saurait être suivie. En effet, force est de constater que, contrairement à ce que soutient l'intimé, le recourant peine à trouver un emploi tant dans le domaine de sa formation de base que comme aide-peintre, carreleur ou chauffeur-livreur. En effet, depuis son inscription au chômage en avril 2018, il a seulement bénéficié d'un stage d'essai en tant qu'aide-peintre du 9 au 19 octobre 2018, lequel a été prolongé sous forme de contrat de mission en novembre et décembre 2018, mais n'a pas été en mesure de retrouver un emploi fixe, malgré les recherches d'emploi effectuées. Il ne fait aucun doute que le fait de n'avoir jamais exercé dans son domaine de compétences depuis l'obtention de son diplôme en [...] en 2011 et de n'avoir bénéficié que d'une relativement courte expérience en tant qu'aide-peintre, activité qui, au demeurant, semble avoir été exercée au sein de l'entreprise d'une ami ou d'une connaissance, rend le placement du recourant difficile. Rien au dossier ne vient contredire le fait que le recourant n'a pas retrouvé un travail pour une autre raison que son manque de formation, de sorte qu'on peut bel et bien parler de placement difficile.

b) L'intimé a également avancé comme argument pour confirmer le refus d'octroi de l'allocation de formation au recourant que les lacunes constatées à la suite du test « Multicheck » ne permettraient pas de lever le doute sur la réussite de la formation professionnelle envisagée. Outre la question de la nécessité et de la fiabilité du test précité qui peut laisser songeur, on relèvera qu'il ne figure au dossier aucune indication selon laquelle le recourant aurait pu rencontrer des difficultés particulières à réussir sa formation. Au contraire, celui-ci a achevé avec succès une formation professionnelle en comptabilité et expert commercial en [...]. De plus, la coordinatrice de la formation de tous les apprentis des marques du Groupe [...] a confirmé, dans un courriel du 23 octobre 2019, que le recourant s'investissait dans sa formation, qu'il donnait tous les jours le meilleur de lui-même, qu'il travaillait énormément afin d'atteindre le niveau d'exigence pour le CFC et qu'en tant qu'excellent élément, elle se réjouissait qu'il puisse poursuivre sa formation au sein de Q. _____ SA. Le recourant met ainsi toutes les chances de son côté pour réussir sa formation, laquelle ne pourra que favoriser son intégration professionnelle.

Dans ces conditions, on ne saurait opposer au recourant le fait qu'il n'avait pas encore 30 ans pour lui refuser le droit à une allocation de formation et il y a lieu de considérer qu'il remplit toutes les conditions pour bénéficier d'une telle allocation.

5. a) Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision entreprise réformée en ce sens que le recourant a droit à l'allocation de formation.

b) 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, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I. Le recours admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 12 juillet 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que N._____ a droit à l'allocation de formation.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

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

- N._____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'état 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 :