

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 février 2020

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffière : Mme Chapuisat

Cause pendante entre :

R. _____, à Moudon, recourant, représenté par Me Katia Berset, avocat à Fribourg,

et

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

Art. 59 al. 2 let. a LACI

E n f a i t :

A. a) R. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit le 11 décembre 2017 comme demandeur d'emploi à 100% auprès de l'Office régional de placement de Z. _____ (ci-après : l'ORP) et sollicite le versement d'indemnités de chômage depuis le 1^{er} février 2018.

Ayant exercé plusieurs emplois, particulièrement en qualité d'inspecteur du travail auprès de l'Etat de J. _____, l'assuré est à la recherche d'un poste en qualité d'ingénieur sécurité, de chargé de sécurité et d'inspecteur du travail (cf. Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi). Il est notamment au bénéfice d'une formation de conseiller à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses obtenue le 10 octobre 2014 et valable jusqu'au 4 octobre 2019, selon l'Ordonnance du 15 juin 2001 sur les conseillers à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses par route, par rail ou par voie navigable (ci-après : OCS).

b) Le 24 février 2019, l'assuré a demandé le financement par l'assurance-chômage d'une mesure de renouvellement de son certificat de formation de conseiller à la sécurité OCS, prévue du 20 au 22 mars 2019 auprès de H. _____, pour un coût total de 2'650 francs.

Par décision n° [...] du 8 mars 2019, l'ORP a refusé de prendre en charge le renouvellement du certificat de formation précité, au motif que cette mesure, bien qu'elle puisse constituer un atout dans la recherche d'un emploi, ne permettait pas d'améliorer notablement l'aptitude au placement de l'assuré. Ce dernier ne s'est pas opposé à cette décision.

c) Le 5 avril 2019, l'assuré, par l'intermédiaire de son conseil, a demandé à l'assurance-chômage la prise en charge du renouvellement de son certificat de formation de conseiller à la sécurité OCS, qui pouvait être acquis auprès de F. _____ du 19 au 22 novembre 2019 au prix de

2'951 fr., de H. _____ dans le courant du mois d'octobre 2019 au prix de 2'951 fr. ou de D. _____ durant le mois de mai 2019 pour un prix de 2'610 francs.

Par décision n° [...] du 18 avril 2019, l'ORP a refusé de prendre en charge la participation au cours individuel en vue du renouvellement du certificat de formation et conseiller à la sécurité OCS. Il a relevé qu'il s'agissait d'une nouvelle demande de cours individuel pour la même formation que celle refusée le 8 mars 2019 mais auprès d'un organisateur différent. L'ORP a précisé qu'il n'y avait pas de raison de modifier sa décision du 8 mars 2019 puisque ce n'était pas l'organisation de la mesure qui était à l'origine du refus, mais bien la question de l'amélioration notable de l'aptitude au placement de l'assuré.

L'assuré a formé opposition à la décision de l'ORP le 20 mai 2019, par l'intermédiaire de son conseil, Me Katia Berset. Il a en particulier soutenu que la condition de l'amélioration au placement n'était pas pertinente puisqu'il était déjà titulaire de la formation, soulignant que la demande de couverture du renouvellement du certificat OCS visait à maintenir la qualité actuelle de son curriculum vitae.

La décision du 18 avril 2019 a été confirmée sur opposition le 17 juin 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé).

B. Par acte du 19 août 2019, R. _____, représenté par Me Katia Berset, a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant principalement à sa réforme et, subsidiairement, à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Sur le fond, il fait valoir que l'impact du certificat OCS sur sa compétitivité sur le marché du travail doit être jugé vraisemblable et que son renouvellement s'impose afin de ne pas affaiblir ses chances de retrouver un emploi. Selon le recourant, la condition de l'amélioration au placement n'est pas pertinente puisqu'il est déjà titulaire de la formation, soulignant qu'il s'agit

plutôt d'évaluer quelles conséquences aurait la perte de cet acquis sur ses perspectives de placement. On se trouverait ainsi dans l'optique de promouvoir et pérenniser les qualifications professionnelles déjà présentes en fonction des besoins du marché du travail dans un domaine relativement technique et de diminuer les risques de chômage de longue durée pour un assuré de 56 ans.

Dans sa réponse du 27 septembre 2019, l'intimé conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition litigieuse, à laquelle elle renvoie intégralement.

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 ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'espèce, est litigieuse la question du refus de prise en charge par l'ORP du renouvellement du certificat de formation et conseiller à la sécurité OCS.

3. A titre liminaire, il convient de s'interroger sur la recevabilité du recours. En effet, en l'absence d'une modification de fait relevant de l'art. 17 LPGA – qui n'entre pas en considération en l'espèce, car la demande de formation est identique à la demande précédente – l'assureur social ne peut revenir sur une décision entrée en force de chose décidée que lorsque les conditions d'une révision procédurale ou d'une reconsidération prévue à l'art. 53 LPGA sont réalisées. L'on peut donc considérer *in casu* que l'intimé a refusé de reconsidérer sa décision du 8 mars 2019. Or il n'existe pas de recours auprès de la Cour de céans contre un refus de l'assureur social de reconsidérer une décision entrée en force de chose décidée.

Cela étant, l'intimé n'a pas clairement indiqué, dans la décision litigieuse, qu'il n'entendait pas révoquer sa décision du 8 mars 2019. Il semble plutôt être entré en matière et avoir rejeté la demande pour les mêmes motifs que sa décision précédente. Par conséquent, il convient de développer l'argumentation qui suit.

4. a) Selon l'art. 59 LACI, l'assurance alloue des prestations financières au titre de mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés ou des personnes menacées de chômage.

En vertu de 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 l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable (let. a) ; de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail (let. b) ; de diminuer le risque de chômage de longue durée (let. c) ; de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (let. d).

La personne qui décide de son propre chef de suivre un cours doit présenter à l'autorité compétente, assez tôt avant le début du cours, une demande dûment motivée à laquelle elle joindra les documents nécessaires (art. 59 al. 3 LACI).

Parmi les mesures relatives au marché figurent les mesures de formation, notamment les cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement et les stages de formation (art. 60 al. 1 LACI).

A teneur d'une jurisprudence constante, 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 sauraient être mises en œuvre 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 (ATF 112 V 397 consid. 1a et 111 V 271 consid. 2b ; TF 8C_406/2007 du 5 mai 2008 consid. 5.2). Les critères d'attribution d'une mesure du marché du travail dépendent à la fois de circonstances objectives, telles que l'état du marché du travail, et de circonstances subjectives, telles que les difficultés de placement de l'assuré, liées par exemple à sa formation, à son expérience, à son âge, à son état civil ou à sa situation familiale (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zürich/Bâle/Genève 2014, n. 9 ad art. 60).

b) Le droit à une mesure de formation est subordonné à plusieurs conditions générales (Rubin, op. cit., n. 10 ad art. 60) :

- les mesures de formation ne visent pas l'acquisition d'une formation de base ou l'encouragement général de la formation continue ;
- elles doivent améliorer l'employabilité et sont donc liées à une indication du marché de travail ;
- elles s'adressent aux assurés dont le placement est difficile ;
- elles ne peuvent en principe concerner la mise au courant usuelle dans une nouvelle place de travail.

En vertu de la première condition, 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 et le perfectionnement professionnel en général, d'une part, et le reclassement et le perfectionnement professionnel au sens de l'assurance-chômage, d'autre part, n'est souvent pas nette. Une même mesure peut présenter des caractères propres à l'une ou à l'autre des catégories précitées. Sont donc décisifs les aspects qui prédominent au regard de toutes les circonstances du cas particulier (ATF 111 V 398 consid. 2c ; TF 8C_478/2013 du 11 avril 2014 consid. 4 et 8C_301/2008 du 26 novembre 2008 consid. 3).

Concernant la seconde condition de l'amélioration des chances de trouver un emploi en fonction des indications du marché du travail, on relèvera que des mesures du marché du travail ne doivent être mises en œuvre par l'assurance-chômage que si elles sont directement commandées par le marché du travail. L'assurance-chômage a pour tâche seulement 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 remettre à jour ses connaissances professionnelles et 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 (ATF 128 V 192 consid. 7b/aa). La mesure entreprise doit notamment être spécifiquement destinée à améliorer l'aptitude au placement, la perspective d'un avantage théorique éventuel ne suffisant pas. Elle peut par exemple consister en un complément nécessaire à la prise d'un emploi précis par un assuré déjà formé dans le domaine (DTA 1998 p. 281). La mesure sollicitée doit en outre être nécessaire et adéquate. Elle ne saurait avoir pour objectif principal d'améliorer le niveau de formation de l'assuré ou sa situation économique et sociale. Son rôle n'est pas non plus de satisfaire une convenance personnelle ou un désir d'épanouissement professionnel (DTA 1991 p. 109 consid. 1b). En résumé, une amélioration potentielle sans

avantage immédiat ne satisfait pas aux conditions de l'art. 59 LACI (TF 8C_594/2008 du 1^{er} avril 2009 consid. 5.2 et 8C_48/2008 du 16 mai 2008 consid. 4.2).

Selon la troisième condition, le droit à une mesure de marché du travail est réservé aux assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Cela signifie premièrement qu'en présence d'une possibilité de placement, une mesure ne se justifie pas. Lorsque la formation et l'expérience professionnelle suffisent à permettre à un assuré de retrouver un emploi dans son domaine, il n'existe pas de droit à participer à une mesure de perfectionnement ou à changer de cap professionnellement (TF 8C_202/2013 du 28 mai 2013 consid. 5.2 ; TFA C 209/04 du 10 décembre 2004 consid. 4.2 ; Rubin, op. cit., n. 14 ad art. 60 ; DTA 1999 p. 64 et 1985 p. 164). Dans ce cas, il n'y a pas d'indication du marché du travail justifiant un perfectionnement ou une nouvelle formation. Deuxièmement, les difficultés de placement doivent être dues au marché du travail et non à d'autres facteurs comme des problèmes de santé, de reconnaissance de diplôme, de diplômes non suffisamment orientés vers la pratique professionnelle, ou encore de disponibilité restreinte due à un choix de l'assuré (Rubin, op. cit., n. 15 ad art. 60).

Finalement, en vertu de la quatrième condition, la mise au courant usuelle de nouveaux collaborateurs dans la future profession est du ressort de l'employeur, non de l'assurance-chômage (art. 81 al. 2 OACI). L'aide de l'assurance lors de la mise au courant ne peut entrer en considération que dans le cadre de l'allocation d'initiation au travail (art. 65 ss LACI ; Rubin, op. cit., n. 16 ad art. 60).

c) 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, 135 V 39 consid. 6.1 et ATF 121 V 47 consid. 2a).

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. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2, 122 V 157 consid. 1a et 121 V 204 consid. 6c 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 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2). Cela signifie que l'assuré qui entend suivre une formation aux frais de l'assurance-chômage doit démontrer et apporter les preuves que, dans sa situation actuelle, il ne trouvera probablement pas ou très difficilement un nouvel emploi, mais qu'avec la formation demandée l'aptitude au placement sera, selon toute probabilité, effectivement améliorée de manière importante.

5. a) En l'espèce, le recourant requiert la prise en charge de quatre jours de formation dispensée par D._____, visant au renouvellement de son certificat de formation et conseiller à la sécurité OCS. Il s'agit d'une formation qui s'adresse aux personnes actives dans des entreprises qui transportent des marchandises dangereuses par la route, par le rail et par les voies navigables ou qui effectuent des opérations d'emballage, de remplissage, d'expédition, de chargement et de déchargement afférentes à ces transports, et titulaire d'un certificat de capacité. Ce certificat, aussi appelé certificat OCS, est valable cinq ans et prolongé de cinq ans lorsque son titulaire a repassé l'examen avec succès au cours de l'année précédant son échéance (art. 21 al. 2 et 3 OCS).

A teneur du dossier, le recourant dispose d'un certificat de conseiller à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses obtenue le 10 octobre 2014 et valable jusqu'au 4 octobre 2019. L'ORP a refusé la prise en charge du renouvellement dudit certificat, estimant que ce cours n'apportait pas d'amélioration de l'aptitude au placement rapide et durable de l'assuré.

Selon le recourant, la formation sollicitée avait été jugée nécessaire et adéquate dans l'exercice de son emploi d'inspecteur du travail auprès de l'Etat de J._____. Il perdrait un large faisceau d'employeurs potentiels s'il devait renoncer à sa certification dans le domaine OSC, ce qui aurait pour conséquence une péjoration de ses chances d'obtenir un poste dans un profil aussi technique. Il ajoute que la demande de prise en charge vise à maintenir la qualité de son curriculum vitae et qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle formation.

En premier lieu, il n'apparaît pas que la condition posée quant à l'amélioration de l'aptitude au placement de l'art. 59 al. 2 let. a LACI soit remplie dans le présent cas. En effet, comme le relève à juste titre l'intimé, le recourant ne peut pas justifier que cette formation lui apporte un avantage réel et immédiat, par exemple sous la forme d'une proposition d'engagement concrète comme salarié.

De plus, même si le renouvellement de la formation de conseiller à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses pourrait constituer un atout dans la recherche d'un emploi, il n'en demeure pas moins que cette certification n'est pas indispensable dans bon nombre de recherches d'emploi de l'assuré.

On relèvera encore que l'intéressé n'a pas fait état d'une perspective concrète de travail dans l'hypothèse où il suivrait la formation OCS envisagée. Or, en ce qui concerne l'amélioration de l'aptitude au placement, la perspective d'un éventuel avantage théorique ne suffit pas. Il faut bien plutôt que, selon toute probabilité, l'aptitude au placement soit effectivement améliorée de manière importante dans le cas concret par un

perfectionnement accompli dans un but professionnel précis, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le recourant ne parvient pas non plus à démontrer, contrairement à ce qu'il soutient, que le non-renouvellement de son certificat de formation lui apporterait un net désavantage sur le marché du travail, ni ne l'empêcherait d'acquérir un poste ressortissant à ses domaines de compétence.

A titre superfétatoire, on ajoutera que l'OCS n'impose pas le suivi de jours de formation pour se présenter à l'examen permettant le renouvellement du certificat pour une nouvelle durée de cinq années, de sorte que la formation demandée n'apparaît pas nécessaire pour la prolongation de la certification OCS du recourant.

b) Au vu de ce qui précède, force est de constater que la formation en question n'apparaît pas indispensable au recourant pour remédier à son chômage, ni de nature à augmenter de manière significative son aptitude au placement. Les conditions du droit aux prestations de formation ne sont pas réalisées et les coûts de cette formation ne sont pas à la charge de l'assurance-chômage. C'est donc à raison que l'intimé a refusé le financement des quatre jours de cours de formation OCS dispensés par JuraTec.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

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, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 17 juin 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Katia Berset (pour R. _____),
- 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).

La greffière :