

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 octobre 2023

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffier : M. Genilloud

Cause pendante entre :

W. _____, à [...], recourante,

et

**DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL
(DGEM),** à Lausanne, intimée.

Art. 9 Cst. ; 27 al. 1 LPGA ; 59 ss LACI ; 22 OACI

E n f a i t :

A. W._____ (ci-après l'assurée ou la recourante), née en [...], est titulaire d'un Master en économie délivré par l'Université de [...] et d'un Master of Science in International Finance délivré par l' [...]. Elle a travaillé en dernier lieu en tant que contrôleuse de gestion pour le compte de X._____ SA du 1^{er} juillet 2021 au 25 avril 2022, date de son licenciement. Elle s'est inscrite au chômage le 1^{er} avril 2022 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), indiquant être disponible pour un emploi à 100 % à compter du 26 avril 2022.

Selon le procès-verbal de l'entretien de conseil du 8 novembre 2022, l'assurée souhaitait préparer le « First » dans la mesure où de nombreux postes exigeaient un niveau d'anglais C1.

Par décision du 9 décembre 2022, annulant une précédente décision du 30 novembre 2022, l'ORP a assigné l'assurée à suivre un cours d'anglais du 6 décembre 2022 au 10 mars 2023 auprès de S._____ SA.

Selon le procès-verbal relatif à l'entretien de conseil du 14 février 2023, l'assurée poursuivait son cours d'anglais et « passera l'examen le 10.03 normalement ».

Par courriel du 10 mars 2023, la Direction de l'insertion professionnelle et du placement (ci-après : la DIPP) a demandé à l'organisateur du cours, S._____ SA, d'entreprendre les démarches auprès de J._____ Sàrl afin d'annuler l'inscription de l'assurée à l'examen d'anglais. Pour justifier cette demande, la DIPP a expliqué que l'assurée, alors qu'elle avait été inscrite pour l'examen du 10 mars 2023 auprès de J._____ Sàrl, a changé de son propre chef la date de cet examen au 27 mai 2023, ce sans en informer ni l'organisateur du cours, ni son conseiller en personnel, relevant par ailleurs que la décision du 9 décembre 2022 ne couvre pas la date du 27 mai 2023. Elle a également précisé que l'assurée demeurait libre d'entreprendre les démarches en

vue de s'inscrire par ses propres moyens à un examen à une date à sa convenance et à ses frais.

Le 10 mars 2023, l'organisateur du cours de langue a informé l'assurée de la teneur du courriel de la DIPP.

Dans le prolongement du courriel de la DIPP, le procès-verbal de l'entretien de conseil avec l'ORP du 10 mars 2023, mentionne notamment ce qui suit :

« [...] nous faisons le point avec Mme et confirmons effectivement que Mme nous avait annoncé vouloir changer la date de l'examen, preuve en est que nous avons planifié le RDV le même jour (le 10.03.23). Cependant, elle ne nous avait pas informé qu'elle changerait la date sans en informer l'école, ce qui nous semblait évident, et nous ne savions pas qu'elle avait accès directement à l'inscription en ligne. Mme conteste la décision de la Dipp de [n]e pas prendre en charge l'examen à une date ultérieur[e] et souhaite une décision de notre part [...] ».

Par courriel du 16 mars 2023, l'assurée a demandé à la DIPP de « reconsidérer [sa] décision ». Elle a notamment expliqué qu'il ne lui a jamais été explicitement interdit, que ce soit par écrit ou par oral, de déplacer la date de son examen et que c'était en toute bonne foi qu'elle avait modifié la date sur la plateforme de J. _____ Sàrl qui lui avait été communiquée par l'organisateur du cours, cette possibilité constituant d'ailleurs un des avantages de la formule « Flex-Package ». Elle a également produit des captures d'écran de la plateforme en question.

Par pli déposé le 24 mars 2023 à la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), l'assurée s'est opposée à la décision qui a été prise à son encontre d'annuler l'examen d'anglais qu'elle était supposée passer le 27 mai 2023. En sus des arguments déjà mentionné dans son courriel du 16 mars 2023 précité, elle a notamment précisé que le changement de la date d'examen avait été discuté avec son conseiller en personnel, lequel ne l'avait pas informé qu'un tel changement serait contraire à une quelconque règle et avait même fixé un entretien de conseil le 10 mars 2023, soit le jour de la date initialement prévue pour passer l'examen.

La DGEM a transmis ce courrier à l'ORP comme objet de sa compétence.

Après avoir été informée par son conseiller en personnel qu'il était nécessaire qu'elle dépose une demande de cours individuel pour qu'une décision sujette à contestation puisse être rendue, l'assurée, par pli du 3 avril 2023, a formellement transmis à l'ORP « une demande de cours individuel pour un examen d'anglais », par laquelle elle priait l'ORP de l'autoriser à passer son examen en lui accordant une nouvelle mesure d'une journée, limitée à cet examen, d'un montant de 436 francs.

Par décision du 18 avril 2023, l'ORP a refusé cette demande, au motif que le cours individuel qu'elle demandait était organisé par l'assurance-chômage dans le cadre de cours collectifs.

Le 28 avril 2023, l'assurée a fait opposition à la décision précitée. Réitérant les motifs déjà exposés dans ses écrits des 16 et 24 mars 2023, la recourante a également exposé que la mesure demandée n'entraînait aucun surcoût puisque les frais de l'examen annulé avaient été entièrement remboursés.

Par décision sur opposition du 22 mai 2023, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée. Elle a tout d'abord relevé que contrairement à l'avis de la recourante, la prise en charge de la nouvelle date d'examen, par 436 fr. constitue clairement un surcoût pour l'assurance-chômage dans la mesure où l'examen qui devait initialement se dérouler le 10 mars 2023 a déjà été payé à l'organisateur. Elle a également reproché à l'assurée de ne pas avoir obtenu l'accord ferme et définitif de son conseiller ORP et de l'organisateur de la mesure avant de modifier unilatéralement la date de son examen. Enfin, selon les dispositions légales applicables, il n'y avait pas lieu de financer un cours individuel en remplacement d'un cours collectif dont l'assurée avait décidé de son propre chef de ne pas suivre en entier.

B. Par pli du 12 juin 2023, W. _____ a recouru contre la décision du 22 mai 2023 de la DGEM auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, demandant son annulation (recte : sa réforme en vue de la prise en charge de l'examen). Outre les arguments qu'elle a déjà fait valoir tout au long de la procédure devant les autorités administratives, elle considère que l'annulation de son examen péjore ses chances de retrouver un emploi. Le financement supplémentaire motivant le refus de sa demande n'est pas la conséquence du changement de la date de son examen mais de l'annulation imposée par le DIPP. Elle soutient que l'ORP a commis une faute à son encontre en ne la prévenant pas des conséquences potentielles d'un tel changement.

Par réponse du 9 août 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours.

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, le litige porte sur le droit de la recourante à la prise en charge, par l'assurance-chômage, d'un cours individuel d'une journée, à savoir l'examen First (C1 Advanced) organisé par J. _____ Sàrl.

3. a) 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 de chômage. Ces mesures comprennent des mesures de formation, des mesures d'emploi et des mesures spécifiques (al. 1^{bis}). 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 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).

b) En vertu de l'art. 60 al. 1 LACI, sont notamment réputés mesures de formation, les cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement et les stages de formation.

Les cours individuels sont des cours offerts sur le marché libre de la formation et ouverts à tous, et non seulement aux chômeurs. Les cours collectifs sont des mesures de reconversion ou de perfectionnement organisées spécialement à l'attention des chômeurs ou aux personnes menacées de chômage imminent et sont systématiquement axés sur leur

réintégration sur le marché du travail. Ils doivent être conçus dans un souci de rentabilité maximale (ch. C2 de la directive du Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO] relatif aux mesures du marché du travail ; ci-après : Bulletin LACI MMT). Si la mesure de perfectionnement ou de reconversion nécessaire à la réinsertion de l'assuré ne peut être accomplie de manière optimale (en ce qui concerne la spécialisation et le coût) dans le cadre d'un cours collectif, un cours individuel est alors possible (art. 59c bis et art. 60 LACI) (ch. C3 du Bulletin LACI MMT)

4. a) Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 II 361 consid. 7.1). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

b) Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. D'après la

jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

c) L'art. 27 LPGa prévoit que 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) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase).

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGa comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de faits 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 ; TF

8C_66/2009 du 7 septembre 2009 consid. 8.3 non publié, in ATF 135 V 339 ; Ulrich Meyer, Grundlagen, Begriff und Grenzen der Beratungspflicht der Sozialversicherungsträger nach Art. 27 Abs. 2 ATSG, in Sozialversicherungsrechtstagung 2006, n° 35 p. 27).

En matière d'assurance-chômage plus particulièrement, l'obligation de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations incombe aux organes d'exécution tels, notamment, les offices régionaux de placement (art. 76 al. 1 let. c LACI ; art. 22 OACI).

5. 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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

6. En l'espèce, l'intimée reproche à la recourante d'avoir déplacé au 27 mai 2023 l'examen d'anglais initialement prévu le 10 mars 2023, ce sans l'accord ferme et définitif de son conseiller ORP ainsi que de l'organisateur de la mesure. De son côté, si la recourante ne conteste pas avoir de son propre chef changé la date de l'examen, elle fait toutefois valoir qu'elle pensait de bonne foi être en droit de le faire et qu'elle n'avait jamais été informée des conséquences négatives qu'un tel changement pouvait avoir sur ses droits vis-à-vis de l'assurance-chômage.

A titre préalable, il convient de relever que l'intimée, estimant que la prise en charge de l'examen d'anglais ne valait que si l'examen en question était passé avant l'échéance de la mesure, soit le 10 mars 2023, a annulé l'examen d'anglais que la recourante avait elle-même déplacé au

27 mai 2023. L'ORP a ensuite enjoint la recourante de déposer une demande de cours individuel, ce que cette dernière a fait le 3 avril 2023. Tout comme l'ORP, l'intimée, en se fondant sur les règles légales applicables aux mesures du marché du travail ainsi que sur le Bulletin LACI MMT, a toutefois estimé que la recourante ne remplissait pas les conditions pour l'octroi d'un cours individuel et a dès lors refusé la prise en charge de l'examen d'anglais. Or, on constate que la prise en charge de l'examen d'anglais avait d'ores et déjà été admise dans le cadre de la mesure octroyée par la décision du 9 décembre 2022 de l'ORP. Ce n'est donc qu'en raison du déplacement de la date de l'examen par la recourante que sa prise en charge a été refusée par l'intimée. De son côté, la recourante soutient toutefois avoir modifié la date en toute bonne foi. Il s'agit donc d'examiner si l'intimée, dans les circonstances décrites, a adopté un comportement conforme au principe de la bonne foi et à son devoir de renseigner.

Il ressort du procès-verbal de l'entretien de conseil du 14 février 2023 que la recourante devait passer l'examen le 10 mars 2023 « normalement », ce qui tend déjà à confirmer que la date de l'examen n'était pas fixée de manière définitive. A tout le moins, on peut en déduire que la question d'un éventuel changement de date a été évoquée, respectivement discutée lors de l'entretien de conseil en question, ce qui est d'ailleurs corroboré par le procès-verbal de l'entretien de conseil du 10 mars 2023, selon lequel le conseiller ORP confirme que la recourante « [leur] avait annoncé vouloir changer de date de l'examen, preuve en est que nous avons planifié le RDV le même jour (le 10.03.23) » mais qu'elle ne les avait « pas informé qu'elle changerait la date sans en informer l'école ». Quand bien même la recourante n'avait pas obtenu l'accord ferme et définitif de son conseiller ORP avant de modifier la date de son examen, encore fallait-il qu'elle ait eu connaissance d'une telle obligation, ce qui ne ressort pas du dossier. Or, l'on était en droit d'attendre du conseiller ORP qu'il la rende attentive sur le fait que son accord ferme et définitif était nécessaire ou lui indique qu'un changement de date au-delà du 10 mars 2023 n'était pas possible, ce qu'il n'a pas fait, alors même qu'il connaissait l'intention de la recourante de procéder à un tel changement.

Aussi, le principe de la bonne foi imposait au conseiller d'informer la recourante qu'un tel changement pouvait préjudicier ses droits vis-à-vis de l'assurance-chômage. Au lieu de cela, le conseiller ORP a agendé un entretien de conseil le 10 mars 2023, soit à la date initialement prévue pour passer l'examen, ce qui a conforté la recourante dans le fait qu'il était d'accord avec le changement de date.

En outre, la recourante ne pouvait pas se rendre compte qu'elle était tenue d'avertir l'organisateur du cours. En effet, la recourante avait la possibilité de modifier elle-même la date de son examen par le biais de la plateforme de J._____ Sàrl, qui plus est sans engendrer de frais supplémentaires. De plus, aucun élément au dossier n'indique que l'assurée avait connaissance d'une telle obligation. Combiné au fait qu'elle en avait au préalable discuté avec son conseiller, sans que celui-ci ne lui adresse une quelconque indication contraire, il faut considérer que la recourante pouvait de bonne foi se croire autorisée à déplacer la date de son examen d'anglais et qu'elle n'avait pas besoin, pour ce faire, ni de l'accord formel de son conseiller, ni de l'organisateur du cours.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il apparaît que l'ORP a violé son devoir d'information. Par son comportement passif, respectivement celui du conseiller en personnel en charge de la recourante, l'ORP a conforté cette dernière dans l'idée qu'elle était autorisée à changer la date de son examen d'anglais sans pour autant violer ses obligations, respectivement préjudicier ses droits vis-à-vis de l'assurance-chômage. La recourante n'aurait, selon toute vraisemblance, pas modifié la date de cet examen au 27 mai 2023 si elle avait su qu'une telle modification n'était pas autorisée et que dit examen n'était de ce fait pas pris en charge par l'assurance-chômage. Par conséquent, c'est à tort que l'intimée a confirmé le refus de la prise en charge de l'examen. Conformément aux règles rappelées ci-dessus (*supra* consid. 4), l'intimée doit faire droit à la demande du 3 avril 2023 de la recourante et octroyer la mesure requise, à savoir la prise en charge de son examen d'anglais (First, C1 Advanced).

7. a) En définitive, le recours doit être admis. La décision rendue le 22 mai 2023 par l'intimée est annulée, la cause lui étant renvoyée afin qu'elle lui octroie la mesure requise, à savoir l'examen d'anglais, First, C1 Advanced.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

I. Le recours est admis.

II. La décision rendue le 22 mai 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée, la cause lui étant renvoyée afin qu'elle octroie à W._____ la mesure requise, soit l'examen d'anglais, First, C1 Advanced.

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

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- W._____, à [...],
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :