Urteilskopf

127 V 57

9. Arrêt du 19 janvier 2001 dans la cause T. contre Service de l'emploi du canton de Vaud et Tribunal administratif du canton de Vaud
Regeste (de):
Art. 66a, 66b und 66c AVIG; Art. 90a Abs. 4 AVIV: Ausbildungszuschüsse.

- Versicherte, die über einen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt nicht anerkannten Hochschulabschluss verfügen, können Ausbildungszuschüsse beanspruchen, sofern sie im Übrigen auch die weiteren Anspruchsvoraussetzungen erfüllen.

- Die in Rz F 34 (seit 1. Januar 2000 in Rz F 33) des Kreisschreibens über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) für Ausbildungszuschüsse vorgesehene Berechnungsmethode - welche den Betrag der Leistungen von der wirtschaftlichen Situation der versicherten Person und ihres Ehegatten abhängig macht -, ist mit Art. 66c Abs. 2 AVIG und Art. 90a Abs. 4 AVIV nicht vereinbar, da sie neue, dem Gesetzestext fremde Kriterien einführt.

Regeste (fr):
Art. 66a, 66b et 66c LACI; art. 90a al. 4 OACI: Allocations de formation.

- L'assuré qui est au bénéfice d'un diplôme d'une haute école mais non reconnu sur le marché du travail suisse peut prétendre des allocations de formation, s'il remplit par ailleurs les autres conditions du droit à ces prestations.

- La méthode de calcul des allocations de formation préconisée au chiffre F 34 (depuis le 1er janvier 2000, le chiffre F 33) de la Circulaire relative aux mesures de marché du travail (MMT) - laquelle fait dépendre le montant des prestations de la situation économique respectivement de l'assuré et de son conjoint - est contraire aux art. 66c al. 2 LACI et 90a al. 4 OACI, car elle introduit de nouveaux critères qui sont étrangers au texte légal.

Regesto (it):
Art. 66a, 66b e 66c LADI; art. 90a cpv. 4 OADI: Assegni di formazione.

- L'assicurato titolare di un diploma di un istituto universitario non riconosciuto sul mercato del lavoro svizzero può pretendere assegni di formazione nella misura in cui adempie gli altri presupposti cui è subordinato il diritto a queste prestazioni.

- Il metodo di calcolo degli assegni di formazione predisposto dalla cifra F 34 (a decorrere dal 1o gennaio 2000 dalla cifra F 33) della Circolare sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) - la quale fa dipendere l'importo delle prestazioni dalla situazione economica rispettivamente dell'assicurato e del suo coniuge - è in contrasto con gli art. 66c cpv. 2 LADI e 90a cpv. 4 OADI, in quanto introduce nuovi criteri estranei al testo di legge.

Sachverhalt ab Seite 58

BGE 127 V 57 S. 58

A.- Titulaire d'un diplôme d'économiste délivré par l'Université X (Macédoine), T., mère de famille, a exercé en Suisse diverses activités à temps partiel, notamment comme vendeuse. Inscrite au chômage depuis le 1er novembre 1997, elle a perçu dès cette date des indemnités journalières fondées sur un gain assuré de 1'750 francs Eprouvant des difficultés à retrouver un travail, elle a présenté, le 15 juin 1998, une demande d'allocation de formation au Service de l'emploi du canton de Vaud (ci-après: le service) pour pouvoir entreprendre un apprentissage d'employée de commerce. Le 5 janvier 1999, l'assurée a été engagée en qualité d'apprentie auprès de Z moyennant un salaire mensuel de 1'100 francs pour une période s'étendant du 11 janvier 1999 au 30 juin 2001. Ayant des doutes sur le point de savoir si l'assurée pouvait prétendre les allocations de formation dès lors qu'elle était au bénéfice d'un diplôme universitaire (bien que non reconnu en Suisse), le service a soumis le cas pour examen à l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (OFDE). Après avoir obtenu un préavis favorable de cet office (lettre du 11 janvier 1999), le service a fixé le montant des allocations accordées à l'assurée à 1'100 francs par mois du 11 janvier 1999 au 10 janvier 2000 (décision du 7 mai 1999). Pour établir ce montant, il s'est fondé sur la Circulaire relative aux mesures de marché du travail (MMT) éditée par l'ex-Office fédéral de l'industrie, des arts et des métiers et du travail (OFIAMT; devenu par la suite OFDE; actuellement le Secrétariat d'Etat à l'économie [seco]), dans sa version valable dès le 1er juin 1997.

B.- L'assurée a recouru contre la décision du 7 mai 1999, en concluant à l'octroi d'une allocation d'un montant plus élevé. Selon elle, la méthode de calcul préconisée par la circulaire MMT ne pouvait être suivie car elle contrevenait à l'égalité de traitement entre assurés. Par jugement du 23 décembre 1999, le Tribunal administratif du canton de Vaud a rejeté le recours, considérant que la circulaire MMT était, sur ce point, conforme aux dispositions légales applicables.

C.- Reprenant ses conclusions formulées en première instance, T. interjette recours de droit administratif contre ce jugement, dont elle requiert l'annulation. Le service a conclu au rejet du recours.

BGE 127 V 57 S. 59

Invité par le juge délégué à se déterminer, le seco a conclu à l'admission partielle du recours en ce sens que la cause devait être renvoyée au service pour qu'il procède à un nouveau calcul des prestations. En effet, certains paramètres figurant dans le modèle de calcul de la circulaire MMT n'avaient pas été pris en considération dans le cas particulier. Les parties ont eu la possibilité de prendre position: la recourante a confirmé son point de vue, tandis que le service s'est rallié aux conclusions du seco.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Aux termes de l'art. 66a al. 1 LACI, l'assurance peut octroyer des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans à l'assuré qui: (let. a) remplit l'une des conditions fixées à l'art. 60, 1er alinéa, lettre b, (let. b) est âgé de 30 ans au moins et (let. c.) n'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation. Les allocations sont octroyées uniquement si l'assuré est en possession d'un contrat de formation qui prévoit un programme de formation et un certificat correspondant au terme de la formation (art. 66b al. 1 LACI). Ne peuvent toutefois bénéficier des allocations 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 (art. 66a al. 3 LACI). b) En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante remplit les conditions personnelles et matérielles fixées aux

art. 66a et 66b LACI pour prétendre des allocations de formation. En particulier, c'est à juste titre que l'OFDE a considéré qu'elle n'appartenait pas au cercle des assurés visés par l'art. 66a al. 3 LACI dès lors qu'elle ne peut se prévaloir d'un diplôme d'une haute école reconnu sur le marché du travail suisse. Demeure ainsi seul litigieux, le montant des allocations auxquelles elle a droit.

2. a) Le montant et la durée des allocations de formation sont définis à l'art. 66c LACI. Selon l'al. 2 de cette disposition, les allocations correspondent à la différence entre le salaire effectif et un montant maximum fixé par le Conseil fédéral. L'al. 1 précise que le salaire effectif est celui que verse l'employeur au travailleur; il doit équivaloir au moins au salaire d'apprenti correspondant et tenir compte de façon appropriée de l'expérience professionnelle de ce dernier.

BGE 127 V 57 S. 60

Faisant usage de la délégation de compétence qui lui a été accordée par le législateur, le Conseil fédéral a édicté l'al. 4 de l'art. 90a OACI, aux termes duquel le montant maximum visé à l'art. 66c, 2e al. LACI, s'élève à 3'500 francs par mois. b) Le 1er juin 1997, l'OFIAMT (aujourd'hui seco) a édité une Circulaire relative aux mesures de marché du travail (MMT) dont font notamment partie les allocations de formation (chap. 6 de la LACI). La partie F de cette circulaire (chiffres F01 à F98) codifie la pratique administrative en la matière; elle est complétée par une annexe où figure un modèle de calcul sous forme de tableau ("Modèle pour le calcul des allocations de formation [AFO]"). aa) Le chiffre F34 (depuis le 1er janvier 2000, le chiffre F33), qui traite plus particulièrement de la manière de procéder au calcul des allocations, disposait - dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 1999 - ce qui suit: "Dans sa décision d'octroi des AFO, l'autorité compétente prend comme somme de départ le montant nécessaire à l'assuré, resp. à sa famille, pour subvenir à ses besoins essentiels mais au maximum 3'500 francs. Pour déterminer plus exactement la somme de départ l'autorité compétente examine la situation personnelle et familiale de l'assuré et peut requérir de ce dernier toute information et justificatif nécessaire. La situation financière de l'assuré, resp. de sa famille, avant d'être au chômage ainsi que sa situation financière au moment où il présente sa demande d'AFO, sont examinées afin de déterminer les besoins essentiels à prendre en considération. Au besoin l'autorité compétente se base sur les normes relatives au minimum vital valables en matière de poursuites pour dettes et faillites." (F34)
bb) D'après le modèle pour le calcul des allocations, l'administration établit d'abord, en pour-cent, la contribution respective de l'assuré et de son conjoint à l'entretien de la famille, en se fondant sur les derniers salaires réalisés par chacun d'entre eux avant le chômage. Elle évalue ensuite les charges mensuelles du ménage (minimum vital, loyer etc.) au moment de la demande d'allocation et impute à l'assuré le montant de chaque charge dans une mesure proportionnelle à sa contribution à l'entretien de la famille. La somme des dépenses ainsi imputées à l'assuré représente le montant qui lui est nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels de sa famille, c'est-à-dire le "montant maximum" visé par l'art. 66c al. 2 LACI. Selon les circonstances du cas, ce montant peut être inférieur ou supérieur à 3'500 francs; s'il dépasse cette limite, il est ramené à 3'500 francs. Le chiffre obtenu moins le salaire d'apprenti versé par l'employeur donnera le montant effectif de l'allocation de formation revenant à l'assuré.

BGE 127 V 57 S. 61

cc) Selon ces directives, le montant de l'allocation de formation varie essentiellement en fonction de deux facteurs, à savoir, d'une part, l'importance de la contribution de l'assuré (réciproquement de son conjoint) aux ressources de la famille et, d'autre part, l'ampleur des charges du ménage. Ainsi, l'allocation sera généralement d'autant plus élevée que le conjoint de l'assuré participe modestement à l'entretien de la famille et que les charges familiales sont importantes. A titre d'exemple, un assuré sans enfants recevra une allocation plus faible qu'un assuré ayant deux enfants à sa charge, toutes choses égales par ailleurs.

3. a) La circulaire MMT a été édictée en vertu de l'art. 110 LACI qui autorise le seco, en tant qu'autorité de surveillance chargée d'assurer l'application uniforme du droit, à donner des instructions aux organes d'exécution. Destinée à servir de guide aux caisses de chômage dans la manière dont elles vont mettre en oeuvre les mesures relatives au marché du travail, cette circulaire fait partie des ordonnances administratives dites interprétatives. Bien que de telles ordonnances exercent, de par leur fonction, une influence indirecte sur les droits et les obligations des administrés, elles n'en ont pas pour autant force de loi. En particulier, elles ne lient ni les administrés, ni le juge, ni même l'administration dans la mesure où elles ne dispensent pas cette dernière de l'examen de chaque situation individuelle. Par ailleurs, elles ne peuvent créer de nouvelles règles de droit, ni contraindre les administrés à adopter un certain comportement, actif ou passif. En substance, elles ne peuvent sortir du cadre de l'application de la loi et prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 125 V 379 consid. 1c et les références; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. I: Les fondements généraux, 2e édition, Berne 1994, p. 266 ss; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4e édition, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, n. 365 ss; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 90; RAYMOND SPIRA, Le contrôle juridictionnel des ordonnances administratives en droit fédéral des assurances sociales, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, p. 803 ss). b) Dans ses observations, le seco soutient que le montant prévu par l'art. 90a al. 4 OACI en relation avec l'art. 66c al. 2 LACI est un "montant général maximum (qui) ne constitue qu'une limite fixée vers le haut". En ce sens, le législateur aurait réservé une certaine latitude à l'administration quant aux critères à fixer pour déterminer concrètement le montant des allocations de formation. A cet égard,

la prise en compte, dans le calcul des prestations, de la situation familiale et personnelle des assurés, constituerait - toujours selon le seco - la seule manière de garantir l'égalité de traitement entre ceux-ci. Pour sa part, la recourante considère qu'il est arbitraire de faire dépendre le montant de l'allocation des revenus et des charges de son ménage. En particulier, il n'appartiendrait pas à l'administration de fixer les besoins essentiels de sa famille.

4. L'art. 66c al. 2 LACI reprend de manière inchangée le texte figurant à l'art. 66b al. 2 du projet de loi du Conseil fédéral relatif à la deuxième révision partielle de la LACI. Ce texte n'a donné lieu à aucune discussion lors des débats parlementaires, ni fait l'objet de commentaires particuliers en doctrine (cf. notamment THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, ch. 617 sv.; DANIELE CATTANEO, I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nella legge sull'assicurazione contre la disoccupazione [LADI], in: Il Ticino e il diritto, Lugano 1997, p. 243). D'après le message du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 à l'appui de la révision, les allocations de formation ont pour but d'inciter les chômeurs de plus de trente ans sans qualification professionnelle d'entreprendre une formation, en compensant le sacrifice économique que ces derniers doivent consentir durant cette période - équivalant à la différence entre le salaire d'un apprenti et celui d'un travailleur non qualifié - par un soutien financier correspondant de l'assurance-chômage (FF 1994 I 363). La ratio legis de l'art. 66c al. 2 LACI est donc de procurer aux chômeurs qui souhaitent acquérir une formation un revenu comparable à celui qu'ils réaliseraient sans qualifications sur le marché du travail. C'est ce revenu que vise l'expression "montant maximum" au sens de la disposition précitée et que le Conseil fédéral a été chargé de déterminer. Ce dernier l'a fixé à 3'500 francs, soit une somme correspondant à la rémunération moyenne versée à un assuré dans le cadre des programmes d'occupation [cf. Commentaires de l'OFIAMT ad art. 90a concernant les modifications de l'OACI, révision pour le 1er janvier 1996]. Bien que suivi du terme "maximum", on ne voit pas que ce montant puisse varier - comme le voudrait le seco - en fonction de la situation personnelle des assurés avant et après leur chômage. En effet, si l'on devait appliquer un tel critère, certains assurés seraient amenés, selon les circonstances, à réaliser durant leur formation un

revenu inférieur à celui qu'ils obtiendraient s'ils se contentaient d'accepter des emplois non qualifiés. Cela les découragerait d'entreprendre un apprentissage au lieu de les inciter à combler leurs lacunes en matière de formation professionnelle. En réalité, le modèle de calcul proposé par le seco introduit de nouveaux critères qui non seulement ont un effet direct sur l'étendue du droit aux prestations des assurés mais sont étrangers au texte légal. Cela revient, de la part de l'administration, à subordonner l'octroi de prestations d'assurance à d'autres conditions que celles figurant dans la loi et l'ordonnance d'exécution, ce qu'elle n'est pas en droit de faire (ATF 126 V 282 consid. 4b, ATF 124 V 261 consid. 6b, ATF 109 V 169 consid. 3b).

5. Il s'ensuit que le système de calcul des allocations de formation contenu dans la circulaire MMT, lequel fait dépendre le montant des prestations de la situation économique respectivement de l'assuré et de son conjoint, est contraire à l'art. 66c al. 2 LACI. La recourante a dès lors droit durant toute sa période de formation à un montant de 2'400 francs (3'500 francs - 1'100 francs), de sorte qu'il convient de renvoyer la cause au service pour qu'il rende une nouvelle décision dans ce sens. Le recours est bien fondé.