Cour des assurances sociales. Séance du 22 avril 1999. Statuant sur le recours interjeté le 8 juillet 1998 (**5S 98 450**) par **M. Z.**, à X., **recourante**, contre la décision rendue le 12 juin 1998 par l'**Office public de l'emploi**, bd de Pérolles 24, case postale 189, 1705 Fribourg, devenu aujourd'hui l'Office public de l'emploi, **autorité intimée**, **en matière d'assurance-chômage (stage professionnel, conformité du gain intermédiaire aux usages professionnels et locaux, principe de la protection de la bonne foi)**

En fait:

A. M. Z., née le 30 novembre 1976 et domiciliée à X., fait contrôler son chômage par l'Office communal du travail de son lieu de domicile depuis le 14 janvier 1998.

Du 1er février au 30 avril 1998, elle a effectué un stage d'aide soignante non qualifiée auprès du Home médicalisé Y., à Z., en vue d'un éventuel engagement définitif et a ainsi réalisé chaque mois des gains intermédiaires de 1'000 francs brut.

Par décision du 12 juin 1998, l'Office public de l'emploi (ci-après: l'OPEM), à Fribourg, a fixé la convenabilité de son salaire mensuel, du point de vue des usages professionnels et locaux, à 3'000 francs. C'est par conséquent sur cette base qu'il a admis indemniser la perte de gain subie par son assurée.

B. Le 8 juillet 1998, M. Z. interjette un recours de droit administratif auprès de la Cour de céans contre dite décision, concluant implicitement à son annulation. A l'appui de sa conclusion, elle fait valoir qu'elle a informé sa conseillère en placement qu'elle allait débuter son stage. Ayant reçu peu après une demande d'information de la même conseillère sur la façon dont son stage se déroulait, elle en a déduit qu'elle était en droit de penser que celui-ci était agréé par l'ORP, d'autant plus qu'elle n'avait depuis plus été convoquée à un entretien personnel. Elle précise encore qu'elle a signé un contrat de travail avec le Home médicalisé Y. ayant pris effet le 1er mai 1998.

Dans ses observations datées du 12 août 1998, l'OPEM propose le rejet du recours en reprenant l'argumentation développée dans son recours sur la conformité de la rémunération aux usages professionnels et locaux. Aussi invoque-t-il qu'il est incontestable que la rémunération offerte n'est pas conforme à ces usages. Il soutient en outre que son assurée ne peut pas se prévaloir du principe de la protection de la bonne foi, dès lors qu'elle a été informée par sa conseillère en placement des conséquences de l'acceptation d'un tel stage sur son indemnisation.

La recourante n'a pas répondu à l'invitation que lui a faite le Tribunal de céans, le 2 septembre 1998, de se prononcer sur ces remarques.

Il n'a pas été procédé à d'autres échanges d'écritures.

Il sera fait état des différents arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit de la présente décision, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

En droit:

1. a) Interjeté en temps utile et dans les formes légales, le recours est recevable ratione materiae et loci.

   b) En tant que destinataire de la décision querellée, M. Z. est directement touchée par elle et a ainsi qualité pour recourir selon l'art. 102 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0).

2. a) Est réputé gain intermédiaire, selon l'art. 24 LACI, tout gain que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle (al. 1). L'assuré a droit, dans les limites du délai-cadre applicable à la période d'indemnisation, à une compensation de la perte de gain pour les jours où il réalise un gain intermédiaire (al. 2, 1ère phrase). Est réputée perte de gain la différence entre le gain assuré et le gain intermédiaire, ce dernier devant être conforme, pour le travail effectué, aux usages professionnels et locaux. Les gains accessoires ne sont pas pris en considération (al. 3).

   Si ce travail devait ne pas être conforme à ces usages, il n'en découlerait nullement pour l'assuré une perte du droit à l'indemnité, tant dans le cas de l'art. 24 al. 1 et 2 LACI que dans celui de l'art. 24 al. 3 LACI. Dans ces hypothèses, l'assuré a droit à la compensation de la différence de salaire entre le gain qu'il perçoit effectivement et celui qui correspond aux usages professionnels et locaux (DTA 1998 n° 33 consid. 2 p. 182; ATF 120 V 518 consid. 2b = DTA 1993-1994 n° 16 p. 134 consid. 5e; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG), Berne 1987, Band III, no 25 p. 1216). La question du caractère convenable - du point de vue de la rémunération - d'une activité lucrative doit être tranchée uniquement en fonction d'un rapport de travail (ATF 120 V 252 consid. 5d). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (ci-après: TFA), l'exigence de la conformité aux usages professionnels et locaux inscrite à l'art. 24 al. 3 LACI vaut aussi pour le travail de remplacement selon l'art. 24 al. 4 LACI.

Néanmoins, que ce soit dans le cadre de l'art. 24 al. 1 à 3 LACI ou de l'art. 24 al. 4 LACI, le non-respect du critère de la conformité aux usages professionnels et locaux n'entraîne pas la perte du droit à la compensation de la différence. Bien plutôt procède-t-on à l'augmentation de la rémunération effectivement obtenue par l'assuré jusqu'au niveau considéré comme conforme aux usages professionnels et locaux, et c'est uniquement sur cette base qu'une compensation de la différence a lieu.

Les juges fédéraux ont posé deux principes permettant de déterminer la conformité d'une rémunération aux usages professionnels et locaux (DTA 1998 n° 33 consid. 2 p. 182; ATF 120 V 245 consid. 3c):

- l'assuré qui réalise un gain intermédiaire dans une profession qu'il a apprise doit être rémunéré comme un employé qualifié de cette profession;

- l'assuré qui exerce une activité dans une profession qu'il n'a pas apprise doit être rémunéré d'après le salaire moyen usuel à la branche.

La condition d'une rémunération conforme aux usages professionnels et locaux de l'art. 24 al. 3 LACI - qui a pour but d'empêcher le "dumping salarial" à charge de l'assurance-chômage - doit impérativement être appliquée au gain intermédiaire, même s'il provient d'une activité indépendante. C'est pourquoi les revenus provenant d'une telle activité qui ne correspondent pas aux usages professionnels et locaux doivent, comme les revenus provenant d'une activité salariée, être adaptés fictivement par les caisses de chômage pour être pris en considération (Bulletin assurance-chômage 94/1, fiche n° 3/11 de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE]; DTA 1998 n° 33 consid. 2 p. 182).

b) Dans de nombreux domaines (enseignement, psychologie, assistance sociale) et professions (médecin, avocat), il existe la possibilité ou parfois l'obligation d'effectuer un stage avant d'obtenir un diplôme déterminé ou tout simplement de pouvoir exercer une profession. Ces stages sont généralement peu ou même pas du tout rémunérés de telle sorte que les personnes qui les suivent s'annoncent à l'assurance-chômage afin d'obtenir une compensation du manque à gagner. La complexité des différentes situations qui peuvent se présenter à la suite de demandes de prestations émanant de stagiaires a amené l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail à édicter les directives suivantes (Bulletin assurance-chômage 86/2, fiche 4), dont le bien-fondé a été confirmé par le TFA (ATF 120 V 246 consid. 3b):

1. L'assurance-chômage ne verse aucune prestation ou, autrement dit, il n'y a pas de droit à une compensation de la perte de gain, dans les cas où le stage fait partie intégrante d'une formation de base (avocat, médecin effectuant par ex. un stage FMH, assistant social, stage

pratique pour infirmières dans les hôpitaux), dans la mesure où c'est l'aspect formation qui est au premier plan, non pas celui de l'obtention d'un gain. Le revenu du stage, qui est inférieur à celui reçu par une personne formée, est alors en principe conforme aux usages professionnels et locaux (voir à ce sujet le DTA 1999 n° 49 p. 286 et les références aux arrêts non publiés du TFA, dont l'arrêt C 83/93, rendu le 1er juin 1994; DTA 1998 n° 7 p. 38 consid. 1; DTA 1996-1997 n° 35 p. 197 consid. 2c; Gerhards, Arbeitslosenversicherung: "Stempelferien", Zwichenverdienst und Kurzarbeitsentschädigung für öffentliche Betriebe und Verwaltungen - Drei Streitfragen, in SZS 1994 p. 350 let. h).

Le TFA a considéré qu'une occupation de six mois dans une clinique psychiatrique en qualité d'aide soignant devait être tenue pour un stage, même si cette activité ne faisait pas encore partie intégrante de la formation à suivre, mais était destinée à permettre à l'assuré de se faire une représentation précise de la profession. Il a en effet jugé que cette occupation servait essentiellement à des fins de formation, c'est-à-dire visait l'acquisition de connaissances (DTA 1999 n° 49 p. 286).

2. Si le stage peut être considéré comme un perfectionnement professionnel ou un recyclage au sens des art. 59 ss LACI, l'assurance-chômage peut verser au stagiaire l'indemnité en cas de fréquentation d'un cours et lui rembourser les frais de cours (art. 61, 1er et 3e al. LACI). Le salaire obtenu durant le stage (y compris le salaire en nature selon les montants forfaitaires prévus par la LAVS) devra toutefois être assimilé à un revenu tiré d'une activité à temps partiel et déduit de l'indemnité en cas de fréquentation d'un cours.

   Pour déterminer s'il s'agit d'un perfectionnement professionnel au sens du droit régissant l'assurance-chômage, on se basera sur les critères mentionnés dans la Circulaire relative aux mesures préventives (chiffre 24 cité en marge). Par ailleurs, le règlement de stage élaboré par l'école ou l'institution qui dispense une formation à l'assuré devrait permettre de mieux définir la nature du cours (cours théorique, stage pratique).

3. Pour éviter de tomber au chômage ou d'y rester, il se peut que l'assuré décide d'accomplir un stage qui ne se rattache ni à une formation de base ni à un perfectionnement professionnel au sens du droit régissant l'assurance-chômage. Dans un tel cas, la réglementation de l'art. 24 al. 3 LACI relative au gain intermédiaire conforme aux usages professionnels et locaux doit être appliquée.

   La Cour de céans relève en effet à ce sujet que, selon la nouvelle jurisprudence du TFA, toutes les formes d'activité salariée, soumises par le passé aux différentes normes ou principes de calcul concernant le travail à temps partiel (art. 18 al. 1 en corrélation avec les art. 22 ss LACI), le gain intermédiaire (ancien art. 24 LACI) ainsi que le travail de remplacement (ancien art. 25 LACI) font l'objet de l'art. 24 LACI révisé (ATF 120 V 249 consid. 5b = DTA 1993-1994 n° 16 p. 130 s. consid. 5b). L'assuré a droit à l'indemnisation de la perte de gain selon l'art. 24 al. 1 à 3 LACI aussi longtemps qu'il ne commence pas pendant la période de contrôle en cause un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI. Les autres conditions auparavant imposées par la jurisprudence pour définir un travail dont le revenu constitue un gain intermédiaire (activité provisoire, à caractère transitoire, à laquelle il peut être mis fin

facilement) doivent par conséquent être abandonnées (ATF 120 V 250 ss consid. 5c = DTA 1993-1994 n° 16 p. 131 ss consid. 5c; changement de jurisprudence).

3. a) Il s'avère que, dans le cas d'espèce, la recourante a manifesté pratiquement dès son entrée au chômage, soit le 14 janvier 1998, son intention de débuter un stage de trois mois à partir du 2 février 1998. Le 31 janvier 1998, un jour après la signature de son contrat de travail la liant au Home médicalisé Y., elle a en effet porté pour la première fois à la connaissance de sa caisse d'assurance-chômage cette détermination dans la formule "Indications de la personne assurée". Elle n'a pas non plus caché que cette activité, rémunérée à hauteur de 1'000 francs par mois, serait suivie de la formation d'aide-soignante auprès de l'Ecole du personnel soignant, à Fribourg, à partir du mois de mai 1998 et elle s'est encore expliquée sur les raisons qui l'ont motivée à suivre cette voie (voir son recours du 8 juillet 1998).

b) Il suit de là que le stage en question entrepris auprès du Home médicalisé Y. a été envisagé par la recourante dans le cadre plus large d'une formation d'aide soignante. De toute évidence, en l'acceptant, celle-ci n'a donc pas poursuivi essentiellement un but économique, l'activité étant peu rémunératrice, mais a visé avant tout un objectif de formation. Ainsi que le TFA en a posé le principe dans l'arrêt du 15 mai 1997 publié dans le DTA 1999 n° 49 p. 286 cité plus haut, il importe peu, pour que l'on puisse rattacher une activité professionnelle limitée dans le temps à une formation, que cette activité ne fasse pas véritablement partie de la formation de base suivie, tel un stage à accomplir durant une école d'infirmière déjà commencée, car le simple fait de se mettre à disposition d'un employeur sur une période déterminée en vue de se faire une représentation précise d'une profession se fait déjà dans l'optique de cette formation. Partant, le stage participe à l'acquisition de nouvelles connaissances dans cette branche et relève de la même volonté d'apprendre que la formation proprement dite, ce qui suffit pour le rattacher à cette formation de base. Cela résulte clairement des éléments du cas d'espèce, pour lequel la volonté de l'assurée était à l'évidence de lier le stage de trois mois à la formation subséquente (et en cours d'emploi) auprès de l'Ecole du personnel soignant. D'ailleurs, ne décrit-elle pas dans son recours ce stage comme un stage professionnel ?

On ne peut nier que, en raison de cette occupation, M. Z. a pu abréger son chômage et diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. Il subsiste néanmoins que cette motivation n'était nettement pas prépondérante pour elle, dans la mesure où il est établi qu'elle voulait aboutir à acquérir une nouvelle formation. Il est intéressant de constater à cet endroit que même les informations de sa conseillère en placement, selon lesquelles elle pourrait se voir refuser la compensation de sa perte de gain durant son stage, ne l'ont pas détournée de ce but.

En tant que, dans ces conditions et conformément à la jurisprudence du TFA, la recourante ne peut faire valoir son stage au titre du gain intermédiaire, la question de savoir si le salaire obtenu auprès du Home médicalisé Y. répond à la conformité des usages professionnels et locaux devient sans objet.

Enfin, l'allocation de prestations en vertu des art. 59 ss LACI n'entre pas en ligne de compte s'agissant d'une formation de base (voir par ex. l'ATF 111 V 274 consid. 2b).

4. a) Lorsque, pour justifier la conformité de son salaire de stagiaire aux usages professionnels et locaux, la recourante invoque avoir reçu de sa conseillère en placement une demande d'information sur la façon dont son stage se déroulait, ce qui l'avait conduite à en déduire qu'il avait été agréé par l'ORP, elle fait implicitement référence au principe de la bonne foi qui protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il a envers le comportement des autorités, lorsque celui-ci a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Cela signifie entre autres que de faux renseignements donnés par des autorités administratives permettent, à certaines conditions, de traiter le demandeur d'une manière qui s'écarte du droit matériel (RFJ 1997 p. 406; RAMA 1993 p. 116 et références citées; DTA 1990 n° 1 p. 16 s., ATF 109 V 55, ATF 106 V 139 = RCC 1981 p. 194). Il confère au citoyen le droit d'exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses et assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'à juste titre il a placée dans ces promesses et assurances (ATF 114 Ia 213).

b) En l'occurrence, les conditions de la protection de la bonne foi ne résistent pas à l'examen, dans la mesure où, en premier lieu, l'existence d'un renseignement erroné n'est pas établie. Si la recourante a déduit du seul intérêt que sa conseillère en placement avait porté à son stage qu'il était "agréé" et que des indemnités pleines et entières lui seraient versées, elle a simplement tiré de son comportement une interprétation qui s'est avérée fausse. Elle ne prétend d'ailleurs pas avoir reçu une indication erronée des autorités de l'assurance-chômage à propos des incidences de son stage, puisqu'elle invoque que son office de placement n'a pas informé l'OPEM de l'existence de ce stage. Il est utile de préciser à cet endroit qu'une simple omission d'une autorité - fût-elle avérée dans le cas particulier, ce qui n'est pas établi - ne saurait être constitutive d'une promesse donnée à ses administrés, au sens de la jurisprudence sur la protection de la bonne foi. Au demeurant, il ressort du dossier que la conseillère en placement de l'assurée a clairement indiqué l'avoir avertie du fait que sa prise de stage entraînerait probablement une sanction et l'avoir adressée à sa caisse de chômage pour confirmation de ses dires. On ne peut manifestement pas en tirer la conclusion qu'il s'agit là de renseignements erronés qui ont été préjudiciables à M. Z.

Cela étant, la première condition de la protection de la bonne foi - l'émission de faux renseignements - fait déjà défaut, de sorte qu'il est superflu d'examiner si les autres exigences sont réalisées.

Dans la mesure où aucune compensation de la perte de gain ne peut être accordée à la recourante au titre de gain intermédiaire pendant son stage professionnel auprès du Home médicalisé Y., il y a lieu de rejeter son recours.

5. En application de l'art. 103 al. 4 LACI qui prône la gratuité de la procédure de recours, il ne sera pas perçu de frais de procédure.

Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
d é c i d e :

1. Le recours est rejeté.

2. Il n'est pas perçu de frais de justice.

3. Le présent arrêt est communiqué à:

   a) M. Z., à X,

   b) l'Office public de l'emploi, à Fribourg;

   c) la Caisse publique de chômage du canton de Fribourg, à Fribourg;

   d) l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi, à Berne.