

## CH\_VB 89.062 vom 26. September 1989

Bundesverwaltung, 1989-09-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_89.062](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_89.062)

FR: CH\_VB 89.062 du 26 septembre 1989

IT: CH\_VB 89.062 del 26 settembre 1989

### Erwägungen

#### E. 23

août 1989 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Delamuraz  
Le chancelier de la Confédération, Buser 1989 - 460

#### E. 25

avril 1985, il arrêta une révision partielle de l'ordonnance d'exécution du 31 août 1983 (OACI). Par la suite, il s'est avéré qu'un certain nombre de problèmes qui subsistaient ne pouvaient être résolus de façon satisfaisante que par une modification de la loi. De plus, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées, qui demandaient également que la loi soit modifiée (voir ch. 13). Au cours des années 1986 et 1987, la Commission consultative de l'assurance- chômage et la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance- chômage ont élaboré un projet de révision. Les groupes d'experts ont choisi les points à réviser en se fondant sur trois principes. 377

- L'exécution de la loi doit être simplifiée. La plupart des propositions de modification dans les domaines de l'indemnité de chômage et de l'indemnité en cas d'intempéries vont dans ce sens. - L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries doivent être revalorisées pour l'employeur. Quelques propositions visent à réduire les charges des employeurs qui demandent des indemnités, de telle sorte que l'employeur moyen soit prêt à les supporter et puisse le faire, avant qu'il n'en vienne au licenciement. - Le régime de l'assurance-chômage ne doit pas être modifié dans ses grandes lignes. L'objet principal du projet n'est donc pas d'étendre les prestations. Il contient cependant quelques améliorations sur des points précis, par exemple l'uniformisation du taux d'indemnité journalière à 80 pour cent (jusqu'à présent 70% pour les célibataires) et des facilités dans le domaine des mesures préventives. 122 Procédure de consultation Le projet du Département a été soumis pour consultation aux cantons, aux partis politiques, aux organisations économiques et aux autres milieux intéressés, du 1er mars au 30 juin 1988. Le bien-fondé d'une révision n'a été remis en question par aucun des milieux consultés qui, à une large majorité, approuvent également les objectifs du projet que nous avons esquissés ci-avant. Quelques organisations de travailleurs ainsi que deux partis politiques ont estimé que le projet n'est pas équilibré et qu'il ne tient compte que des employeurs. C'est pourquoi ils ont proposé une série d'autres mesures qui seraient favorables aux travailleurs. Plusieurs milieux consultés ont émis des réserves quant à la conception actuelle de l'indemnité en cas d'intempéries. La proposition visant à uniformiser le taux d'indemnité à 80 pour cent du gain assuré pour les personnes célibataires et mariées a recueilli une large approbation (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG; PDG, PSS, Adi, PST, PSU, USAM, Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, USP; Association suisse des banquiers; USS, CSG, Union federative, FSE, USSA, Fédération des syndicats chrétiens du personnel de la Confédération, des administrations

publiques et des entreprises suisses de transport, VGCV; ainsi que de nombreux autres milieux consultés). Plusieurs partis (PRD, UDC, Parti libéral) et associations patronales (Vorort, UCAP, Fédération des syndicats patronaux) sont opposés à cette uniformisation. Une minorité relativement importante est favorable à la proposition relative au maintien de la dégressivité des indemnités journalières (art. 22, 3e al.). Elle est soutenue par les cantons d'AR, BL, GR, LU, SG, SZ, TG, ZH; le PRD, l'UDC, le Vorort, l'UCAP, l'USAM, l'USP, la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, ainsi que par l'Association des offices suisses du travail et les caisses-maladie. Le canton de VD, le Parti libéral, la Fédération des Syndicats patronaux, l'Association des banquiers proposent une atténuation de la dégressivité et un accroissement des dérogations. Se sont prononcés pour l'abrogation de 378

la dégressivité les cantons d'AG, AI, BE, BS, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SO, SH, TI et VS; le PDG, le PSS, l'Adi, le PST, le PSU, l'USS, la CSC, l'Union federative, la FSE, l'USSA, le VGCV, l'ACC, la FSA; les milieux ecclésiastiques et d'autres milieux consultés. Le projet prévoit de maintenir l'échelonnement du nombre maximum des indemnités (85, 170 et 250 jours) en fonction de la durée de l'activité soumise à cotisation (6, 12 et 18 mois). A l'exception de ZH, cette réglementation est approuvée par tous les cantons, le PRD, l'UDC, le Parti libéral, les associations patronales, les organes d'exécution de l'assurance (ACC et offices du travail) et d'autres milieux consultés. Une minorité préconise d'uniformiser le droit au nombre maximum d'indemnités journalières (PSS, Adi, PST, USS, Union federative, FSE, FSA, milieux ecclésiastiques et autres milieux consultés). Une autre minorité (PDC, CSC et VGCV) plaide pour une solution comprenant deux échelons. Le canton de ZH propose même cinq échelons. Un groupe comprenant le PSS, l'USS, l'Union federative, la CSC, le VGCV, etc., demande que la durée maximum d'indemnisation soit portée au-delà de la limite actuelle qui équivaut à 250 indemnités journalières. La grande majorité des milieux consultés estime que, comme le prévoit le projet, les rentiers AVS (non assujettis à cotisation) ne doivent pas non plus à l'avenir bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries. Ont émis un avis contraire les cantons de BS et LU; le PSS, l'USS, la FSE, l'Union federative, l'Association des offices suisses du travail, l'Association suisse des invalides. La majorité des milieux consultés approuve la réduction de la moitié du délai d'attente à la charge de l'employeur, qui devrait n'être plus que d'un demi-jour par mois. Quelques cantons (AR, GL, LU, SH, SO, UR, SZ), l'Association des banquiers et l'Association des offices suisses du travail se sont prononcés pour le maintien du délai d'attente d'un jour. Le canton des Grisons et la Fédération suisse du tourisme demandent même que ce temps d'attente soit augmenté, tandis que les cantons de BE, JU, NE, NW, VS et l'ACC proposent de le supprimer. Certains milieux consultés plaident pour des solutions différenciées (VD, Parti libéral: suppression du jour d'attente à partir du deuxième mois; BL: maintien du jour d'attente entier uniquement pour l'indemnité en cas d'intempéries). Les milieux consultés approuvent presque unanimement la proposition selon laquelle l'assurance doit financer la part patronale des cotisations AVS pour les heures perdues (jusqu'ici à la charge de l'employeur). Deux cantons (JU, VS) aimeraient aller encore plus loin en préconisant que l'assurance prenne également à sa charge les cotisations des travailleurs ainsi que les cotisations du deuxième pilier. Le projet ne propose pas de modifications relatives à la notion même d'indemnité en cas d'intempéries. Une majorité relative des milieux consultés approuve ce point (AG, AR, BL, BS, GE, JU, LU, NE, SH, SZ, TI, VD, ZH; PSS, Parti libéral et PSU; UCAP, Vorort, USAM; Syndicats patronaux et Association des banquiers; USS, CSC et VGCV ainsi que

d'autres milieux consultés au nombre desquels figure la Société suisse des entrepreneurs). Une minorité est favorable à l'extension du champ d'application à toutes les branches d'activité qui subissent 379

des pertes de travail imputables aux conditions météorologiques ou, à tout le moins, au secteur du tourisme. En font partie les cantons suivants: BE, FR, GR et VS; l'Adi; l'USP; la FSE et l'USSA ainsi que d'autres milieux consultés (dont l'Association des communes suisses, des associations régionales du tourisme et les remontées mécaniques). Les cantons de GE, OW, SG, SO et TG (autre minorité) proposent que l'assurance concernant les intempéries devienne autonome du point de vue financier; l'USAM et l'UCAP, qui approuvent le projet, requièrent un examen approfondi de cette séparation. Une minorité groupant les cantons de GL, NW, UR, ZG; le PDG; la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros ainsi que des associations connues telles que la Fédération suisse du tourisme, la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers et la Société suisse des hôteliers, demande que la branche du tourisme et l'industrie de la construction soient placées sur un pied d'égalité et considère que l'extension du champ d'application de la réglementation actuelle et l'autonomie financière de l'assurance concernant les intempéries sont envisageables. Le canton d'Al, le PRD et l'UDC demandent que l'indemnité en cas d'intempéries soit purement et simplement supprimée. La grande majorité des milieux consultés approuve les autres modifications proposées dans le projet. 13 Classement d'interventions parlementaires Les postulats Vannay, Dirren I et II et Lauber demandent un réexamen des franchises à la charge de l'employeur en ce qui concerne l'indemnité en cas d'intempéries et partiellement l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Les modifications proposées aux articles 32, 2e alinéa, 39, 2e alinéa, 43, 3e alinéa, et 48, 2e alinéa, répondent à ces postulats. Le postulat Carobbio souhaite que la loi soit modifiée pour que les rentiers de l'AVS puissent également bénéficier de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. A cela, nous objectons que les rentiers de l'AVS sont dispensés de l'obligation de cotiser à l'assurance-chômage (art. 2, 2e al., let. c). Comme ces personnes, grâce à leur rente AVS précisément, ont moins besoin que leurs collègues plus jeunes de pouvoir disposer du revenu intégral de leur activité, nous estimons qu'il n'est pas justifié de déroger au principe qui associe l'obligation de cotiser et le droit aux prestations. Contre une telle extension de ce droit, on peut en outre objecter que, comme le montre l'expérience, il est très difficile dans la pratique, en ce qui concerne les bénéficiaires d'une rente, d'établir une distinction entre un chômage partiel et une réduction volontaire de l'horaire de travail. Le postulat AJiesch poursuit deux buts dont nous devons traiter ici séparément. Il demande premièrement que l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail soit versée également dans des secteurs économiques soumis à des fluctuations saisonnières de l'emploi. A cet égard, le projet s'en tient au principe selon lequel les risques de nature saisonnière sont exclus de la couverture d'assurance, tout en offrant une solution en ce qui concerne les pertes de travail extraordinaires qui ne sont précisément pas explicables par les phénomènes saisonniers habituels (art. 32, 3e al.). Deuxièmement, le postulat vise à créer une 380

indemnité en cas d'intempéries séparée, financée au moyen de primes spéciales versées par les branches économiques intéressées. Pour les motifs qui sont exposés au chiffre 113.3, il n'est pas possible de donner suite à un tel postulat. Les postulats Rechsteiner et Leuenberger-Soleure demandent diverses modifications quant à la conception de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Le Conseil fédéral partage, quant au fond, l'opinion des

auteurs de ces postulats et propose en conséquence de corriger l'article 51, lettre b, et l'article 52, 1er alinéa (pour de plus amples détails, voir la partie spéciale). Donnant suite au postulat Jelmini, qui propose d'encourager davantage les mesures visant à lutter contre le chômage de longue durée, le Conseil fédéral propose de hausser les taux de subvention pour les mesures mises en œuvre dans le domaine du perfectionnement professionnel (art. 63, 1er al.). Enfin, le postulat Etique préconise un développement des prestations destinées à former à un nouveau travail les chômeurs difficiles à placer: l'assurance devrait payer en lieu et place de l'employeur les cotisations d'assurances sociales obligatoires (part de l'employeur) sur les salaires d'initiation à un nouveau travail. Ce remboursement de cotisations entraînerait toutefois un surcroît important de tâches administratives pour les caisses d'assurance qui devraient tenir compte de taux de cotisation différents de chaque assureur. Le postulat voudrait enfin faire des allocations d'initiation au travail un instrument plus incitatif. Le projet du Conseil fédéral vise exactement le même but en proposant de doubler la durée des prestations dans des cas exceptionnels (art. 66, 2e et 3e al.).

2 Partie spéciale: Commentaire des dispositions 21 Indemnité de chômage Art. 10, al. 2bis La délimitation entre le chômage partiel (p. ex. le cas d'un travailleur occupé à temps partiel, mais qui cherche un emploi à plein temps) et la réduction de l'horaire de travail (voir art. 31 ss de la loi) doit reposer sur une définition précise. C'est ainsi qu'on empêchera le contournement des prescriptions sur l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (p. ex. l'obligation de l'employeur de prendre à sa charge le délai d'attente). Art. 11, 4e al. La réglementation actuelle contraint l'assuré à prendre, dès que survient le chômage, les jours de vacances auxquels il a encore droit au terme de son dernier rapport de travail. Cela crée notamment des difficultés lorsque l'assuré concerné a déjà pris des dispositions pour une date ultérieure (p. ex. pour la couverture du prorata des vacances d'entreprise auprès d'un futur employeur ou réservations fermes). Lorsque les rapports de travail cessent mais qu'il reste des vacances, le début des prestations ne sera dorénavant plus reporté. 381

Afin d'éviter une double indemnisation, le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter des réglementations spéciales dans des cas particuliers. Il s'agit avant tout de travailleurs ayant droit à des vacances plus longues que les quatre à cinq semaines par année fixées par le code des obligations (p. ex. les enseignants). La Commission consultative a également examiné une autre solution possible prévoyant qu'en règle générale, le droit aux vacances sera pris en considération, sauf dans des cas exceptionnels. Cette variante ne supprimerait toutefois pas les faiblesses de la réglementation actuelle, mais occasionnerait, au contraire, un surcroît de tâches de contrôle. Par ailleurs, la réglementation proposée a donné satisfaction dans le régime transitoire (1977-1983). Art. 22, 1er al. Le fait que l'on applique des taux différents d'indemnité journalière (80% du gain assuré pour les personnes mariées et les personnes qui leur sont assimilées et 70% pour les autres) est considéré comme discriminatoire par de larges milieux, étant donné qu'il est déjà tenu compte des obligations d'entretien envers les enfants à charge par l'octroi d'un supplément équivalant au montant des allocations pour enfants que le chômeur ne touche plus. La modification proposée permettrait en outre d'appliquer une règle uniforme pour les prestations fournies sous forme d'indemnités de chômage et pour celles octroyées en cas de réduction de l'horaire de travail puisque, aujourd'hui, celles-ci s'élèvent uniformément à 80 pour cent de la perte de salaire. Ce taux uniforme est de règle, à de très rares exceptions près, dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents en vertu des conventions collectives de travail ou sur la base de réglementations légales. Lors de l'examen du projet par les experts, une minorité s'est déclarée contre l'augmentation du taux des indemnités journalières pour les

chômeurs célibataires, craignant qu'elle n'entraîne une diminution des efforts de ces assurés pour retrouver un emploi. Art. 22, 4e al. Malgré l'opposition d'une petite majorité des milieux consultés, il faut s'en tenir au principe de la dégressivité des indemnités journalières. Celle-ci favorise la reprise d'un emploi et facilite le placement du fait que la limite financière à partir de laquelle un travail est réputé convenable est abaissée. Du point de vue du placement, on ne peut renoncer au principe de la dégressivité mais des motifs d'ordre sociopolitique exigent que l'on fixe certaines limites. Ses adversaires arguent principalement que, souvent, la diminution de l'indemnité journalière n'atteint pas son but, affectant les pères de famille de la classe d'âge moyenne. Le Conseil fédéral demande, pour répondre à cette objection partiellement fondée, que la limite d'âge à partir de laquelle la dégressivité n'est plus appliquée soit ramenée de 55 ans à 45 ans. Parallèlement aux dispositions d'exception existantes (suppression de la réduction de l'indemnité journalière au-dessous d'un certain montant de celle-ci et compétence du Conseil fédéral de supprimer provisoirement la dégressivité en cas de chômage prononcé et persistant, 4° et 5° al.), cet allègement aura pour conséquence que la dégressivité ne concernera que les jeunes travailleurs qui reçoivent une indemnité journalière supérieure à la 382

moyenne et qui restent au chômage plus de 17 semaines alors que le marché de l'emploi est équilibré. Art. 23, 4e al. La formule consistant à calculer le gain assuré d'après le montant des cotisations que l'assuré a versées durant le délai-cadre n'a pas donné satisfaction sur le plan pratique. Cette réglementation complexe occasionne en particulier de grandes complications d'ordre administratif qui touchent les caisses et les employeurs (nombreuses questions posées aux employeurs, retards, sources fréquentes d'erreurs). La prescription à abroger devrait permettre d'éviter que le calcul de l'indemnité journalière ne repose sur un gain par trop élevé que l'assuré aurait obtenu comme par hasard juste avant de se trouver au chômage. On peut toutefois tenir dûment compte de ce souci légitime en reformulant de manière adéquate les dispositions de l'ordonnance relatives à la période de calcul pour le gain assuré. Art. 24 et 25 La loi en vigueur donne lieu à de notables difficultés lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité en cas de chômage partiel. Il y a notamment plusieurs genres de calcul différents, partiellement contradictoires, pour la prise en compte de gains obtenus par un chômeur durant sa période de chômage. La réglementation proposée renonce au maintien de distinctions compliquées sur le plan administratif et injustes dans certains cas; il s'agit de distinctions entre le travail de remplacement, le gain intermédiaire et le gain provenant d'un emploi à temps partiel. Elle rassemble sous la dénomination de «gain intermédiaire» tous les gains obtenus pendant la période de contrôle et elle les soumet à un régime uniforme. La nouvelle réglementation incite le chômeur à accepter des possibilités de gain intermédiaire et elle empêche des surindemnisations. Concrètement, la nouvelle formulation des articles signifie que l'assuré qui retire un revenu quel qu'il soit provenant d'une activité intermédiaire a droit à une indemnité se montant à 80 pour cent de la perte subie pendant une période de contrôle; cette indemnité est calculée uniquement en fonction de la perte de gain et indépendamment de la durée de la perte de travail. Pour les assurés, la nouvelle réglementation est dans l'ensemble au moins équivalente à l'ancienne. Art. 29, 2e al., deuxième et troisième phrases (nouvelles) L'extension a pour but de donner aux caisses la marge d'appréciation dont elles ont besoin lors du recouvrement des prétentions de salaire et d'indemnité envers l'employeur - prétentions cédées par l'assuré -, afin d'être en mesure d'agir en conformité avec les principes de la proportionnalité et de la saine gestion. Selon le libellé de la disposition actuellement en vigueur, pour que la caisse puisse renoncer à faire valoir des prétentions lorsque celles-ci sont manifestement infondées, il lui faut

l'approbation de l'autorité cantonale compétente. Comme l'expérience le montre, cette autorité, qui s'occupe avant tout de questions du marché de l'emploi en rapport avec l'exécution de l'assurance- chômage, n'est guère en mesure de se prononcer sur l'opportunité pour une caisse 383

de renoncer à faire valoir de telles prétentions. L'OFIAMT est, en revanche, parfaitement à même d'accomplir cette tâche en sa qualité d'autorité de surveillance. Une réglementation analogue existe déjà pour l'indemnisation en cas d'insolvabilité, à propos de laquelle l'OFIAMT peut autoriser la caisse à renoncer à faire valoir sa créance lorsqu'il s'agit de poursuivre l'employeur à l'étranger (art. 54, 2e al., LACI en liaison avec art. 80 OACI). La procédure de consultation a révélé que même l'Association des offices suisses du travail ne conteste pas la proposition de retirer aux administrations centrales le pouvoir de décision en la matière pour le confier à l'OFIAMT. 22 Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail Art. 31, 1er al, ht. a Le texte de loi en vigueur lie le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à la condition suivante: «L'employeur est tenu de cotiser à l'assurance». Selon le projet, l'obligation de cotiser de chaque travailleur dont l'horaire est réduit sera déterminante. Ainsi, une base légale est donnée à la pratique actuelle, avalisée par la jurisprudence: les travailleurs qui ne sont pas tenus de cotiser (p. ex. les rentiers AVS) ne peuvent pas prétendre des indemnités en se fondant sur le fait que leur employeur est obligé de cotiser pour d'autres employés. En ce qui concerne les travailleurs qui n'ont pas encore 18 ans révolus et ne sont donc pas assujettis aux cotisations, le droit à l'indemnité est expressément reconnu. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail sera, sur ce point, harmonisée avec les autres genres de prestations (cf. art. 8, 1er al., let. d, et art. 13, 2e al., let. a, LACI au sujet de l'indemnité de chômage, ainsi que l'art. 51 LACI en liaison avec l'art. 73 OACI pour ce qui est de l'indemnité en cas d'insolvabilité). Par contre, les apprentis ne sont toujours pas indemnisés pour les réductions de l'horaire de travail (art. 33, 1er al., let. e), car le contrat d'apprentissage comprend un droit de l'apprenti à être occupé et ne permet donc pas de réduction de l'horaire de travail. Art. 31, 2e al. Le droit en vigueur part du principe d'un horaire de travail fixe pour définir la perte de travail, qui est le critère déterminant pour fixer le montant de l'indemnité. Dans le cas d'un horaire de travail souple, les prescriptions actuelles ne permettent pas de déterminer s'il y a perte de travail. Pour s'assurer que la réduction de l'horaire de travail atteint son but dans les entreprises à horaire souple, il est nécessaire d'édicter des dispositions spéciales pour ce cas particulier. Comme l'assouplissement de l'horaire de travail continue d'évoluer, il n'est pas possible actuellement de proposer une réglementation détaillée au niveau législatif. Il convient plutôt de créer une norme de compétence, comme c'était déjà le cas pour les travailleurs à domicile. Il ressort déjà du principe constitutionnel de l'égalité de traitement que le Conseil fédéral ne doit s'écarter de la réglementation générale que dans la mesure où les cas particuliers à régler l'exigent; 384

c'est pourquoi cette précision figurant dans la loi actuelle peut être supprimée du texte du projet. En particulier, il faudra veiller dans les dispositions de l'ordonnance qu'aucun risque à la charge de l'employeur dans les systèmes d'horaire de travail traditionnels ne puisse être reporté sur l'assurance. De plus, il conviendra d'examiner s'il faut renoncer à la période de décompte mensuelle pour ces cas, ce qui rendrait nécessaire des dispositions particulières pour le calcul de la perte minimale (art. 32, 1er al, let. b) et de la durée maximale de l'indemnité (art. 35, 1er al.). Art. 32, 2e al. L'abaissement de la charge de l'employeur pour l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en

cas d'intempéries constitue l'un des points cruciaux de la présente révision de la loi. Cette charge doit demeurer tangible, afin d'éviter que la réduction de l'horaire de travail ne devienne une solution de rechange moins coûteuse que la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables. Il ne faut pourtant pas qu'elle soit trop lourde, car elle dissuaderait l'employeur d'utiliser cet instrument dont l'importance est grande pour le marché de l'emploi et elle risquerait de l'inciter à licencier du personnel. La charge actuelle est généralement ressentie comme trop lourde. La réglementation dérogatoire encore en vigueur pour les cas dits de rigueur (deuxième phrase du libellé actuel) s'est avérée peu judicieuse, car l'administration n'est pas en mesure, sans complications excessives pour elle, d'évaluer si une entreprise est ou non menacée dans sa survie par la charge que représente pour elle le jour d'attente. En réduisant cette charge de moitié, on peut renoncer à la réglementation dérogatoire. (A propos de la charge de l'employeur, voir également l'art. 39, 2e al.). Lors de l'examen du projet par les experts, on a proposé une variante consistant à supprimer le jour d'attente et à renoncer en revanche à la bonification des primes des assurances sociales payées par les employeurs lors de réduction de l'horaire de travail (art. 39, 2e al.). La majorité considérait cependant le demi-jour d'attente comme indispensable. Faute de personnel et pour des considérations de politique économique, l'administration ne peut pas effectuer un examen approfondi permettant d'établir si une entreprise doit, du point de vue économique, introduire une réduction de l'horaire de travail. Le temps d'attente constitue alors un certain seuil empêchant l'employeur de recourir à la réduction de l'horaire de travail avant d'avoir épuisé d'autres possibilités, particulièrement pour des jours perdus isolés. Art. 32, 3e al. Selon le droit en vigueur, les employés de la branche du tourisme hivernal n'ont pas droit à l'indemnité en cas de fermetures temporaires des entreprises pour cause de manque de neige. Dans le cadre de l'indemnisation en cas d'intempéries, les demandes relatives à de telles pertes de travail devaient être rejetées, car celles-ci ne sont pas directement imputables aux conditions météorologiques. (Ces dernières n'empêchent pas l'exécution d'un travail en tant que tel, puisque

## **E. 26**

Organisation Art. 83, 1er al., let. c La lettre d de ce même alinéa confère expressément à l'organe de compensation la compétence de confier la révision des versements en tout ou partie aux cantons ou à un autre organe. A la lettre c, une délégation de compétence correspondante fait défaut en ce qui concerne le contrôle de la gestion. Cette différence s'explique du fait que l'ancien régime confiait partiellement la révision des versements aux cantons. Les expériences faites jusqu'à présent dans le cadre du nouveau régime ont montré qu'il n'est à l'heure actuelle plus guère nécessaire de confier la révision des versements à des tiers, mais qu'en revanche le contrôle de la gestion, en particulier celui de la comptabilité, est devenu dans bien des cas plus exigeant (systèmes informatisés), si bien qu'il faut souvent recourir à des spécialistes de l'extérieur. Au sein de la Commission consultative, certains représentants des caisses des associations, qui se sont référés à l'AVS, ont demandé que le choix de l'organe de révision incombe au fondateur de la caisse. Il est possible d'admettre ce principe avec deux restrictions toutefois: premièrement, l'organisme choisi devra offrir toutes garanties concernant sa compétence en matière de contrôle de gestion et son impartialité; secondement, la révision de la gestion des caisses doit continuer à être exécutée dans une large mesure par l'organe de compensation lui-même car, pour des raisons de coût, il importe de faire preuve d'une certaine retenue dans la délégation à des organismes externes à l'administration. La décision de déléguer ou non doit être, dans chaque cas particulier, réservée à l'organe de compensation. La situation n'est donc pas

comparable avec celle existant dans l'AVS, de sorte qu'une liberté de choix absolue qui serait laissée au fondateur de la caisse n'entre pas en ligne de compte dans le cadre de l'assurance-chômage. Les modalités devront être réglées dans l'ordonnance. 394

### 3 Conséquences

#### **E. 31**

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 311 Pour la Confédération Le projet ne change rien au principe selon lequel l'assurance-chômage subvient à ses propres besoins, si bien que les modifications proposées n'entraînent pas de charges supplémentaires pour les finances fédérales. Par contre, les modifications prévues occasionnent un surcroît de charges au fonds de compensation. Sur la base des conditions qui ont régné de 1984 à 1988, on peut évaluer comme il suit les dépenses supplémentaires annuelles: En mio. de fr. Uniformisation du taux de l'indemnité journalière 25,0 (art. 22, 1er al.) Réduction d'horaire: jour d'attente 3,5 (art. 32, 2e al.) Réduction d'horaire: remboursement des primes 2,5 (art. 39, 2e al.) Indemnité en cas d'intempéries: jour d'attente 5,5 (art. 43, 3e al.) Indemnité en cas d'intempéries: remboursement des primes 3,7 (art. 48, 2e al.) Total 40,2 'Les dépenses supplémentaires ou les économies découlant des autres modifications proposées (cf. limitation de la durée de versement de l'indemnité en cas d'intempéries) sont difficiles à estimer, mais elles ne devraient pas être très importantes. Les prestations fondées sur la disposition applicable aux cas de rigueur lors de pertes de travail dues indirectement aux intempéries (art. 32, 3e al.) sont difficiles à estimer, faute d'expérience. Elles ne devraient être versées que lors d'hivers anormalement doux où le manque de neige est durable et ne représenter qu'une part modeste des indemnités qui pourront être économisées dans le secteur des constructions grâce à cette même situation météorologique. Le total des dépenses annuelles du fonds de compensation pour les années 1984 à 1988 s'est élevé à 659 millions de francs en moyenne. L'acceptation du projet n'aura pas de répercussions sur l'état du personnel de la Confédération. 312 Pour les cantons et les communes Les modifications proposées n'auront pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel pour les cantons et les communes. La simplification prévue 395

de la procédure relative aux interruptions de travail imputables aux conditions météorologiques accélérera le déroulement des opérations administratives, mais ne permettra guère de réaliser des économies de personnel. L'augmentation des subventions pour les cours de reconversion et de perfectionnement professionnels (art. 63) peut contribuer à un certain allègement des charges cantonales, qui ne doit cependant pas être surestimé car, aujourd'hui déjà, un grand nombre de ces cours sont entièrement financés par l'assurance qui verse aux participants, à titre individuel, des allocations pour couvrir les frais de cours. 313 Pour les caisses de l'assurance-chômage En ce qui concerne l'ensemble des modifications proposées, on a accordé une importance primordiale à une conception judicieuse de la loi visant à faciliter son exécution, si bien qu'il n'en résultera aucune dépense supplémentaire à la charge des fondateurs des caisses de l'assurance-chômage. 314 Pour les employeurs Outre la diminution déjà évoquée de la participation de l'employeur en cas de réduction de l'horaire de travail ou de perte de travail causée par les intempéries (voir ch. 112), il faut signaler la simplification des avis d'interruption de travail en cas d'intempéries (art. 45). Cette mesure entraîne une réduction notable des complications d'ordre administratif et profitera avant tout aux petites et moyennes entreprises qui sont particulièrement touchées.

## E. 32

Autres conséquences Nous avons déjà exposé au chiffre 114 les conséquences pour les régions de montagne et les régions situées à l'écart des grands centres. Nous renvoyons aux explications données à ce chiffre. 4 Programme de la législature La révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage a été annoncée dans les Programmes de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353, appendice 1). 5 Relation avec le droit international 51 Généralités 511 Relation avec le droit européen La révision partielle de la LACI n'entraîne aucun changement quant à la compatibilité du droit de l'assurance-chômage suisse avec celui de la CE, ainsi qu'avec les conventions du Conseil de l'Europe. En effet, le but de la révision étant uniquement de régler quelques aspects du droit interne, le projet n'amène pas de nouvelles divergences mais n'en élimine point non plus. 396

512 Relation avec le droit international Les nouvelles dispositions sont également en accord avec la Convention (n° 168) concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage qui est actuellement soumise aux Etats membres de l'OIT pour ratification, convention pour laquelle nous vous présentons également un message. 52 Intempéries La grande majorité des Etats européens disposent d'un système d'indemnisation des pertes de travail dues aux intempéries. Les branches d'activité bénéficiaires sont partout clairement délimitées. Les secteurs couverts sont la construction, le bâtiment, le génie civil, les travaux publics. L'indemnité en cas d'intempéries ne s'étend dans aucun pays aux pertes indirectement causées par les conditions météorologiques. Il est dès lors souhaitable que les secteurs économiques concernés disposent en Suisse d'un système de protection équivalent à celui des autres Etats européens afin qu'ils puissent demeurer compétitifs. 6 Bases juridiques 61 Constitutionnalité Les modifications légales proposées ne soulèvent pas de questions particulières quant à leur Constitutionnalité. Le droit de la Confédération de légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage se fonde sur l'article 34novies et dans le domaine de l'indemnité en cas d'insolvabilité sur l'article 34tcr, 1er alinéa, lettre a, de la constitution. L'uniformisation des taux d'indemnisation pour les assurés mariés et célibataires (art. 22, 1er al.) permettra de supprimer une différence considérée comme discriminatoire par de larges milieux. Comme il est expliqué plus en détail au chiffre 113.1, le fait que les diverses branches d'activité n'aient pas toutes droit à l'indemnité en cas d'intempéries se justifie par les différentes conditions auxquelles elles sont effectivement soumises, si bien qu'il n'est pas porté atteinte à l'égalité de droit. 62 Délégation du droit de légiférer Le projet prévoit sur quatre points de déléguer de nouvelles compétences au Conseil fédéral. Selon l'article 31, 2e alinéa, ce dernier règle l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail lorsque cet horaire est souple. En vertu de l'article 32, 3e alinéa, il est habilité à régler la prise en considération de pertes de travail imputables indirectement aux conditions météorologiques. Conformément à l'article 33, 3e alinéa, il lui incombe de définir les critères permettant de faire la part entre les pertes de travail dues aux influences saisonnières et celles imputables à des motifs économiques. Enfin, aux termes de l'article 45, 1er alinéa, il 397

édicte des prescriptions relatives aux avis d'interruption de travail pour cause d'intempéries. L'article 32 laisse au Conseil fédéral une marge de manœuvre politique pour établir une réglementation conforme à la loi, ce qui paraît indispensable, compte tenu de la grande diversité des conditions à régler. Dans les autres cas, il s'agit plutôt de problèmes techniques liés à l'exécution de la loi et concernant ses compléments et son interprétation. 33104 398

Loi sur l'assurance-chômage Projet (LACI) Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 23 août 1989<sup>^</sup>, arrête: I La loi du 25 juin 1982) sur l'assurance-chômage est modifiée comme il suit: Titre, abréviation Ne concerne que la version italienne. Art. 10, al. 2to (nouveau) 2bis N'est pas réputé partiellement sans emploi celui qui, en raison d'une réduction passagère de l'horaire de travail, n'est pas occupé normalement. An. 11, 4e al. 4 La perte de travail est prise en considération indépendamment du fait que l'assuré a touché une indemnité de vacances à la fin de ses rapports de travail ou qu'une telle indemnité était comprise dans son salaire. Le Conseil fédéral peut édicter une réglementation dérogatoire pour des cas particuliers. Art. 22, 1er et 4e al. 1 L'indemnité journalière pleine et entière s'élève à 80 pour cent du gain assuré. L'assuré touche en outre un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, des allocations légales pour enfants et formation professionnelle auxquelles il aurait droit s'il avait un emploi. Le supplément n'est versé que dans la mesure où les allocations pour enfants ne sont pas servies durant la période du chômage. 4 Pour les chômeurs dont l'indemnité journalière n'atteint pas un certain montant déterminé par le Conseil fédéral et pour les chômeurs qui sont âgés de 45 ans au moins ou invalides, l'indemnité journalière n'est pas réduite. ') FF 1989 III 369 2> RS 837.0 399

Loi sur l'assurance-chômage Art. 23, 4e al. Abrogé An. 24 Prise en considération du gain intermédiaire 1 Est réputé intermédiaire tout gain que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle. 2 L'assuré a droit à 80 pour cent de la perte de gain aussi longtemps que le nombre maximum d'indemnités journalières (art. 27) n'a pas été atteint. 3 Est réputée perte de gain la différence entre le gain assuré et le gain réalisé durant la période de contrôle, mais correspondant au moins aux usages professionnels et locaux pour le travail en question. Il n'est pas tenu compte d'un gain accessoire (art. 23, 3e al.). 4 Si l'assuré accepte, durant au moins une période de contrôle entière et afin d'éviter d'être au chômage, une activité à plein temps pour laquelle il touche une rémunération inférieure aux indemnités auxquelles il aurait droit, l'article 11, 1er alinéa, n'est pas applicable durant les six premiers mois d'une telle occupation. Art. 25 Abrogé Art. 29, 2e al, deuxième et troisième phrases 2... Celle-ci ne peut renoncer à faire valoir ses droits, à moins que la procédure de faillite ne soit suspendue par le juge qui a prononcé la faillite (art. 230 LP "). Si les prétentions se révèlent plus tard manifestement injustifiées ou si leur exécution forcée occasionne des frais disproportionnés, l'organe de compensation peut autoriser la caisse à renoncer à faire valoir ses droits. Art. 31, 1er al., let. a et 2e al. 1 Les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (ci-après l'indemnité) lorsque a. Ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum pour être assujettis aux cotisations AVS; 2 Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions dérogatoires concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail: a. Pour les travailleurs à domicile; b. Pour les travailleurs dont l'horaire de travail est variable dans des limites stipulées par contrat. '> RS 281.1 400

Loi sur l'assurance-chômage Art. 32, 2e et 3e al. 2 Pour chaque période de décompte, on déduit de la durée de la perte de travail à prendre en considération un demi-jour de travail à titre de délai d'attente. 3 Le Conseil fédéral règle la prise en considération de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités, à des pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques ou à d'autres circonstances non imputables à l'employeur. Il peut prévoir en l'occurrence des délais d'attente plus longs, dérogeant à la disposition du

2e alinéa et arrêter que la perte de travail ne peut être prise en compte qu'en cas d'interruption complète du travail dans l'entreprise. Art. 33, 3e al. (nouveau) 3 Le Conseil fédéral définit la notion de fluctuations saisonnières de l'emploi. Art. 34, 2e al, deuxième phrase 2 ... Dans ce salaire sont comprises les indemnités de vacances et les allocations régulières convenues contractuellement, dans la mesure où celles-ci ne sont plus versées pendant la période où l'horaire est réduit et à condition que de telles allocations ne soient pas des indemnités pour inconvénients liés à l'exécution du travail. ... An. 35, 1er al. 1 Dans une période de deux ans, l'indemnité est versée pendant douze périodes de décompte au maximum. Ces deux ans sont comptés par entreprise et dès le premier jour de la première période de décompte pour laquelle l'indemnité est versée. An. 37, let. b et c L'employeur est tenu: b. De prendre à sa charge l'indemnité durant le délai d'attente (art. 32, 2e al.); c. De continuer à payer entièrement les cotisations aux assurances sociales prévues par les dispositions légales et contractuelles comme si la durée de travail était normale; il est autorisé à déduire du salaire des travailleurs l'intégralité de la part des cotisations qui est à leur charge, sauf stipulation contraire. An. 39, 2e al. 2 Lorsque toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont remplies et qu'il n'existe aucune objection de la part de l'autorité cantonale, la caisse rembourse à l'employeur, en règle générale dans le délai d'un mois, l'indemnité dûment versée, après déduction du montant prévu au titre du délai d'attente 27 Feuille fédérale. 141e année. Vol. III 401

Loi sur l'assurance-chômage (art. 37, let. b). En outre, elle accorde à l'employeur une bonification correspondant au montant de la part patronale des cotisations AVS, AI, APG, AC qu'il doit verser pour les heures perdues à prendre en compte. Art. 41, 1er al, deuxième phrase 1... Lorsque l'interruption dure plus d'un mois, les travailleurs s'efforceront en outre de chercher eux-mêmes une telle occupation. An. 42, 1er al, let. a 1 Les travailleurs qui exercent leur activité dans des branches où les interruptions de travail sont fréquentes, en raison des conditions météorologiques, ont droit à l'indemnité en cas d'intempéries (ci-après l'indemnité) lorsque: a. Ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum pour être assujettis aux cotisations AVS et que Art. 43, 1er, 3e et 5e al. 1 La perte de travail est prise en considération lorsque: a. Elle est exclusivement imputable aux conditions météorologiques et que b. La poursuite des travaux est techniquement impossible ou engendrerait des coûts disproportionnés, ou encore qu'elle ne peut être exigée des travailleurs et que c. Elle est annoncée par l'employeur conformément aux règles prescrites. 3 Pour chaque période de décompte, on déduit de la durée de la perte de travail à prendre en considération un demi-jour de travail à titre de délai d'attente. 5 Abrogé Art. 43a Perte de travail à ne pas prendre en considération (nouveau) La perte de travail n'est pas prise en considération notamment: a. Lorsqu'elle n'est imputable qu'indirectement aux conditions météorologiques (perte de clientèle, retard dans l'exécution des travaux); b. Lorsque, pour l'agriculture, il s'agit de pertes normales pour la saison; c. Lorsque le travailleur n'accepte pas l'interruption du travail et, partant, doit être rémunéré conformément au contrat de travail; d. Lorsqu'elle concerne des personnes qui se trouvent au service d'une organisation de travail temporaire. Art. 44 Calcul de l'indemnité et durée du versement 1 Le calcul de l'indemnité et la durée du versement sont régis par les dispositions des articles 34 et 35. 402

Loi sur l'assurance-chômage 2 Pour calculer la durée maximum du versement, on prend en considération les périodes de décompte concernant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries. Art. 45, 1er à 3e al. 1 Le Conseil

fédéral règle la procédure d'avis. 2 et 3 Abrogés An. 48, 2e al. 2 Lorsque toutes les conditions sont remplies et qu'il n'existe aucune objection de la part de l'autorité cantonale, la caisse rembourse à l'employeur, en règle générale dans le délai d'un mois, les indemnités dûment versées après déduction du montant prévu au titre du délai d'attente (art. 43,3e al.). En outre, elle accorde à l'employeur une bonification correspondant au montant de la part patronale des cotisations AVS, AI, APG, AC qu'il doit verser pour les heures perdues à prendre en compte. Art. 51, lei. b (nouvelle) et let. c Les travailleurs assujettis au paiement des cotisations, qui sont au service d'un employeur insolvable sujet à une procédure d'exécution forcée en Suisse ou y employant des travailleurs, ont droit à une indemnité pour insolvabilité (ci-après indemnité) lorsque: b. La procédure de faillite n'est pas engagée uniquement parce que, en raison de l'endettement notoire de l'employeur, aucun créancier n'est prêt à faire l'avance des frais ou que La lettre b actuelle devient lettre c. Art. 52, 1er al., troisième phrase (nouvelle) 1 . . . Si l'ouverture de la faillite ou la demande de saisie est retardée en raison d'une procédure judiciaire ou de poursuite, la durée de cette procédure n'est pas prise en compte dans le délai de trois mois. Art. 58 Sursis concordataire Les dispositions du présent chapitre s'appliquent par analogie en cas de sursis concordataire ou d'ajournement de la déclaration de faillite par le juge. Art. 62, 2e al., let. c (nouvelle) 2 Les conditions suivantes doivent être remplies: c. Aucun frais d'écolage ou de matériel didactique ne peut être perçu auprès des participants au chômage. 403

Loi sur l'assurance-chômage Art. 63 Etendue des prestations L'assurance rembourse les frais attestés, indispensables à l'organisation du cours. Le Conseil fédéral règle les détails. Art. 66, 2e al., ainsi que 3e et 4e al. (nouveaux) 2 Pendant le délai-cadre, elles sont versées pour six mois au plus, dans des cas exceptionnels, notamment pour des chômeurs âgés, pour douze mois au plus. Le Conseil fédéral règle les détails. 3 Les allocations d'initiation au travail sont réduites d'un tiers de leur montant initial après chaque tiers de la durée de la mise au courant prévue, mais au plus tôt après deux mois. 4 Les allocations sont versées par l'intermédiaire de l'employeur, en complément du salaire convenu. L'employeur doit payer les cotisations usuelles aux assurances sociales sur l'intégralité du salaire et prélever la part incombant au travailleur. Art. 75, 1er al. 1 La subvention allouée par l'assurance aux fins d'encourager l'emploi temporaire des chômeurs couvre 20 à 50 pour cent des frais pouvant être pris en compte. Le Conseil fédéral règle les détails; il détermine notamment les coûts à prendre en compte et l'échelonnement des taux de subvention. La compétence d'allouer les subventions et la procédure à suivre pour en demander l'octroi sont régies par les dispositions de l'article 64. Art. 83, 1er al, let. c 1 L'organe de compensation: c. Contrôle périodiquement la gestion des caisses ou confie ce contrôle, en tout ou partie, à des bureaux fiduciaires aptes à accomplir cette tâche. II 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. 33104 404

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message à l'appui d'une révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) du 23 août 1989 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1989 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 38 Cahier Numero Geschäftsnummer 89.062 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 26.09.1989 Date Data Seite 369-404 Page Pagina Ref. No 10 105 908 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.