

# NE\_GERICHTE TA.1994.315 vom 3. Februar 1995

NE Tribunal cantonal, 1995-02-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_TA.1994.315](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.1994.315)

FR: NE\_GERICHTE TA.1994.315 du 3 février 1995

IT: NE\_GERICHTE TA.1994.315 del 3 febbraio 1995

## Erwägungen

### E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable. 2. Aux termes de l'article 34 novies Cst.féd., l'assurance-chômage est obligatoire pour les travailleurs (al.2, 1re phrase). Elle est financée par les cotisations des assurés; si ceux-ci sont des salariés, leurs employeurs prennent à leur charge la moitié de la cotisation (al.4, 1re phrase). Le principe d'une obligation de cotiser à l'assurance-chômage est concrétisé par l'article 2 al.1 LACI, lequel astreint au paiement des cotisations d'assurance, sous réserve des exceptions prévues au second alinéa de cette disposition, d'une part celui qui est obligatoirement assuré selon la LAVS et doit payer des cotisations sur le revenu d'une activité dépendante en vertu de cette loi (litt.a), et d'autre part celui qui doit payer des cotisations au titre d'employeur en vertu de l'article 12 LAVS (litt.b). Par "travailleurs", il faut entendre non seulement les personnes physiques qui sont liées à un employeur par un contrat de travail au sens des articles 319 ss CO, mais également, entre autres catégories, le personnel des services publics, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'employés liés par un rapport de service à la collectivité qui les emploie (ATF 111 V 267). Comme l'a exposé le Conseil fédéral dans son message du

### E. 3

septembre 1975 concernant une modification de la Cst.féd. en vue d'aménager l'assurance-chômage selon une nouvelle conception, le personnel des services publics, dont les emplois ne sont en général pas menacés par les récessions, est appelé à verser des cotisations avant tout au titre de la solidarité (FF 1975 II, p.1596-1597). 3. a) Selon l'article 31 al.1 LACI, les travailleurs dont la durée normale de travail est réduite, ou l'activité suspendue, ont droit à l'indemnité en cas de RHT lorsqu'en particulier la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire et que l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (litt.d) et lorsque la perte de travail doit être prise en considération (litt.b). Cette dernière condition est réalisée, selon l'article 32 al.1 litt.a LACI, si la perte de travail est due à des facteurs d'ordre économique et qu'elle est inévitable. Par contre, cette condition n'est notamment pas réalisée, en vertu de l'article 33 al.1 litt.a LACI, lorsqu'elle est due à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer. b) La perte de travail au sens de ces dispositions présuppose que l'entreprise soit touchée économiquement de façon inhabituelle et imprévisible par un fléchissement de la demande des produits ou des services à laquelle elle répond normalement (DTA 1985, p.112). De plus, ce fléchissement de la demande doit entraîner des répercussions économiques négatives pour l'entreprise et lui faire encourir à tout le moins des risques particuliers d'exploitation, comme cela ressort a contrario de l'article 33 al.1 litt.a LACI. Dans ces conditions, on ne saurait disconvenir que les entreprises du secteur public, en tant qu'elles sont chargées de tâches d'intérêt public

dont la sauvegarde incombe à la collectivité, n'encourent pas de tels risques. En effet, dans la mesure où ces activités doivent être accomplies en raison des exigences de l'intérêt public qui ont déterminé leur mise en oeuvre et doivent en conséquence être poursuivies quels que soient les aléas de la conjoncture, leur éventuel déficit, si ce n'est l'ensemble même de leurs dépenses, se trouvent couverts par les fonds publics. Dans une situation semblable, exempte de licenciements pour les travailleurs des services publics proprement dits, la question des indemnités en cas de RHT ne se pose donc pas. D'ailleurs, s'il fallait envisager leur versement dans un tel cas, on en arriverait à une "double couverture" de la réduction de l'horaire de travail par les deniers publics, à savoir ceux émanant de l'impôt et ceux de l'assurance-chômage (Gerhard Gerhards, Kommentar zum AVIG, Band I, Berne 1988, p.414-415, no 17).

c) Les établissements et installations militaires du canton appartiennent à l'administration centrale cantonale. Il sont rattachés à la division des affaires militaires, qui est l'une des quatre divisions du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (art.2 et 10 du règlement d'organisation du Département de la justice, de la santé et de la sécurité, du 30.3.1994; règlement d'administration des établissements et installations militaires du canton de Neuchâtel, du 4.8.1982). Ainsi que l'a relevé l'autorité de recours de première instance, les établissements et installations militaires ne constituent pas une entreprise dont l'existence pourrait être mise en péril en raison d'une diminution de travail due à des facteurs d'ordre économique. C'est l'Etat lui-même qui est employeur du personnel desdits établissements, lequel est soumis au statut des fonctionnaires cantonaux. A ce titre, les établissements et installations militaires ne peuvent pas, pour les motifs exposés plus haut, prétendre l'indemnité en cas de RHT lorsque, dans l'accomplissement de leurs tâches, le volume de leur travail diminue. Il peut éventuellement en aller autrement d'un employeur du secteur public qui exerce une activité purement commerciale, soumise comme toute entreprise privée aux lois du marché et aux impératifs de rentabilité, comme cela a été admis dans le cas des services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds (arrêt du Tribunal administratif du 29.10.1992; cette cause est toutefois encore pendante devant le Tribunal fédéral des assurances, sur recours de l'OFIAMT). Cette hypothèse n'est cependant pas réalisée dans le cas présent, car il n'est pas contesté que, même si le budget de l'Etat, de ses départements et services implique une gestion économe des deniers publics, les établissements et installations militaires accomplissent exclusivement une tâche d'intérêt public qui échappe aux lois du marché auxquelles sont soumises les entreprises commerciales. Pour ce motif déjà, le recours est donc mal fondé.

4. a) Le Département de l'économie publique a par ailleurs confirmé le point de vue de l'office du chômage selon lequel les circonstances invoquées par les établissements et installations militaires, entraînant une perte de travail, sont inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer, au sens de l'article 33 al.1 litt.a LACI. A supposer que les établissements et installations militaires puissent être considérés comme un employeur susceptible de percevoir des indemnités en cas de RHT, ce qui n'est pas le cas comme on l'a vu, ce point de vue du département et de l'office du chômage n'est pas critiquable. Le projet Armée 95 était connu, avant sa mise en place effective dès le 1er janvier 1995, depuis plusieurs années, et ses conséquences importantes (réduction considérable des effectifs de l'armée et de la durée des services notamment) de même que la réduction constante des dépenses militaires, sont notoires de longue date et ne pouvaient pas être ignorées de ceux qui participent précisément à l'accomplissement des tâches du Groupement de l'armement, en particulier à l'équipement des troupes. Aussi était-il prévisible que les commandes du Groupement de l'armement - d'ailleurs elles-mêmes sans rapport direct avec la conjoncture

économique - seraient affectées par la réorganisation de l'armée, et cela probablement pas seulement de manière temporaire. Compte tenu de l'activité spécifique des établissements et installations militaires de Colombier (DTA 1989, p.121), qui ont pour seul client le Groupement de l'armement, une certaine perte de travail doit dès lors être considérée comme un risque normal d'exploitation. b) A cela s'ajoute le fait qu'en l'occurrence une autre condition du droit aux prestations, qui n'a pas été examinée par les autorités de première instance, n'est probablement pas remplie. Selon l'article 33 al.1 litt.e LACI, la perte de travail ne doit pas être prise en considération lorsqu'elle touche des personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire. Or, les personnes pour lesquelles les établissements et installations militaires font valoir une réduction de l'horaire de travail sont des travailleurs à domicile, engagés en tant que tels par des contrats de durée limitée dans le temps : le contrat prend effet le 1er mai de l'année de signature et s'éteint à la dernière livraison, mais au plus tard le 30 avril de l'année suivante. Même s'il est possible (le dossier ne fournit pas d'indications à ce sujet) que le même travailleur à domicile soit réengagé sous la forme d'un nouveau contrat de durée limitée pour une autre commande ultérieure, on peut douter sérieusement que l'engagement puisse être considéré sans autres comme un emploi d'une durée indéterminée, permettant la prise en considération d'une perte de travail éventuelle susceptible de donner lieu à une indemnité en cas de RHT. La question peut toutefois demeurer indécise.

5. Il apparaît ainsi que l'indemnité litigieuse a été refusée à bon droit aux établissements et installations militaires de Colombier, ce qui conduit au rejet du recours. Il n'y a pas lieu à perception de frais, la procédure étant gratuite (art.103 al.4 LACI).

## **E. 12**

LAVS (litt.b). Par "travailleurs", il faut entendre non seulement les personnes physiques qui sont liées à un employeur par un contrat de travail au sens des articles 319 ss CO, mais également, entre autres catégories, le personnel des services publics, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'employés liés par un rapport de service à la collectivité qui les emploie (ATF 111 V 267). Comme l'a exposé le Conseil fédéral dans son message du 3 septembre 1975 concernant une modification de la Cst.féd. en vue d'aménager l'assurance-chômage selon une nouvelle conception, le personnel des services publics, dont les emplois ne sont en général pas menacés par les récessions, est appelé à verser des cotisations avant tout au titre de la solidarité (FF 1975 II, p.1596-1597).

3. a) Selon l'article 31 al.1 LACI, les travailleurs dont la durée normale de travail est réduite, ou l'activité suspendue, ont droit à l'indemnité en cas de RHT lorsqu'en particulier la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire et que l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (litt.d) et lorsque la perte de travail doit être prise en considération (litt.b). Cette dernière

condition est réalisée, selon l'article 32 al.1 litt.a LACI, si la perte de travail est due à des facteurs d'ordre économique et qu'elle est inévitable. Par contre, cette condition n'est notamment pas réalisée, en vertu de l'article 33 al.1 litt.a LACI, lorsqu'elle est due à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer.

b) La perte de travail au sens de ces dispositions présuppose que l'entreprise soit touchée économiquement de façon inhabituelle et imprévisible par un fléchissement de la demande des produits ou des services à laquelle elle répond normalement (DTA 1985, p.112). De plus, ce fléchissement de la demande doit entraîner des répercussions économiques négatives pour l'entreprise et lui faire encourir à tout le moins des risques particuliers d'exploitation, comme cela ressort a contrario de l'article 33 al.1 litt.a LACI.

Dans ces conditions, on ne saurait disconvenir que les entreprises du secteur public, en tant qu'elles sont chargées de tâches d'intérêt public dont la sauvegarde incombe à la collectivité, n'encourent pas de tels risques. En effet, dans la mesure où ces activités doivent être accomplies en raison des exigences de l'intérêt public qui ont déterminé leur mise en oeuvre et doivent en conséquence être poursuivies quels que soient les aléas de la conjoncture, leur éventuel déficit, si ce n'est l'ensemble même de leurs dépenses, se trouvent couverts par les fonds publics. Dans une situation semblable, exempte de licenciements pour les travailleurs des services publics proprement dits, la question des indemnités en cas de RHT ne se pose donc pas. D'ailleurs, s'il fallait envisager leur versement dans un tel cas, on en arriverait à une "double couverture" de la réduction de l'horaire de travail par les deniers publics, à savoir ceux émanant de l'impôt et ceux de l'assurance-chômage (Gerhard Gerhards, Kommentar zum AVIG, Band I, Berne 1988, p.414-415, no 17).

c) Les établissements et installations militaires du canton appartiennent à l'administration centrale cantonale. Il sont rattachés à la division des affaires militaires, qui est l'une des quatre divisions du Département de la justice, de la santé et de la sécurité (art.2 et 10 du règlement d'organisation du Département de la justice, de la santé et de

la sécurité, du 30.3.1994; règlement d'administration des établissements et installations militaires du canton de Neuchâtel, du 4.8.1982). Ainsi que l'a relevé l'autorité de recours de première instance, les établissements et installations militaires ne constituent pas une entreprise dont l'existence pourrait être mise en péril en raison d'une diminution de travail due à des facteurs d'ordre économique. C'est l'Etat lui-même qui est employeur du personnel desdits établissements, lequel est soumis au statut des fonctionnaires cantonaux. A ce titre, les établissements et installations militaires ne peuvent pas, pour les motifs exposés plus haut, prétendre l'indemnité en cas de RHT lorsque, dans l'accomplissement de leurs tâches, le volume de leur travail diminue.

Il peut éventuellement en aller autrement d'un employeur du secteur public qui exerce une activité purement commerciale, soumise comme toute entreprise privée aux lois du marché et aux impératifs de rentabilité, comme cela a été admis dans le cas des services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds (arrêt du Tribunal administratif du 29.10.1992; cette cause est toutefois encore pendante devant le Tribunal fédéral des assurances, sur recours de l'OFIAMT). Cette hypothèse n'est cependant pas réalisée dans le cas présent, car il n'est pas contesté que, même si le budget de l'Etat, de ses départements et services implique une gestion économe des deniers publics, les établissements et installations militaires accomplissent exclusivement une tâche d'intérêt public qui échappe aux lois du marché auxquelles sont soumises les entreprises commerciales. Pour ce motif déjà, le recours est donc mal fondé.

4. a) Le Département de l'économie publique a par ailleurs confirmé le point de vue de l'office du chômage selon lequel les circonstances invoquées par les établissements et installations militaires, entraînant une perte de travail, sont inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer, au sens de l'article 33 al.1 litt.a LACI. A supposer que les établissements et installations militaires puissent être considérés comme un employeur susceptible de percevoir des indemnités en cas de RHT, ce qui n'est pas le cas comme on l'a vu, ce point de vue du département et de l'office du chômage n'est pas critiquable. Le projet Armée 95 était connu, avant sa mise en place effective dès

le 1er janvier 1995, depuis plusieurs années, et ses conséquences importantes (réduction considérable des effectifs de l'armée et de la durée des services notamment) de même que la réduction constante des dépenses militaires, sont notoires de longue date et ne pouvaient pas être ignorées de ceux qui participent précisément à l'accomplissement des tâches du Groupement de l'armement, en particulier à l'équipement des troupes. Aussi était-il prévisible que les commandes du Groupement de l'armement - d'ailleurs elles-mêmes sans rapport direct avec la conjoncture économique - seraient affectées par la réorganisation de l'armée, et cela probablement pas seulement de manière temporaire. Compte tenu de l'activité spécifique des établissements et installations militaires de Colombier (DTA 1989, p.121), qui ont pour seul client le Groupement de l'armement, une certaine perte de travail doit dès lors être considérée comme un risque normal d'exploitation.

b) A cela s'ajoute le fait qu'en l'occurrence une autre condition du droit aux prestations, qui n'a pas été examinée par les autorités de première instance, n'est probablement pas remplie. Selon l'article 33 al.1 litt.e LACI, la perte de travail ne doit pas être prise en considération lorsqu'elle touche des personnes qui ont un emploi d'une durée déterminée, sont en apprentissage ou au service d'une organisation de travail temporaire. Or, les personnes pour lesquelles les établissements et installations militaires font valoir une réduction de l'horaire de travail sont des travailleurs à domicile, engagés en tant que tels par des contrats de durée limitée dans le temps : le contrat prend effet le 1er mai de l'année de signature et s'éteint à la dernière livraison, mais au plus tard le 30 avril de l'année suivante. Même s'il est possible (le dossier ne fournit pas d'indications à ce sujet) que le même travailleur à domicile soit réengagé sous la forme d'un nouveau contrat de durée limitée pour une autre commande ultérieure, on peut douter sérieusement que l'engagement puisse être considéré sans autres comme un emploi d'une durée indéterminée, permettant la prise en considération d'une perte de travail éventuelle susceptible de donner lieu à une indemnité en cas de RHT. La question peut toutefois demeurer indécise.

5. Il apparaît ainsi que l'indemnité litigieuse a été refusée à bon

droit aux établissements et installations militaires de Colombier, ce qui conduit au rejet du recours.

Il n'y a pas lieu à perception de frais, la procédure étant gratuite (art.103 al.4 LACI).

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