

VD_GERICHTE ZQ13.016244 vom 10. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ13.016244

FR: VD_GERICHTE ZQ13.016244 du 10 février 2014

IT: VD_GERICHTE ZQ13.016244 del 10 febbraio 2014

Erwägungen

E. 1

let. a et al. 4 LPA-VD).

E. 2

En l'espèce, est litigieuse la question de l'octroi de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail en faveur de onze employés de la recourante pour la période du 1er mars au 30 juin 2013.

E. 3

a) 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 aux conditions posées par l'art. 31 al. 1 LACI. Si le droit à l'indemnité appartient selon l'art. 31 LACI au travailleur, l'exercice de ce droit incombe selon l'art. 38 LACI à l'employeur (RUBIN, op. cit., p. 523, ch. 6.1.13.1). L'employeur est en outre tenu, selon l'art. 37 let. a LACI, d'avancer l'indemnité – qui s'élève à 80% de la perte de gain prise en considération (art. 34 al. 1 LACI) – et de la verser aux travailleurs le jour de paie habituel; cette avance sera remboursée par la caisse de chômage si

- 7 - le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est reconnu, l'employeur faisant valoir auprès de la caisse de chômage l'ensemble des prétentions à l'indemnité pour les travailleurs de son entreprise (art. 38 et 39 al. 2 LACI; RUBIN, op. cit., p. 524, ch. 6.1.14.1). b) En vertu de l'art. 31 al. 1 LACI, 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 si, entre autres conditions, la perte de travail doit être prise en considération (let. b), si le congé n'a pas été donné (let. c) et si la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire, et si l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (let. d). La perte de travail n'est prise en considération que si elle est due à des facteurs d'ordre économique et est inévitable (art. 32 al. 1 let. a LACI), et si elle est d'au moins 10% de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs de l'entreprise (art. 32 al. 1 let. b LACI). c) Par facteurs d'ordre économique, il faut entendre tant les facteurs structurels que les facteurs conjoncturels, le Tribunal fédéral refusant de procéder à une distinction claire entre ces deux facteurs; pour le reste, il procède à une interprétation large du terme "ordre économique"; font partie des facteurs d'ordre économique notamment les baisses de commande d'un produit que l'employeur vend habituellement (ATF 128 V 305 consid. 3a; NUSSBAUMER, op. cit., n. 477, p. 2321). Cependant, même quand la perte de travail satisfait à ces critères, elle n'est pas prise en considération, notamment lorsqu'elle est due à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer (art. 33 al. 1 let. a LACI; TFA C 173/03 du 23 septembre 2003 consid. 2), lorsqu'elle est habituelle dans la branche, la

profession ou l'entreprise, ou qu'elle est causée par des fluctuations saisonnières de l'emploi (art. 33 al. 1 let. b LACI).

- 8 - Le but de cette dernière exception est, avant tout, d'exclure l'indemnisation des réductions de l'horaire de travail qui se répètent régulièrement (ATF 121 V 371 consid. 2a; ATF 119 V 357 consid. 1a et les références citées). d) Selon la jurisprudence, doivent être considérés comme des risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI les pertes de travail habituelles, c'est-à-dire celles qui, d'après l'expérience de la vie, surviennent périodiquement et qui, par conséquent, peuvent faire l'objet de calculs prévisionnels. Les pertes de travail susceptibles de toucher chaque employeur sont des circonstances inhérentes aux risques d'exploitation généralement assumés par une entreprise; ce n'est que lorsqu'elles présentent un caractère exceptionnel ou extraordinaire qu'elles ouvrent droit à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La question du risque d'exploitation ne saurait par ailleurs être tranchée de manière identique pour tous les genres d'entreprises, ce risque devant au contraire être apprécié dans chaque cas particulier, compte tenu de toutes les circonstances liées à l'activité spécifique de l'exploitation en cause (ATF 119 V 498 consid. 1; SVR 2003 ALV n° 9 p. 27, consid. 5; TFA du 10 mars 1994, in: DTA 1995 n° 20 pp. 117 ss consid. 1b; TFA C 173/03 du 23 septembre 2003 consid. 2; voir aussi NUSSBAUMER, op. cit., n. 483 p. 2323). De manière générale, la jurisprudence considère que des délais d'exécution reportés à la demande du maître de l'ouvrage ne représentent pas des circonstances exceptionnelles dans le domaine de la construction. Même les pertes de travail dues à l'annulation de travaux ensuite de l'insolvabilité du maître de l'ouvrage ou provoquées par le retard d'un projet en raison d'une procédure d'opposition constituent des risques normaux d'exploitation (cf. TFA C 173/03 du 23 septembre 2003 consid. 2.2). Quant aux variations du taux d'occupation dans une entreprise en raison d'une situation concurrentielle tendue, elles sont susceptibles de toucher chaque employeur d'une même branche économique et sont donc, elles aussi, inhérentes à de tels risques (DTA

- 9 - 1999 n° 10 pp. 50 ss consid. 2 et 4, DTA 1998 n° 50 pp. 291-292 consid. 1 et les références citées). Par ailleurs, l'expérience prouve que des fluctuations du carnet de commandes sont absolument habituelles dans les entreprises de construction, tant en hiver que pendant les autres saisons (DTA 1999 n° 10 p. 51 consid. 4a). En outre, dans une situation conjoncturelle difficile pour les finances publiques, on ne saurait tenir le report de délais d'ouvertures de chantiers par des collectivités publiques pour des circonstances exceptionnelles. Les pertes de travail qui peuvent en découler doivent donc être considérées comme des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation d'une entreprise de construction (TFA C 316/96 du 18 mars 1997; TFA C 113/00 du 13 septembre 2000 consid. 1). La perte de travail doit être limitée dans le temps pour être indemnisable, l'idée étant d'aider temporairement des entreprises viables à surmonter des difficultés passagères imprévisibles. L'examen du caractère temporaire de la réduction de l'horaire de travail doit être fait de manière prospective, c'est-à-dire en se plaçant au moment où l'indemnité est demandée. Selon la jurisprudence, tant qu'il n'existe pas de faits ou d'éléments concrets qui indiquent le contraire, on doit présumer que la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire et que des emplois pourront être maintenus (ATF 121 V 373 consid. 2a; ATF 111 V 384 consid. 2b; cf. TFA C 292/03 du 2 novembre 2004 consid. 3.1). Différents éléments entrent en ligne de compte pour juger du caractère provisoire de la réduction de l'horaire de travail; on prendra en considération l'ensemble des circonstances,

à savoir notamment la rentabilité et les liquidités de l'entreprise, le carnet et les perspectives de commandes ainsi que la situation concurrentielle. Il conviendra également de tenir compte du fait qu'une entreprise a d'ores et déjà bénéficié de manière répétée de l'indemnité. Ce dernier critère ne permet toutefois pas à lui seul de renverser la présomption jurisprudentielle susmentionnée (TFA C 292/03 du 2 novembre 2004 consid. 3.1 et les références; voir également RUBIN, op. cit., p. 483 et la jurisprudence citée).

- 10 -

E. 4

Dans les arrêts de principe rendus le 22 mai 2013 en matière d'autorisation de construire une résidence secondaire, le Tribunal fédéral a admis la qualité pour recourir de l'Association [...] (ATF 139 II 271), ainsi que l'applicabilité directe des art. 75b et 197 ch. 9 Cst (Constitution fédérale du 18 avril 1999; RS 101) (l'art. 75b Cst prévoit que les résidences secondaires constituent au maximum 20% du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune [al. 1]; la loi oblige les communes à publier chaque année leur plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution [al. 2] et l'art. 197 ch. 9 Cst prévoit quant à lui que le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires sur la construction, la vente et l'enregistrement au registre foncier si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75b par le peuple et les cantons [al. 1]; les permis de construire des résidences secondaires qui auront été délivrés entre le 1er janvier de l'année qui suivra l'acceptation de l'art. 75b par le peuple et les cantons et la date d'entrée en vigueur de ses dispositions d'exécution seront nuls [al. 2]) aux permis de construire délivrés après le 11 mars 2012 (ATF 139 II 243), indépendamment de la date du dépôt de la demande, en précisant qu'un permis délivré après le 1er janvier 2013 est nul, mais qu'un permis délivré avant cette date mais après le 11 mars 2012 est annulable (sous réserve des cas de figure particuliers de la protection de la confiance ou du déni de justice) (ATF 139 II 263). Au considérant 8 de l'ATF 139 II 263, la Haute Cour a précisé que dans la mesure où la demande de permis avait été déposée peu avant la date de la votation, les requérants devaient compter avec le risque que la disposition constitutionnelle soit adoptée et devienne dès lors applicable à leur projet de construction.

E. 5

a) Dans le cas présent, l'intimé a estimé que les pertes de travail invoquées par la recourante ne pouvaient être prises en considération, dès lors que la situation induite par l'initiative Weber n'était pas subite ou imprévisible, c'est-à-dire exceptionnelle ou extraordinaire, ce qui aurait permis à l'assurance-chômage d'octroyer des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.

- 11 - b) La recourante fait pour sa part essentiellement valoir que les pertes de travail en cause étaient inévitables, dans la mesure où l'acceptation de l'initiative Weber, puis le calendrier de sa mise en œuvre, étaient imprévisibles. Pour elle, il ne s'agit dès lors pas de risques normaux d'exploitation, ni de pertes habituelles de travail. Elle allègue en outre que la situation présente un caractère provisoire. Or, tant le caractère provisoire qu'imprévisible de la situation ne saurait être admis. La récolte des signatures pour l'initiative "pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires" a débuté le 20 juin 2006. L'initiative a été déposée le 18 décembre 2007, pour aboutir le 18 janvier 2008 et être soumise en votation le 11 mars 2012. Conformément à l'arrêté fédéral la concernant et à

l'art. 15 al. 3 LDP (loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques; RS 161.1), la modification de la Constitution, acceptée par le peuple et les cantons, est entrée en vigueur le 11 mars 2012 (RO 2012 3627; voir également <http://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis345.html>). Ainsi, lorsque la recourante a déposé son préavis de réduction de l'horaire de travail, le 19 février 2013, l'initiative Weber avait déjà été acceptée depuis près d'une année par le peuple et les cantons, ce qui conduit à nier le caractère imprévisible, respectivement extraordinaire de la situation dont se prévaut la recourante, dès lors qu'il lui était loisible de s'organiser pour tenir compte de ses effets. Dès le 11 mars 2012, l'art. 197 ch. 9 Cst. a réglementé la situation, en prévoyant notamment que le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires sur la construction, la vente et l'enregistrement au registre foncier si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75b par le peuple et les cantons (al. 1). S'agissant des permis de construire délivrés à compter du 1er janvier 2013 et jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la législation d'exécution, l'art. 197 ch. 9 al. 2 Cst. prévoit leur nullité. Dès le mois de mars 2012, la recourante était ainsi informée de la situation et du

- 12 - risque que la disposition constitutionnelle soit appliquée à compter de mars 2012 aux projets de construction de résidences secondaires. La recourante avait en outre connaissance du fait que tous les permis de construire des résidences secondaires délivrés dès le 1er janvier 2013 seraient nuls. Le titre de l'initiative, le Message du Conseil fédéral et les explications fournies avec le matériel de vote allaient au demeurant dans le sens d'une applicabilité directe des art. 75b et 197 ch. 9 Cst. (cf. dans ce sens ATF 139 II 243 consid. 9.2). Dans ces circonstances, compte tenu d'une part du long délai courant entre l'acceptation de l'initiative et l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, et, d'autre part, du fait qu'à terme, la situation sera réglementée par dite législation d'exécution, laquelle ne sera pas temporaire, le caractère provisoire de la perte de travail fait défaut. Il est en effet douteux que la perte de travail liée à une modification législative ne soit que passagère, d'autant plus que la recourante ne fait rien valoir qui laisse supposer autre chose. Le même constat s'imposait au demeurant déjà en se plaçant au moment de la demande d'indemnité, en février 2013. Dans son arrêt de principe dans le cadre d'une contestation relative à un permis de construire (ATF 139 II 263 consid. 8), le Tribunal fédéral a du reste rappelé que les parties qui avaient requis un permis de construire devaient compter avec le risque que la disposition constitutionnelle soit adoptée et devienne dès lors applicable à leur projet de construction. La question peut encore se poser de savoir si une modification législative, voire même, comme en l'espèce, constitutionnelle, soit celle entraînée par l'acceptation de l'initiative, est ou non assimilable à un facteur d'ordre économique, singulièrement si l'on se trouve en présence d'une perte de travail due à des facteurs économiques au sens de l'art. 32 al. 1 let. a LACI. Une telle modification ne fait qu'entraîner des facteurs d'ordre économiques. Certes, le marché de l'économie peut engendrer des actes législatifs et dans cette hypothèse, on pourrait envisager de retenir un facteur économique à l'origine de l'acte législatif. Cependant l'initiative Weber ne répond pas à un besoin ou une contrainte économique; elle tend

- 13 - à un but de protection du paysage et de la nature. Il semble dès lors douteux de retenir en l'espèce une perte de travail due à des facteurs d'ordre économique au sens de l'art. 32 al. 1 let a LACI. Cette question souffre toutefois de demeurer ouverte, le recours devant quoi qu'il en soit être rejeté. On ajoutera que s'il est vrai que la recourante s'est adaptée à la situation dans une certaine mesure, en réduisant son nombre de collaborateurs de vingt-cinq

à dix-sept à la fin de l'année 2012, il n'en demeure pas moins que les efforts entrepris ne peuvent justifier à eux seuls l'octroi des indemnités pour réductions de l'horaire de travail. A cet égard, en relation avec le caractère temporaire de la réduction de travail (art. 31 al. 1 let. d LACI), l'administration fédérale publiait un communiqué le 15 mars 2012 (<http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=43775>) largement repris dans les médias, mentionnant l'applicabilité immédiate du nouvel article constitutionnel aux demandes de permis de construire postérieures au 11 mars 2012. En conséquence, à la date du 19 mars 2013 à tout le moins, il existait déjà des indicateurs d'une forte diminution des chantiers à venir, sachant que la Commune de [...] est largement au-dessus du quota de 20% (elle se situe en effet à environ 70% selon le recensement de l'office fédéral de la statistique, cf. <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/04094/index.html?lang=fr>). Par conséquent, il ne pouvait que s'imposer à l'esprit que les emplois ne pouvaient être maintenus à terme. En outre, l'existence d'une situation économique défavorable ou une perte de travail due à des motifs indépendants de la volonté de l'entreprise ne suffisent pas pour que la perte de travail soit indemnisable (DTA 1999 n° 35 p. 204, DTA 1998 n° 50 p. 290; DTA 1996/97 n° 40 p. 220). Il a par ailleurs été jugé que même les pertes de travail provoquées par le retard d'un projet de construction en raison d'une procédure d'opposition constituent des risques normaux d'exploitation (TFA C 113/00 du 13 septembre 2000 consid. 1 précité).

- 14 - Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'autorité intimée a nié le droit à l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail à la recourante. Le recours, mal fondé, doit donc être rejeté.

E. 6

La procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires. Au vu de l'issue du litige, la recourante succombe de sorte qu'il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (art. 61 let. g LPGA).

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