Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
C 15/05

Arrêt du 23 mars 2006
IVe Chambre

Composition
MM. les Juges Ursprung, Président, Schön et Frésard. Greffier : M. Wagner

Parties
X._____ Sàrl, p.a. M._____, recourante,

contre

Office régional de placement, place Chauderon 9, 1003 Lausanne, intimé,

Instance précédente
Tribunal administratif du canton de Vaud, Lausanne

(Jugement du 15 décembre 2004)

Faits:
A.
R._____, né le 9 novembre 1959, est au bénéfice d'une formation d'électricien (certificat fédéral de capacité [CFC]obtenu en 1978) et d'électronicien en radio et télévision (CFC obtenu en 1980). Entre 1982 et 1994, il a participé à la gestion de magasins de disques en qualité de commerçant indépendant. En 1995, il a oeuvré au service externe d'un Institut d'enseignement commercial. De 1996 à 1997, il a assumé la responsabilité d'un magasin de l'entreprise de techniques plastiques Y._____ SA.
Le 1er janvier 1998, R._____ s'est inscrit à l'assurance-chômage. Du 7 mai au 6 novembre 1998, il a bénéficié d'un emploi temporaire subventionné comme technicien radio et télévision, auprès de l'organisme Z._____.
Le 6 novembre 1998, R._____ a été engagé par l'entreprise X._____ Sàrl, en qualité de technicien radio-télévision dès le 1er décembre 1998. Le contrat de travail, de durée indéterminée, prévoyait que R._____ - qui avait besoin d'une nouvelle formation, que le chef de l'entreprise était prêt à assumer - s'occuperait également de la réception de la clientèle et de la vente, en cas de disponibilité.
Parallèlement, R._____ a déposé auprès de l'Office régional de placement de Lausanne (ci-après: l'ORP) une demande d'allocations d'initiation au travail, datée du 5 novembre 1998. De son côté, l'entreprise X._____ Sàrl a signé un formulaire de « confirmation de l'employeur relative à l'initiation au travail », indiquant que l'initiation au travail se déroulerait du 1er décembre 1998 au 31 mai 1999. Les dispositions figurant au bas du formulaire, lesquelles primaient tout accord contenant des clauses contraires, prévoyaient notamment que l'employeur prenait les engagements suivants:
« initier l'assuré au travail dans son entreprise »;
« conclure avec le travailleur un contrat de travail de durée indéterminée, assorti d'une durée minimale et, lorsqu'il est prévu une période d'essai, à la limiter normalement à un mois et à l'indiquer expressément dans le contrat. La durée minimale est de six mois d'initiation au travail plus un délai de résiliation d'un mois. En

principe, après la période d'essai, le contrat de travail peut être résilié durant cette durée minimale uniquement pour justes motifs conformément à l'article 337 CO. Etant donné qu'il s'agit de rapports de travail de durée indéterminée, ils devront être annulés moyennant résiliation. Dans ce cas, l'office du travail compétent doit être informé sans retard ».
Par décision du 16 novembre 1998, l'ORP a admis la demande d'allocations d'initiation au travail, les indemnités requises pouvant être octroyées du 1er décembre 1998 au 31 mai 1999 pour autant que les autres conditions y ouvrant droit soient remplies. Les allocations d'initiation au travail étaient octroyées sous réserve du respect du contrat de travail du 6 novembre 1998.
Le 27 avril 1999, l'entreprise X._____ Sàrl a résilié les rapports de travail avec R._____ pour le 31 mai 1999. Elle indiquait que les résultats déficitaires de la société et la marche des affaires qui n'avait fait qu'empirer pendant ces derniers mois avaient dicté cette décision, prise à regret.
Le 7 mai 1999, l'ORP a annulé sa décision du 16 novembre 1998, au motif que le contrat de travail avait été résilié au cours de la période d'initiation au travail, que cela était contraire aux engagements pris par l'employeur et que les conditions pour l'octroi des prestations n'étaient dès lors plus remplies, le licenciement pour raisons économiques ne constituant pas des justes motifs selon l'art. 337 CO. Il invitait également la caisse de chômage à procéder à la demande de restitution des allocations déjà perçues.
L'entreprise X._____ Sàrl a déféré cette décision au Service de l'emploi de l'Etat de Vaud, première instance de recours en matière d'assurance-chômage, qui l'a déboutée par décision du 9 novembre 1999.
B.
Par jugement du 15 décembre 2004, le Tribunal administratif du canton de Vaud a rejeté le recours formé par X._____ Sàrl contre cette décision.
C.
X._____ Sàrl interjette un recours de droit administratif contre ce jugement, en concluant à l'annulation de la décision du Service de l'emploi du 9 novembre 1999. Elle demande que les motifs invoqués lors de la résiliation du contrat de travail qui la liait avec R._____ soient pris en considération de manière équitable.
Le président de la Chambre des prestations sociales du Tribunal administratif conclut au rejet du recours. De son côté, l'Office régional de placement de Lausanne s'en remet à justice. Le Secrétariat d'Etat à l'économie n'a pas déposé d'observations.

Considérant en droit:
1.
1.1 La recourante reproche aux premiers juges d'avoir violé le principe de célérité de la procédure. Elle déclare que l'employé responsable de l'atelier à l'époque de son recours du 7 décembre 1999, qui aurait pu attester les carences dans le métier de R._____, n'est plus à son service depuis longtemps.
1.2 L'art. 29 al. 1 Cst. - qui a succédé à l'art. 4 al. 1 aCst. depuis le 1er janvier 2000 - dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. A l'instar de l'art. 6 par. 1 CEDH - qui n'offre, à cet égard, pas une protection plus étendue (RCC 1978 p. 325 consid. 2) -, cette disposition consacre le principe de la célérité, autrement dit prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (ATF 124 I 142 consid. 2c, 119 Ib 323 s. consid. 5; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, Berne 1999, p. 505 s.; Georg Müller, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 93 ad art. 4 aCst.; Haefliger/Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Berne 1999, p. 200 s.).
En droit des assurances sociales, la procédure de première instance est gouvernée par le principe de célérité. Ce principe est désormais consacré à l'art. 61 let. a LPGA, en vigueur depuis le 1er janvier 2003. Il exige des cantons que la procédure soit simple et rapide et constitue l'expression d'un principe général du droit des assurances sociales (ATF 110 V 61 consid. 4b; Ueli Kieser, Das einfache und rasche Verfahren, insbesondere im Sozialversicherungsrecht, in : RSAS 1992 p. 272 ainsi que la note n°28, et p. 278 s.; Rüedi, Allgemeine Rechtsgrundsätze des Sozialversicherungsprozesses, in : Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Berne 1993, p. 460 s. et les arrêts cités). La procédure judiciaire de première instance est ainsi soumise au principe de célérité, que ce soit devant une autorité cantonale ou devant une autorité fédérale.

1.3 Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (ATF 130 I 332 consid. 5.2, 124 I 142 consid. 2c, 119 Ib 325 consid. 5b et les références). A cet égard, il appartient au justiciable d'entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 107 Ib 158 s. consid. 2b et c). Cette obligation s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative (Haefliger/Schürmann, op. cit., p. 203-204; Auer/Malinverni/ Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, n. 1243). On ne saurait par ailleurs reprocher à une autorité quelques temps morts; ceux-ci sont inévitables dans une procédure. Une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent cependant justifier la lenteur excessive d'une procédure (ATF 122 IV 103 consid. I/4 p. 111; 107
Ib 165 consid. 3c); il appartient en effet à l'Etat d'organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme aux règles (ATF 119 III 3 consid. 3; Jörg Paul Müller, op. cit., p. 506 s.; Haefliger/Schürmann, op. cit., p. 204 s.; Auer/ Malinverni/Hottelier, op. cit., n°1244 s.).
1.4 La sanction du dépassement du délai raisonnable ou adéquat consiste d'abord dans la constatation de la violation du principe de célérité, qui constitue une forme de réparation pour celui qui en est la victime. Cette constatation peut également jouer un rôle sur la répartition des frais et dépens, dans l'optique d'une réparation morale (ATF 130 I 333 consid. 5.3, 129 V 417 consid. 1.3 et les références).
1.5 En l'espèce, il s'est écoulé cinq ans entre le dépôt du recours du 7 décembre 1999 et le jugement du 15 décembre 2004. A l'examen du dossier, il est difficile de comprendre la durée de la procédure devant le Tribunal administratif du canton de Vaud, l'instruction de l'affaire n'ayant revêtu aucune complexité. En l'espèce toutefois, il n'apparaît pas que la recourante ait entrepris une quelconque démarche pour faire accélérer la procédure. Il n'y a dès lors pas lieu de sanctionner, d'une manière ou d'une autre, le retard à statuer.
2.
2.1 La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA) est entrée en vigueur le 1er janvier 2003, entraînant la modification de nombreuses dispositions légales dans le domaine de l'assurance-chômage. Cependant, sur le plan matériel, le cas d'espèce reste régi par les dispositions de la LACI en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002, eu égard au principe selon lequel les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits (ATF 127 V 467 consid. 1). En outre, le Tribunal fédéral des assurances apprécie la légalité des décisions attaquées, en règle générale, d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue (ATF 121 V 366 consid. 1b).
Pour les mêmes motifs, les dispositions de la novelle du 22 mars 2002 modifiant la LACI, entrée en vigueur le 1er juillet 2003 (RO 2003 1728), ne sont pas applicables.
2.2 Selon l'art. 65 LACI (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 juin 2003), les assurés dont le placement est difficile et qui, accomplissant une initiation au travail dans une entreprise, reçoivent de ce fait un salaire réduit, peuvent bénéficier d'allocations d'initiation au travail lorsqu'ils remplissent la condition fixée à l'art. 60, 1er alinéa, let. b LACI (let. a); que le salaire réduit durant la mise au courant correspond au moins au travail fourni (let. b) et qu'au terme de cette période, l'assuré peut escompter un engagement aux conditions usuelles dans la branche et la région, compte tenu, le cas échéant, d'une capacité de travail durablement restreinte (let. c).
L'art. 66 LACI prévoit que les allocations d'initiation au travail couvrent la différence entre le salaire effectif et le salaire normal que l'assuré peut prétendre au terme de sa mise au courant, compte tenu de sa capacité de travail, mais tout au plus 60 pour cent du salaire normal (al.1); 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 (al. 2 première phrase).
Bien que les assurés soient eux-mêmes titulaires du droit aux allocations d'initiation au travail - voir l'art. 65 LACI -, celles-ci sont versées par la caisse à l'employeur. Celui-ci les verse à son tour à l'assuré avec le salaire convenu (art. 90 al. 4 OACI). L'autorité cantonale vérifie auprès de l'employeur si les conditions dont dépend l'octroi d'allocations d'initiation au travail sont remplies. Elle peut exiger que les conditions selon l'art. 65, lettres b et c, LACI fassent l'objet d'un contrat écrit (art. 90 al. 3 OACI).
2.3 Dans l'arrêt ATF 126 V 42, le Tribunal fédéral des assurances a jugé que l'administration peut revenir sur sa décision d'octroi des allocations d'initiation au travail avec effet ex tunc en cas de violation des obligations contractuelles par l'employeur lorsque le versement est soumis à la condition résolutoire du respect du contrat

de travail et ce, même si ladite décision ne mentionne pas la restitution des prestations en cas de violation des obligations contractuelles.
3.
Il ressort des termes mêmes de la décision du 16 novembre 1998 que l'octroi des allocations d'initiation au travail était soumis à la condition du respect du contrat de travail du 6 novembre 1998. Il s'agit là d'une réserve de révocation qui a explicitement pour effet qu'en cas de violation des obligations contractuelles par l'employeur, notamment la durée minimale de l'engagement de l'assuré - sous réserve d'une résiliation pour justes motifs -, les conditions du droit aux allocations d'initiation ne sont pas remplies. Une telle réserve est tout à fait admissible au regard du but de la mesure, qui est de favoriser l'engagement durable de personnes au chômage dont le placement est fortement entravé, ainsi que d'éviter une sous-enchère sur les salaires, ainsi qu'un subventionnement des employeurs par l'assurance-chômage (ATF 126 V 45 consid. 2a et les références).
4.
4.1 Selon la formule pré-imprimée de confirmation de l'employeur relative à l'initiation au travail, signée par la recourante en novembre 1998, « la durée minimale est de six mois d'initiation au travail plus un délai de résiliation d'un mois. En principe, après la période d'essai, le contrat de travail peut être résilié durant cette durée minimale uniquement pour justes motifs conformément à l'article 337 CO ».
4.2 Cette disposition de la formule de confirmation de l'employeur relative à l'initiation au travail est une clause accessoire au contrat de travail, laquelle prime tout accord contenant des clauses contraires.
Le terme « en principe » utilisé dans le formulaire ci-dessus est une réserve exceptionnelle pour les cas où, indépendamment d'un manquement grave de la part du travailleur (justes motifs), la poursuite des rapports de travail n'est vraiment plus exigible (arrêt T. du 16 février 2005 [C 55/04]). L'employeur doit alors en informer l'ORP sans retard (voir la formule pré-imprimée), pour que ce dernier puisse vérifier si une résiliation avant la fin de la période d'initiation au travail se révèle bien justifiée. Une autre interprétation moins restrictive est exclue au regard de l'esprit des dispositions légales topiques en la matière (voir le Message du Conseil fédéral concernant la nouvelle loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, FF 1980 III 622; cf. aussi ATF 126 V 45 consid. 2a et les références citées).
4.3 Il y a lieu d'examiner si la recourante peut se prévaloir de justes motifs ou d'un autre motif laissant apparaître comme non exigible la continuation des rapports de travail.
4.3.1 D'après l'art. 337 al. 2 CO, on considère notamment comme de justes motifs toutes les circonstances qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger de celui qui a donné le congé la continuation des rapports de travail. Mesure exceptionnelle, la résiliation immédiate pour justes motifs doit être admise de manière restrictive. D'après la jurisprudence, les faits invoqués à l'appui d'un renvoi immédiat doivent avoir entraîné la perte du rapport de confiance qui constitue le fondement du contrat de travail. Seul un manquement particulièrement grave justifie le licenciement immédiat du travailleur. En cas de manquement moins grave, celui-ci ne peut entraîner une résiliation immédiate que s'il a été répété malgré un avertissement. Par manquement du travailleur, on entend en règle générale la violation d'une obligation imposée par le contrat mais d'autres faits peuvent aussi justifier une résiliation immédiate (ATF 129 III 382 s. consid. 2.1 et 2.2 et les références).
4.3.2 Dans le cas particulier, la recourante, par lettre du 27 avril 1999, a mis fin aux rapports de travail en invoquant les résultats déficitaires de la société et la marche des affaires qui n'avait fait qu'empirer pendant les derniers mois. Il s'agit là de motifs économiques généraux, qui ne constituent pas des justes motifs au sens de l'art. 337 CO (arrêt A. du 10 juillet 2002 [C 14/02]).
Le 10 mai 1999, dans le cadre d'un entretien de conseil avec R._____, l'ORP a reçu de M._____ (l'employeur) une communication par téléphone lui expliquant les véritables raisons du licenciement. Il en ressort que R._____ n'allait pas pouvoir être assez performant dans la vente et qu'il ne saurait pas prendre la responsabilité du magasin lorsque M._____ serait absent. L'employeur avait déjà engagé une autre personne pour remplacer R._____.
Les explications données par l'employeur le 10 mai 1999, qui sont contestées par R._____ (cf. le procès-verbal de l'entretien de conseil du 17 mai 1999), portent sur des faits qui ne constituent pas un manquement grave pouvant conduire à une résiliation immédiate. Cela ne suffit pas non plus pour que l'on puisse retenir que les compétences de R._____ étaient à ce point inadéquates par rapport aux exigences du poste de travail que la continuation des rapports de service était inexigible. A ce propos, on relèvera que ce dernier a travaillé près de cinq mois pour X._____ Sàrl avant de se voir signifier le congé au motif déclaré que la société se trouvait dans une situation économique difficile.

En conséquence, la recourante n'a pas tenu ses engagements contractuels. L'ORP était ainsi en droit de revenir, avec effet ex tunc, sur sa décision d'octroyer les allocations d'initiation au travail. Le recours est donc mal fondé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu de frais de justice.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à R._____, au Tribunal administratif du canton de Vaud, au Service de l'emploi du canton de Vaud, première instance cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, à la Caisse publique cantonale vaudoise de chômage et au Secrétariat d'Etat à l'économie.
Lucerne, le 23 mars 2006
Au nom du Tribunal fédéral des assurances

Le Président de la IVe Chambre: Le Greffier: