Urteilskopf

112 V 248

43. Arrêt du 5 septembre 1986 dans la cause Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail contre Office cantonal neuchâtelois du travail et Tribunal administratif du canton de Neuchâtel concernant Ackermann
Regeste (de):
Art. 65 ff. AVIG, Art. 90 Abs. 1 AVIV: Einarbeitungszuschüsse.

- Hat der Bundesrat den Bereich des Art. 65 AVIG übermässig eingeschränkt, indem er die Fälle der Versicherten, deren Vermittlung im Sinne dieser gesetzlichen Bestimmung schwierig ist, erschöpfend aufzählt? Frage in casu offengelassen.

- Begriff der "schlechten beruflichen Voraussetzungen" im Sinne des Art. 90 Abs. 1 lit. c AVIV. Solche Voraussetzungen können auch jungen Arbeitnehmern zuerkannt werden, insbesondere jenen unter ihnen, die einen Beruf erlernt oder ausgeübt haben, der den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nicht oder nicht mehr entspricht.

Regeste (fr):
Art. 65 ss LACI, art. 90 al. 1 OACI: Allocations d'initiation au travail.

- Le Conseil fédéral a-t-il restreint à l'excès la portée de l'art. 65 LACI en énumérant exhaustivement les cas d'assurés dont le placement est difficile au sens de cette disposition légale? Question laissée indécise en l'espèce.

- Notion de "mauvais antécédents professionnels" au sens de l'art. 90 al. 1 let. c OACI. De tels antécédents peuvent aussi être reconnus à de jeunes salariés, en particulier à ceux d'entre eux qui ont appris ou exercé une profession qui ne répond pas ou plus aux nécessités du marché de l'emploi.

Regesto (it):
Art. 65 segg. LADI, art. 90 cpv. 1 OADI: Assegni per il periodo di introduzione.

- Ha il Consiglio federale, enumerando esaurientemente i casi degli assicurati di difficile collocamento, limitato eccessivamente la portata dell'art. 65 LADI? Questione lasciata indecisa.

- Nozione di "cattivi precedenti professionali" ai sensi dell'art. 90 cpv. 1 lett. c OADI. Tali precedenti possono essere addebitati a giovani salariati e in particolare a quelli di loro che hanno appreso o esercitato una professione che non risponde, o non risponde più, alle necessità del mercato dell'impiego.

Sachverhalt ab Seite 248

A.- Patricia Ackermann, née en 1960, domiciliée au Locle, a obtenu en 1981 un certificat fédéral de capacité

de dessinatrice d'intérieur. Elle n'a jamais pu exercer cette profession, faute d'avoir trouvé un emploi. De 1981 à 1984, elle a travaillé comme dessinatrice en bâtiments. A la recherche d'un emploi depuis le mois de mai 1985, elle a présenté, le 5 juin suivant, une demande d'allocations d'initiation au travail en précisant que cette mesure comprendrait le dessin, la vente et le secrétariat pour l'agence- ment de cuisines. Selon l'employeur concerné, l'entreprise M. à La Chaux-de-Fonds, l'initiation au travail devait débuter le 1er septembre 1985 et durer six mois; le salaire effectif convenu serait de 1'200 fr. pour les deux premiers mois, 1'800 fr. pour chacun des deux mois suivants et 2'400 fr. pour les deux derniers, soit, conformément à l'art. 66 LACI, respectivement 40%, 60% et 80% du salaire normal prévu dès le 1er mars 1986 (3'000 fr. par mois). Sur la base de ces rens- eignements, l'Office cantonal neuchâtelois du travail a rendu une décision, le 9 septembre 1985, par laquelle il a accordé à l'assurée les allocations prétendues, considérant, notamment, que cette dernière se trouvait "dans des conditions professionnelles défavorables par sa formation dans une branche très touchée par la récession.

B.- Saisis de recours successifs de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), le Département cantonal neuchâtelois de l'économie publique (décision du 22 novembre 1985), puis le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel (jugement du 5 février 1986), les ont rejetés.

C.- L'OFIAMT interjette recours de droit administratif contre le prononcé cantonal de dernière instance, dont il demande l'annulation. L'Office cantonal neuchâtelois du travail conclut au rejet du recours. Quant à Patricia Ackermann, elle n'a pas fait usage de la faculté qui lui était offerte de se déterminer à son sujet.

Erwägungen

Considérant en droit

1. (Pouvoir d'examen: art. 132 OJ.)

2. Aux termes de l'art. 65 LACI, des allocations peuvent être versées aux assurés dont le placement est difficile, qui sont mis au courant dans une entreprise et reçoivent, de ce fait, un salaire réduit lorsque: a. Ils remplissent la condition fixée à l'art. 60 al. 1 let. b LACI; b. Le salaire réduit durant la mise au courant correspond au moins au travail fourni et

c. 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. Selon l'art. 66 LACI, 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). Elles sont versées pour six mois au maximum et réduites tous les deux mois d'un tiers du montant initial (al. 2). L'art. 67 LACI prévoit d'autre part que la demande d'allocations doit être présentée à l'autorité cantonale (al. 1) et que la caisse choisie par l'assuré ne peut verser les prestations qu'avec l'assentiment de cette autorité (al. 2). Le Conseil fédéral a précisé ce qu'il fallait entendre par "assurés dont le placement est difficile", à l'art. 90 al. 1 OACI, dont la teneur est la suivante: "Un assuré est réputé

difficile à placer lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail, il a de grandes difficultés à trouver un emploi en raison de: a. Son âge avancé;
b. Son handicap physique ou mental ou
c. Ses mauvais antécédents professionnels."

3. a) La seule question litigieuse est de savoir si l'on est en l'espèce en présence d'une assurée dont le placement est difficile au sens des art. 65 LACI et 90 al. 1 OACI. En effet, le recourant ne conteste pas, et cela avec raison, que l'intéressée remplit les autres conditions d'octroi d'allocations d'initiation au travail, définies sous let. a à c de l'art. 65 LACI. En outre, il est constant que ni l'âge avancé ni un quelconque handicap physique ou mental ne peuvent être invoqués dans le cas particulier. Aussi l'OFIAMT soutient-il, à l'appui de son recours de droit administratif, que l'assurée ne peut se prévaloir de "mauvais antécédents professionnels" au sens de l'art. 90 al. 1 let. c OACI, contrairement à l'opinion de l'Office cantonal neuchâtelois du travail et des autorités cantonales de recours. Selon le recourant, cette notion vise une catégorie bien particulière d'assurés. Il s'agit, notamment, des personnes qui ont appris et (ou) exercé une profession qui, pour une raison ou une autre (par exemple l'introduction de nouvelles technologies, de nouveaux procédés de production ou de gestion) a pratiquement

disparu, est en voie de disparition, a perdu de son importance ou a subi (ou est en train de subir) des transformations. Tel est le cas, par exemple, des personnes au chômage qui, pendant de nombreuses années, ont été affectées à des tâches spécialisées au sein de la même entreprise et qui, de ce fait, rencontrent de graves difficultés à trouver un emploi. En revanche, de "mauvais antécédents professionnels" ne sauraient, par principe, être reconnus à des assurés qui sont au bénéfice d'une formation professionnelle achevée et qui éprouvent des difficultés à s'insérer dans le monde du travail en raison de leur manque d'expérience pratique ou de difficultés conjoncturelles ou structurelles que connaît leur région de domicile. A défaut, les allocations en cause se transformeraient en un instrument de promotion industrielle et commerciale, ce que le législateur n'a précisément pas voulu; une telle opération doit bien plutôt être réalisée, non par l'assurance-chômage, mais par le biais de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne ou de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. b) Les art. 65 à 67 LACI font partie du chapitre 6 de la loi dont l'art. 59 al. 1 pose le principe selon lequel l'assurance encourage par des prestations en espèces la reconversion, le perfectionnement et l'intégration professionnels des assurés dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. A propos de l'art. 63 (qui est devenu l'art. 65 LACI dans la version définitive adoptée par les Chambres fédérales), le Conseil fédéral a exposé ce qui suit dans son message concernant une nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (FF 1980 III 622): "En octroyant des allocations d'initiation au travail à des assurés dont le placement est difficile, et qui sont mis au courant dans une entreprise en vue d'un engagement définitif et reçoivent, par conséquent, un salaire réduit, on vise à améliorer les chances de ces personnes sur le marché de l'emploi. On escompte que ces allocations d'initiation au travail constitueront un moyen efficace pour atténuer l'un des problèmes les plus difficiles du placement, qui entraîne également des frais considérables pour l'assurance-chômage. Toutefois, de telles prestations doivent être liées à des conditions sévères et rester limitées, afin d'éviter une sous-enchère sur les salaires ainsi qu'un subventionnement d'employeurs. On a également renoncé à définir dans la loi la notion de difficile à placer. Il s'agit, en effet, d'une notion composite comprenant des critères subjectifs et objectifs. Ce qui importe, d'une part, c'est la situation personnelle de l'assuré, c'est-à-dire l'ampleur des difficultés qu'il connaît.

Mais, d'autre part, il y a lieu de définir aussi la difficulté au placement d'après la situation du marché de l'emploi. Afin de conserver dans ce domaine toute la souplesse requise, seule l'ordonnance pourra apporter des précisions." Ainsi donc, il y a lieu de considérer que les allocations d'initiation au travail peuvent être accordées si le placement de l'assuré est fortement entravé et pour autant qu'il existe une indication en rapport avec le marché du travail: cette double condition doit permettre d'éviter que des prestations soient fournies à des fins qui n'auraient aucun rapport avec l'assurance-chômage, dont le but n'est pas d'assumer, de manière générale, les frais occasionnés par la mise au courant de salariés et qui incombent normalement à tout employeur. c) La loi ne contient pas de norme de délégation spéciale du législateur qui autoriserait expressément le Conseil fédéral à fixer les conditions dont dépend le droit aux allocations d'initiation au travail. Aussi l'art. 90 al. 1 OACI se fonde-t-il sur la délégation générale de compétence figurant à l'art. 109 LACI et qui charge l'autorité exécutive d'édicter les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi. De telles dispositions ne sauraient donc poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des assurés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 98 Ia 287 et les références citées; GRISEL, Traité de droit administratif, p. 83; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1967-1982 No 1520; cf. également ATF 109 V 247). On peut dès lors se demander si, en énumérant exhaustivement les cas d'assurés difficiles à placer, le Conseil fédéral n'a pas restreint à l'excès la portée de l'art. 65 LACI.
Cette question peut toutefois demeurer indécise en l'espèce, car l'interprétation que donne l'office recourant de la disposition réglementaire en cause apparaît de toute façon, quant à elle, trop restrictive. En effet, s'il est vrai que, par définition, les termes "mauvais antécédents professionnels" ne sauraient guère s'appliquer à de jeunes travailleurs à la recherche d'un premier emploi et qui sont souvent victimes de leur inexpérience, rien ne permet de soutenir que cette notion exclut d'emblée d'autres catégories de jeunes salariés, en particulier ceux qui ont appris - ou exercé - une profession qui ne répond pas - ou plus - aux nécessités du marché de l'emploi. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par le texte allemand de l'art. 90 al. 1 let. c OACI qui utilise

l'expression "schlechte berufliche Voraussetzungen", termes qui sont à l'évidence plus larges que ceux de la version française de l'ordonnance. En tout cas, l'examen des travaux préparatoires, en particulier du message précité, ne démontre pas que le législateur ait envisagé une telle exclusion, quand bien même il a voulu lier l'octroi des allocations litigieuses à des conditions sévères. D'autre part, contrairement à l'opinion du recourant, on ne saurait faire abstraction, le cas échéant, des difficultés conjoncturelles et structurelles propres à une région déterminée. Admettre une solution différente conduirait, le plus souvent, à renoncer à la mise en oeuvre de mesures préventives au profit de l'exigence d'un changement de domicile. Or, la mobilité géographique est un objectif qui peut aller à l'encontre des aspirations légitimes d'un assuré, pour des raisons familiales par exemple (ATF 111 V 400). En outre, elle peut entrer en conflit avec les objectifs de la politique régionale, en accélérant le dépeuplement de certaines régions du pays et en renforçant la concentration démographique et économique déjà excessive dans d'autres régions, objectifs dont le législateur a tenu compte lors de l'élaboration de la loi (FF 1980 III 536). d) En l'occurrence, il y a lieu d'admettre que l'assurée peut prétendre le versement d'allocations d'initiation au travail. Selon les indications fournies par l'Office cantonal neuchâtelois du travail, les débouchés dans la profession - apprise par l'intéressée - de dessinatrice d'intérieur sont "rares voire inexistants"; en outre, l'assurée a de faibles chances de retrouver un emploi en qualité de dessinatrice en bâtiments, compte tenu de la crise que connaît l'industrie du bâtiment dans la région du Jura neuchâtelois. On doit dès lors considérer, sur la base de ces renseignements, que le placement de l'assurée dans l'une ou l'autre des professions susmentionnées était, en mai 1985, difficile, voire impossible à plus ou moins brève échéance, cela pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. De plus, on peut affirmer que ces difficultés avaient aussi pour origine de "mauvais antécédents professionnels" au sens de l'art. 90 al. 1 let. c OACI: d'une part, l'assurée a appris un métier pour lequel il n'existe pratiquement pas d'offres d'emploi; d'autre part, après l'obtention d'un certificat

fédéral de capacité, elle a travaillé dans une profession qui ne correspondait pas exactement à sa formation, de sorte qu'elle se trouve d'emblée disqualifiée, en tant que dessinatrice en bâtiments, sur un marché du travail qui est déjà fortement resserré.

Enfin, l'autorité cantonale inférieure de recours a procédé à diverses mesures d'instruction d'où il ressort qu'il n'y a eu en l'espèce ni sous-enchère sur le salaire, ni subventionnement de l'employeur. Le risque d'abus, qui préoccupe à juste titre l'office recourant, peut donc être considéré comme écarté en l'espèce. e) En conclusion, l'Office cantonal neuchâtelois du travail n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en statuant comme il l'a fait; considérée sous l'angle de l'opportunité, la décision administrative en cause était justifiée et le recours de droit administratif se révèle ainsi mal fondé.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce: Le recours est rejeté.