Urteilskopf

121 V 362

53. Arrêt du 28 juin 1995 dans la cause Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail contre Commune de La Chaux-de-Fonds et Tribunal administratif du canton de Neuchâtel
Regeste (de):
Art. 31 Abs. 1 lit. b und d, Art. 32 Abs. 1 lit. a AVIG: Stellung des Personals öffentlicher Dienste im System der Kurzarbeitsentschädigung.

In Anbetracht der vielfältigen Aufgaben der öffentlichen Hand, kann im konkreten Einzelfall nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, dass das Personal öffentlicher Dienste die Anspruchsvoraussetzungen auf Kurzarbeitsentschädigung erfüllt.

Im Hinblick auf den Zweck der Entschädigung, der darin besteht, das wirtschaftliche Risiko auszugleichen, welches dem von Kurzarbeit betroffenen Personal durch Arbeitsplatzverlust zufolge der dem Betrieb eigenen Risiken (Konkurs, Schliessung des Betriebes) droht, ist entscheidend zu wissen, ob durch die Zusprechung der Entschädigung kurzfristig eine Entlassung oder eine Nichtwiederwahl verhindert werden kann.

Regeste (fr):
Art. 31 al. 1 let. b et d, art. 32 al. 1 let. a LACI: Statut du personnel des services publics dans le système des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail.

Compte tenu des formes multiples de l'activité étatique, on ne saurait de prime abord exclure que, dans un cas concret, le personnel des services publics remplisse les conditions du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

Ce qui est déterminant, conformément à la finalité du régime de la prestation associant le risque économique que court le personnel touché par la réduction de l'horaire de travail de perdre son emploi au risque propre d'exploitation qu'assume l'entreprise concernée (risque de faillite, risque de fermeture), c'est de savoir si, par l'allocation de l'indemnité, un licenciement - ou une non-réélection - peut être évité à brève échéance.

Regesto (it):
Art. 31 cpv. 1 lett. b e d, art. 32 cpv. 1 lett. a LADI: Statuto del personale dei servizi pubblici nel regime delle indennità per lavoro ridotto.

Tenuto conto delle molteplici forme d'attività statale, non può essere escluso a priori che, in un caso concreto, il personale dei servizi pubblici soddisfi i presupposti per il diritto all'indennità per lavoro ridotto.

Determinante è - conformemente allo scopo perseguito dal regime della prestazione che associa il rischio economico corso dal personale colpito da lavoro ridotto di perdere il proprio impiego al rischio aziendale assunto dall'impresa interessata (fallimento, chiusura) - la questione di sapere se mediante l'assegnazione dell'indennità possa, a breve scadenza, essere evitato un licenziamento o una non-rielezione.

Sachverhalt ab Seite 362

BGE 121 V 362 S. 362

A.- Le 7 avril 1992, les Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds ont déposé un préavis de réduction de l'horaire de travail pour leur secteur "Atelier eau & gaz - Installations sanitaires". Ils indiquaient sous ch. 3 que treize travailleurs - soit douze hommes et une femme -

BGE 121 V 362 S. 363

étaient touchés par la réduction de l'horaire de travail, et sous ch. 6 que celle-ci était motivée par la récession économique dans la construction, transformation des bâtiments, produisant les listes des chantiers de 1989 à 1992. Sous la rubrique no 7 du préavis, à la question "Parmi les travailleurs mentionnés sous chiffre 3, y en a-t-il dont le rapport de travail a été résilié?", ils ont répondu "non pour l'instant. Seules 2 personnes non nommées pourraient être licenciées si la situation reste identique". Par décision du 28 avril 1992, l'Office cantonal neuchâtelois du travail n'a pas fait opposition au paiement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour la période du 1er mai au 31 juillet 1992.

B.- L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) a recouru contre cette décision devant le département de l'Economie publique de la République et canton de Neuchâtel, en concluant à l'annulation de celle-ci. Il alléguait pour l'essentiel que le champ d'application de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail s'étendait uniquement aux travailleurs d'entreprises du secteur privé, celles-ci devant faire face aux risques économiques et en supporter intégralement les conséquences, notamment en ce qui concerne leur existence, par opposition aux services publics, dont les pertes éventuelles sont couvertes par les fonds publics, et qui ne sont donc pas soumis aux mêmes risques. Relevant que les déficits éventuels des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds étaient à la charge de la commune et que les travailleurs des Services industriels étaient soumis au règlement général pour le personnel de l'administration communale, il en concluait que les travailleurs des services publics ne pouvaient être mis au bénéfice de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.
Par décision du 24 juillet 1992, le département de l'Economie publique a rejeté le recours. En bref, il s'est fondé sur l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 3 septembre 1985 dans la cause Commune d'Hérémence contre Office cantonal valaisan du travail, paru aux ATF 111 V 266, selon lequel il faut entendre par "travailleurs" non seulement les personnes physiques qui sont liées à un employeur par un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO mais également le personnel des services publics. Il a considéré qu'il fallait tenir compte de cette jurisprudence, bien qu'elle ait trait à un problème d'indemnités en cas d'intempéries; qu'en effet, de nombreuses similitudes existaient entre les réglementations du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et du droit à l'indemnité en cas

BGE 121 V 362 S. 364

d'intempéries; qu'il n'était dès lors pas contraire à l'esprit de la LACI d'englober dans le cercle des bénéficiaires de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail les travailleurs d'entreprises du secteur public.

C.- L'OFIAMT a formé recours contre cette décision devant le Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, en concluant à l'annulation de celle-ci. Il invitait la juridiction cantonale à dire que les employés des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds ne pouvaient être mis au bénéfice de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Reprenant son argumentation précédente, il alléguait en substance que

le fait qu'un service public offrait des prestations pour lesquelles il entrait en concurrence avec des entreprises du secteur privé ne l'assimilait pas pour autant à une entreprise encourant un risque d'exploitation, pour la raison déjà que le compte général financé par le biais des impôts permet de couvrir le déficit de l'entreprise du secteur public. En outre, déclarait-il, il est possible de licencier des agents de la fonction publique en supprimant leur fonction, mais ce risque de suppression de la fonction ne saurait être couvert par l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, dont le but est de maintenir des emplois sans pour autant remédier à un manque temporaire de travail, auquel le service public doit pallier par le biais de mutations internes. Réfutant le raisonnement tenu par le département neuchâtelois de l'Economie publique, il faisait valoir que les conditions du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne sont pas les mêmes que celles du droit à l'indemnité en cas d'intempéries. Par jugement du 29 octobre 1992, le tribunal administratif a rejeté le recours. Il a considéré, en bref, que l'atelier des installations sanitaires des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds exécutait les ouvrages de son cahier des charges sur un pied de libre concurrence avec les installateurs privés; que son activité commerciale était soumise, au même titre que toute entreprise privée, aux lois du marché et à ses impératifs de rentabilité, le Conseil communal et le Conseil général ayant toujours souligné que les comptes des Services industriels étaient soumis à l'obligation de ne pas enregistrer de pertes dans les activités commerciales et qu'ils devaient être équilibrés; que c'était du reste en raison du déficit enregistré en 1991 que le magasin de vente des Services industriels avait été fermé; que le sort identique qui pourrait menacer l'atelier des installations sanitaires, si son avenir économique n'était pas assuré, serait de surcroît le seul à se concilier avec le règlement neuchâtelois sur les finances et la comptabilité des

communes, du 18 mai 1992; que les employés de l'atelier des installations sanitaires des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds encouraient donc des risques identiques - sinon peut-être d'une immédiateté moindre - quant au maintien de leur emploi, à ceux qu'encouraient les travailleurs d'une entreprise privée frappée par la récession économique; qu'il n'y avait dès lors pas de raison de les traiter différemment de ces derniers en ce qui concerne l'allocation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, une discrimination se justifiant d'autant moins que la finalité première de cette indemnité tend au maintien des emplois; que c'était donc à bon droit que les autorités inférieures avaient admis que les employés de l'atelier des installations sanitaires étaient exposés à un risque de licenciement et avaient droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

D.- L'OFIAMT interjette recours de droit administratif contre ce jugement, en concluant à l'annulation de celui-ci. Il invite le Tribunal fédéral des assurances à dire que les employés des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds ne peuvent être mis au bénéfice de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La Commune de La Chaux-de-Fonds conclut au rejet du recours. Sur requête de la Cour de céans, elle a produit en cours de procédure le règlement général pour le personnel de l'administration communale, du 10 novembre 1986, et un tableau indiquant le statut du personnel de l'Atelier eau et gaz des Services industriels en date du 8 avril 1992.

E.- Par lettre du 8 mai 1995, la Commune de La Chaux-de-Fonds a informé le Tribunal fédéral des assurances que la situation avait empiré et s'était même fortement dégradée en ce sens que les Services industriels avaient de plus en plus de peine à occuper le personnel dans les ateliers, du fait d'un net recul des entrées de commandes. Elle déclarait qu'elle avait été obligée de licencier trois personnes des ateliers, qui n'avaient pas le statut de fonctionnaires, pour le 31 juillet 1995.

F.- Le 28 juin 1995, la Ière Chambre du Tribunal fédéral des assurances a tenu audience.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) La décision administrative litigieuse du 28 avril 1992, par laquelle l'Office cantonal neuchâtelois du travail n'a pas fait opposition au paiement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour la

période du 1er mai au 31 juillet 1992, détermine l'objet de la contestation. L'objet du litige dans la procédure administrative subséquente est le rapport juridique qui - dans le cadre de l'objet de la contestation - constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaqué. D'après cette définition, l'objet de la contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En l'espèce, le recourant nie en procédure fédérale toute perte de travail due à des facteurs d'ordre économique, motif pris que l'atelier des installations sanitaires des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds n'encourt pas de risque d'exploitation avec risque de faillite ou de saisie. Quoique cette argumentation se fonde sur l'art. 32 al. 1 let. a en corrélation avec l'art. 31 al. 1 let. b LACI, on ne saurait en déduire que seule cette condition du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est litigieuse. Au contraire, le recourant entend bel et bien nier que le personnel de l'atelier des installations sanitaires des Services industriels de la Ville de La Chaux-de-Fonds remplisse les conditions du droit à l'indemnité au sens des art. 31 ss LACI. b) Selon une jurisprudence constante, le juge des assurances sociales 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 116 V 248 consid. 1a et les arrêts cités). Les faits survenus postérieurement, et qui ont modifié cette situation, doivent normalement faire l'objet d'une nouvelle décision administrative (ATF 117 V 293 consid. 4). Or, les circonstances invoquées par l'intimée dans sa lettre du 8 mai 1995 sont postérieures à la période du 1er mai au 31 juillet 1992. Elles sortent donc de l'objet de la contestation et ne sont pas de nature à influencer l'appréciation au moment où la décision attaquée a été rendue (sur ce point, ATF 99 V 102 et les arrêts cités). c) Selon l'art. 104 let. a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation. En vertu de l'art. 104 let. b en liaison avec l'art. 105 al. 2 OJ, le recourant peut aussi faire valoir que l'autorité cantonale de recours a constaté les faits pertinents de manière manifestement inexacte ou incomplète ou qu'elle les a établis au mépris de règles essentielles de procédure. Cependant, dans la procédure de recours portant sur l'octroi ou le refus de prestations d'assurance (y compris la restitution de celles-ci), le pouvoir

d'examen du Tribunal fédéral des assurances est plus étendu. Le tribunal peut alors examiner l'opportunité de la décision attaquée; il n'est en outre pas lié par l'état de fait constaté par la juridiction inférieure. Par ailleurs, le tribunal peut s'écarter des conclusions des parties à l'avantage ou au détriment de celles-ci (art. 132 OJ; ATF 118 V 277 ss consid. 1a, ATF 117 V 306 consid. 1a et les références).

2. La qualité de travailleur selon l'art. 31 LACI dépend uniquement du statut juridique de cotisant à l'AVS, et non pas du statut de l'employeur (communauté et établissement public d'une part, personne physique ou morale au sens du droit civil d'autre part). Ainsi en a décidé le Tribunal fédéral des assurances dans l'arrêt

Commune de H. du 26 mai 1994, consid. 3a paru au DTA 1993/1994 no 18 p. 139 ss, où la qualité de travailleurs selon l'art. 31 LACI des contrôleurs des abattoirs de la commune était en cause. Il a tranché cette question dans le même sens que dans l'arrêt Commune d'Hérémence du 3 septembre 1985, publié aux ATF 111 V 266, relatif à la qualité de travailleur selon l'art. 42 LACI. En effet, selon cet arrêt, il faut entendre par "travailleurs" (au sens de l'art. 42 LACI) non seulement les personnes physiques qui sont liées à un employeur par un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO, mais également le personnel des services publics (fonctionnaires ou employés).

3. 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, 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 (art. 31 al. 1 let. b et d LACI). La perte de travail n'est prise en considération que si elle est due à des facteurs d'ordre économique et qu'elle est inévitable (art. 32 al. 1 let. a LACI). a) Dans l'arrêt susmentionné Commune de H. du 26 mai 1994, consid. 3b paru au DTA 1993/1994 no 18 p. 140 ss, le Tribunal fédéral des assurances, examinant les conditions précitées du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, a considéré ce qui suit (traduction): L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est une mesure préventive au sens large: l'allocation de cette indemnité a pour but d'éviter le chômage complet des travailleurs - soit leurs congés ou leurs licenciements, d'une part, et, d'autre part, de maintenir simultanément les

emplois dans l'intérêt des employeurs aussi bien que des travailleurs (GERHARDS, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG), vol. I, no 48 ss relatifs aux remarques préliminaires concernant les art. 31-41 LACI, p. 389 ss; BRÜGGER, Die Kurzarbeitsentschädigung als arbeitslosenversicherungsrechtliche Präventivmassnahme, thèse Berne 1991, éd. Lang 1993, p. 54 ss). Or, en règle générale, les conditions précitées du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne sauraient être remplies si l'employeur est une entreprise de droit public, faute pour celui-ci d'assumer un risque propre d'exploitation. Au contraire, les tâches qui lui incombent de par la loi doivent être exécutées indépendamment de la situation économique, et les impasses financières, les excédents de dépenses ou les déficits peuvent être couverts au moyen des deniers publics (recettes des impôts). Bien plus, il n'existe en général aucune menace de perdre son emploi là où les travailleurs ont la possibilité d'être déplacés dans d'autres secteurs, ainsi que cela est le cas dans les communautés ou établissements publics d'une certaine importance (ATF 111 V 268 consid. 3). En revanche, compte tenu des formes multiples de l'action étatique, on ne saurait de prime abord exclure que, dans un cas concret, le personnel des services publics remplisse les conditions du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Ce qui est déterminant en fin de compte, conformément à la finalité du régime de la prestation, c'est de savoir si, par l'allocation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, un licenciement - respectivement une non-réélection - peut être évité (GERHARDS, op.cit., no 17 relatif aux art. 32-33 LACI, p. 414/415). b) Le point de savoir si, par l'allocation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, un licenciement - respectivement une non-réélection - peut être évité, a été laissé volontairement indécis dans l'arrêt précité Commune de H. du 26 mai 1994. Cette question appelle la précision suivante: C'est à brève échéance que le versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail doit pouvoir éviter un licenciement. En effet, ces indemnités ont un caractère préventif. Il s'agit de mesures temporaires (art. 31 al. 1 let. d LACI). Le statut du personnel touché par la réduction de l'horaire de travail est dès lors décisif pour l'allocation de l'indemnité. Ainsi, là où ce personnel est au bénéfice d'un statut de fonctionnaire ou d'un statut analogue limitant les possibilités de licenciement que connaît le contrat de travail, ce statut fait échec à court terme - éventuellement à moyen

terme - à la suppression d'emploi. Dans ce cas, les conditions du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail ne sont pas remplies. L'exigence d'un risque économique à court ou moyen terme concerne aussi l'entreprise. En effet, à la différence de l'ancien régime, où les travailleurs touchés par une réduction de l'horaire de travail percevaient des indemnités parce qu'étant au chômage partiel, l'entreprise, depuis l'entrée en vigueur de la LACI, est au centre des conditions à remplir pour que la perte de travail résultant de la réduction de l'horaire de travail soit prise en considération (GERHARDS, op.cit., no 11 relatif à l'art. 31 LACI, p. 401). Cela ressort notamment de l'art. 32 al. 1 let. a LACI, selon lequel la perte de travail n'est prise en considération que si elle est due à des facteurs d'ordre économique et qu'elle est inévitable. A l'évidence, cette condition ne saurait être remplie si l'entreprise ne court aucun risque propre d'exploitation, à savoir un risque économique où l'existence même de l'entreprise est en jeu, p.ex. le risque de faillite ou le risque de fermeture de l'exploitation. Or, si l'entreprise privée risque l'exécution forcée, il n'en va pas de même du service public, dont l'existence n'est pas menacée par un exercice déficitaire (GERHARDS, Arbeitslosenversicherung: "Stempelferien", Zwischenverdienst und Kurzarbeitsentschädigung für öffentliche Betriebe und Verwaltungen - drei Streitfragen, in SZS 1994 p. 354).

4. a) Selon l'art. 3 du règlement général du 10 novembre 1986 pour le personnel de l'administration communale de la Ville de La Chaux-de-Fonds, le personnel engagé au service de la commune est classé dans l'une des cinq catégories suivantes: a) salariés durant le temps d'essai;
b) fonctionnaires nommés;
c) salariés avec un contrat de droit public;
d) salariés avec un contrat de droit privé;
e) surnuméraires.
En ce qui concerne les fonctionnaires nommés, l'art. 13 let. g du règlement général précité prescrit que l'engagement prend fin ensuite de suppression de fonction. L'art. 20 de ce règlement, relatif à la suppression de fonction (titre marginal), a la teneur suivante: Lorsqu'un poste ou une fonction est supprimé, il peut être mis fin à l'engagement du titulaire par l'autorité qui l'a nommé, moyennant un avertissement écrit donné 6 mois à l'avance. Dès la réception de l'avertissement, l'intéressé peut démissionner, en accord avec l'autorité, dans un délai plus court que celui prévu à l'art.

16. Il renonce alors à toute prétention au traitement contre la Commune. Indépendamment du droit au traitement, la personne concernée qui n'a pu conserver un emploi dans l'administration communale a droit à une indemnité à compter de la date pour laquelle la résiliation du contrat a été signifiée. Cette indemnité correspond à un mois de traitement par période d'activité de deux ans pendant les 6 premières années de service. Pour chaque période d'activité de 5 ans supplémentaire, elle est d'un mois de traitement. L'indemnité maximale est de 6 mois de traitement. Elle est atteinte après 21 ans de service révolus. b) La Commune de La Chaux-de-Fonds exploite sous le nom de Services industriels une entreprise d'installations sanitaires, à côté d'entreprises privées (arrêt du Tribunal administratif de la République et canton de Neuchâtel, du 31 août 1983, publié in Recueil de jurisprudence neuchâteloise 1983 p. 127 consid. 2b). Cette entreprise d'installations sanitaires exerce une activité commerciale. Les Services industriels sont soumis à l'obligation, faite par le Conseil communal, de ne pas enregistrer de pertes dans leurs activités commerciales, ce qui a entraîné la fermeture de leur magasin de vente (rapport de la sous-commission des comptes 1991, séance du Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 22 avril 1992). c) Dès mai 1992, les Services industriels de la Commune de La Chaux-de-

Fonds ont introduit une réduction de l'horaire de travail dans leur secteur "Atelier eau & gaz - Installations sanitaires", motivée par la récession économique dans la construction, transformation des bâtiments. Selon le tableau indiquant le statut du personnel de l'Atelier eau & gaz en date du 8 avril 1992, la réduction de l'horaire de travail concernait dix fonctionnaires nommés, deux salariés durant le temps d'essai, et un demandeur d'asile. Or, les treize personnes touchées par cette mesure ne couraient pas de risque économique. Au contraire, il n'était pas question que la Commune de La Chaux-de-Fonds les licencie à court ou moyen terme, ainsi que cela ressort du procès-verbal de la séance de la Commission des Services industriels du 1er avril 1992 (extrait produit par la Ville de La Chaux-de-Fonds). En outre, si elle avait décidé de s'en séparer, et non pas de les transférer dans d'autres secteurs de l'entreprise, elle n'aurait pu le faire que selon la procédure prévue dans le règlement général pour le personnel de l'administration communale, ce qui excluait qu'un licenciement

intervienne à court terme (voir aussi BOIS, La cessation des rapports de service à l'initiative de l'employeur dans la fonction publique, in Recueil de jurisprudence neuchâteloise 1983 p. 16 ss; GERHARDS, Arbeitslosenversicherung: "Stempelferien", Zwischenverdienst und Kurzarbeitsentschädigung für öffentliche Betriebe und Verwaltungen - drei Streitfragen, in SZS 1994 p. 355 et 356). En ce qui concerne l'activité commerciale de l'Atelier eau & gaz, il n'était pas question qu'elle cesse, cela bien que le magasin de vente des Services industriels ait été fermé à la suite du déficit enregistré en 1991. En effet, l'existence même de l'entreprise d'installations sanitaires - soit de l'ensemble des ateliers concernés - n'était pas en jeu, et il n'y avait donc pas de risque de fermeture de l'exploitation. Les conditions du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail n'étaient dès lors pas remplies.

5. Cela étant, le recours est bien fondé, ce qui entraîne l'annulation du jugement entrepris, de la décision du Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel, et de la décision litigieuse de l'Office cantonal neuchâtelois du travail.