

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 février 2017

Composition : Mme PASCHE, juge unique

Greffière : Mme Kuburas

Cause pendante entre :

I. _____, à [...], recourante,

et

X. _____, à [...], intimé.

Art. 65 et 66 LACI ; 337 CO

E n f a i t :

A. J. _____ (ci-après : l'assuré), né en [...], s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage. La Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse) a mis l'assuré au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans couvrant la période du 3 août 2015 au 2 août 2017.

Le 18 janvier 2016, l'assuré a conclu un contrat de travail avec la société I. _____ (ci-après : l'employeur ou la recourante) sise à [...]. Aux termes de ce contrat, l'assuré était engagé dès le 18 janvier 2016 en qualité de d'agent de propreté à plein temps pour une durée indéterminée. Le salaire mensuel brut convenu contractuellement était de 5'015 fr. 85, 13^{ème} salaire et vacances compris.

A ce titre, l'assuré et l'employeur ont souhaité bénéficier de la mesure du marché du travail « Allocations d'initiation au travail » (ci-après : AIT) et ont dès lors déposé auprès de l'ORP de [...] une demande intitulée « Demande et confirmation d'allocations d'initiation au travail », qu'ils ont signée. Cette demande prévoyait une initiation au travail du 18 janvier 2016 au 17 juillet suivant et indiquait diverses obligations que l'employeur devait respecter, dont notamment de ne pas résilier le contrat de travail pendant la période d'initiation ainsi que jusqu'à trois mois après la fin de l'initiation, sauf pour de justes motifs au sens de l'art. 337 CO (code des obligations du 30 mars 1911 ; RS 220). Il était également précisé que toute résiliation qui ne respecterait pas ces conditions pouvait conduire à l'annulation rétroactive de cette mesure du marché du travail et au remboursement des prestations versées. L'ORP a reçu cette demande le 4 février 2016, soit après le début du travail.

Par décision du 2 mars 2016, l'ORP a admis partiellement la demande d'AIT et alloué à l'assuré les allocations d'initiation au travail pour la période du 4 février 2016 au 17 juillet suivant, correspondant à un

montant total de 10'432 fr. 95. Les allocations n'ont pu être octroyées qu'à partir du 4 février 2016 en raison du caractère tardif du dépôt de la demande.

Par courrier daté du 28 avril 2016, l'employeur a licencié l'assuré avec effet au 31 mai suivant sans préciser les motifs de licenciement.

Par décision du 20 juin 2016, l'ORP a révoqué la décision du 2 mars 2016, en constatant que les rapports de travail avaient été résiliés au cours de la période d'initiation au travail sans justes motifs, ce qui était contraire aux engagements qui avaient été souscrits par l'employeur dans la « Confirmation relative à l'initiation au travail » annexée à la demande d'AIT. L'ORP a rappelé qu'après le temps d'essai et jusqu'à trois mois après la fin de la période d'initiation, le contrat de travail ne pouvait être résilié sauf pour de justes motifs au sens de l'art. 337 CO, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. L'ORP a également invité la caisse à statuer sur la restitution des allocations versées du 4 février au 31 mai 2016, pour un montant total de 8'861 fr. 35.

Le 30 juin 2016, l'employeur a formé opposition à l'encontre de cette décision auprès du X. _____ (ci-après : X. _____ ou l'intimé), en concluant à son annulation. Il a expliqué qu'il avait tout mis en œuvre afin de former correctement l'assuré, en mettant une personne à sa disposition, ce qui avait eu un impact financier au vu de la petite taille de l'entreprise. L'assuré avait eu à plusieurs reprises des contacts avec sa responsable hiérarchique afin de le motiver, l'inciter à prendre des initiatives, comprendre les raisons pour lesquelles il n'effectuait pas son travail dans les délais et déceler ce qui ne lui convenait pas ou ce qu'il ne comprenait pas. L'employeur a précisé qu'il avait informé l'assuré que la lettre de congé était révocable dans le cas où il démontrerait un réel intérêt pour ce travail, ce qui n'avait pas été le cas. L'employeur a ajouté qu'il avait contacté la personne en charge de l'AIT à l'ORP dans le but de l'avertir de la situation et afin que le conseiller ORP de l'assuré le motive à faire des efforts dans le cadre de son travail, ce qui n'avait pas été

effectué. Tous ses collaborateurs avaient fait le maximum pour épauler l'assuré et il n'était selon elle pas justifié de demander le montant alloué en retour. L'employeur a finalement souligné que l'assuré était un jeune homme correct et qu'il était disposé à le réengager lorsqu'il aurait acquis plus d'expérience professionnelle.

Par décision sur opposition du 31 août 2016, X._____ a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP de [...] du 20 juin 2016. Il a relevé que la résiliation du 28 avril 2016 pour le 31 mai suivant avait été notifiée pendant la phase d'initiation au travail, de sorte qu'elle n'était envisageable que pour de justes motifs au sens de l'art. 337 CO, ce qui faisait défaut en l'occurrence. Le délai de congé d'un mois appliqué par l'employeur tendait à démontrer l'absence d'un événement propre à détruire irrémédiablement les rapports de confiance. S'ajoutait à cela que les éléments soulevés par l'employeur dans son acte d'opposition n'avaient pas été mentionnés dans la lettre de licenciement du 28 avril 2016.

B. Par acte du 23 septembre 2016, I._____ a recouru contre la décision sur opposition du 31 août 2016 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation et à la constatation qu'elle n'est pas tenue de restituer les allocations d'initiation au travail perçues. Elle fait valoir que le licenciement de l'assuré était plus que légitime au vu de tous les avertissements qu'il avait reçus, de son manque considérable de motivation, d'initiative et de professionnalisme, du nombre « incalculable » de pauses cigarettes qu'il prenait, et à une cadence trop soutenue pour lui. A ses yeux, il ne lui était pas possible de garder l'assuré au vu des diverses plaintes des clients. Elle avait voulu donner sa chance à un jeune homme tout droit sorti de l'école, mais cela s'était soldé par un échec, malgré ses divers encouragements et son soutien direct dans le cadre de l'exercice des fonctions de l'assuré. A son sens, les arguments du X._____ se fondent uniquement sur l'absence de motivation écrite lors du licenciement, alors qu'elle avait contacté l'ORP pour exposer la situation à laquelle elle était confrontée. Ce dernier n'avait toutefois rien entrepris de son côté envers l'assuré. La

recourante ajoute qu'elle n'avait aucun intérêt financier à engager un jeune homme sorti de l'école et que ce n'est qu'avec l'AIT qu'elle avait pu le former. Elle entretient du reste encore à ce jour d'excellents rapports avec l'assuré, qui se rend régulièrement à son bureau.

Dans sa réponse du 28 octobre 2016, X. _____ a conclu au rejet du recours ainsi qu'au maintien de la décision querellée.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du lieu où l'assuré se soumet au contrôle obligatoire lorsque la cause concerne l'indemnité de chômage (art. 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 let. a OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). Compte tenu du montant total en jeu, soit 8'861 fr. 35, correspondant à des allocations d'initiation au travail versées sur la période du 4 février 2016 au 31 mai suivant, la valeur litigieuse est

inférieure à 30'000 francs. La présente cause relève dès lors de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En tant qu'autorité de recours contre les décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision. De surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a).

b) Le litige porte en l'espèce sur la révocation par l'ORP de la décision d'octroi d'AIT précédemment allouées, au motif que l'employeur a résilié le contrat de travail au cours de la phase d'initiation au travail, contrairement aux engagements souscrits, et sans pouvoir se prévaloir d'un juste motif au sens de l'art. 337 CO.

3. a) En vertu de l'art. 65 LACI, 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 lorsque 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).

Selon l'art. 66 LACI, les allocations d'initiation au travail couvrent la différence entre le salaire effectif et le salaire normal auquel l'assuré peut prétendre au terme de sa mise au courant, compte tenu de sa capacité de travail, mais tout au plus 60% du salaire normal (al. 1) ; pendant le délai-cadre, elles sont versées pour six mois au plus, dans les

cas exceptionnels, notamment pour des chômeurs âgés, pour douze mois au plus (al. 2).

L'allocation d'initiation au travail est une forme de subventionnement salarial versé à l'employeur qui engage un assuré ayant besoin d'une initiation en entreprise ou dont le placement est difficile pour d'autres motifs. Cette allocation, versée par la caisse de chômage, couvre la différence entre le salaire effectivement versé par l'employeur et celui, usuel, auquel l'employé pourra prétendre au terme de sa période d'initiation (art. 66 al. 1 et 4 LACI et 90 al. 4 OACI). L'allocation d'initiation au travail est donc un complément salarial versé durant la phase d'initiation, en début de rapport de travail. L'allocation, dont la durée maximale est de douze mois, est dégressive (art. 66 al. 3 LACI) (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 1 ad art. 65-66 LACI, p. 482).

Le but de l'allocation d'initiation au travail est d'inciter les employeurs à embaucher des personnes dont le placement est difficile. Cette mesure vise par conséquent également à améliorer les chances d'engagement des assurés en question. Le droit à l'allocation est soumis à des conditions strictes afin à la fois d'empêcher des subventions salariales injustifiées et de prévenir le dumping salarial (FF 1980 III 622). L'assurance-chômage n'a pas à intervenir financièrement dans le cadre de la mise au courant usuelle des nouveaux collaborateurs. Cette tâche doit en effet être accomplie par l'employeur à chaque engagement, même lorsque l'employé est facile à placer. L'allocation ne doit soutenir l'employeur que dans la mesure des difficultés d'initiation liées à l'employé. Quant aux difficultés d'initiation liées au poste occupé, elles doivent en principe être assumées par l'employeur (ATF 112 V 248 consid. 3b). Enfin, l'allocation ne doit pas être utilisée comme un outil de promotion économique ou un instrument de la politique régionale visant à attirer des entreprises dans une région déterminée (BORIS RUBIN, op. cit., n° 2 ad art. 65-66 LACI, p. 482).

Bien que les assurés soient eux-mêmes titulaires du droit aux allocations d'initiation au travail (TF 8C_171/2008 du 12 septembre 2008 consid. 2.1), celles-ci sont versées par la caisse de chômage à l'employeur ; ce dernier 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 let. b et c LACI fassent l'objet d'un contrat écrit (art. 90 al. 3 OACI).

b) Il résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral que le versement des allocations d'initiation au travail a lieu sous la condition résolutoire du respect du contrat de travail, de la confirmation de l'employeur et du plan de formation (ATF 126 V 42 consid. 2b). Si les rapports de travail sont résiliés sans justes motifs avant l'échéance du délai indiqué dans la décision d'octroi des prestations, l'administration est en droit - et même - doit réclamer leur remboursement (TF 8C_205/2009 du 27 mai 2009 consid. 6.2).

Cette dernière jurisprudence confirme l'arrêt de principe du 27 mars 2000 (ATF 126 V 42), par lequel 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. L'employeur peut être tenu de restituer les allocations d'initiation au travail, confirmant ainsi la pratique recommandée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, (cf. Bulletin relatif aux mesures du marché du travail [ci-après : Bulletin LACI MMT], éd. 2014, J1 ss, spec. J27). La restitution est admissible en regard du but de la mesure, qui est de favoriser l'engagement durable de personnes au chômage dont le placement est fortement entravé ; il s'agit également d'éviter une sous-enchère sur les salaires, ainsi qu'un subventionnement des employeurs par l'assurance-chômage (ATF 126 V

42 consid. 2a et les références citées). Le Tribunal fédéral a en outre jugé que le terme « résilier » figurant dans la clause de confirmation de l'employeur était sans équivoque, de sorte que l'employeur ne peut signifier son congé à un employé même pour une date tombant au-delà de la période d'initiation au travail (TF 8C_205/2009 précité consid. 6.1 ; TFA C 55/2004 du 16 février 2005 consid. 3).

Il est ainsi admis, au regard du but de l'allocation d'initiation au travail qui est de favoriser des engagements durables, que l'ORP réserve l'éventualité d'une restitution au cas où l'employeur ne respecterait pas ses engagements. Les engagements de l'employeur figurent en principe dans un document officiel intitulé « Confirmation relative à l'initiation au travail » que l'employeur doit signer. La période durant laquelle la résiliation ne peut intervenir doit être clairement désignée (TFA C 55/2004 précité, Boris Rubin, op. cit., n° 11 et 12 ad art. 65-66 LACI, p. 486).

4. En l'espèce, J._____ a conclu avec la recourante un contrat de travail, aux termes duquel il était engagé en qualité d'agent de propreté à plein temps dès le 18 janvier 2016, pour une durée indéterminée.

A ce titre, l'assuré et l'employeur ont souhaité bénéficier de la mesure du marché du travail « Allocations d'initiation au travail » pour la période du 18 janvier au 17 juillet 2016 et ont déposé une demande intitulée « Demande et confirmation d'allocations d'initiation au travail » le 4 février 2016 auprès de l'ORP de [...], qui a octroyé l'AIT pour la période du 4 février au 17 juillet 2016.

Il ressort du formulaire de demande que la recourante s'est engagée à ne pas résilier le contrat de travail pendant la période d'initiation et jusqu'à trois mois après la fin de celle-ci, sous réserve de justes motifs au sens de l'art. 337 CO, sous peine d'entraîner l'annulation rétroactive de la mesure et la restitution des allocations perçues. Aux termes de la décision du 2 mars 2016, l'ORP a expressément subordonné

l'octroi d'allocations d'initiation au travail au respect par l'employeur des dispositions et engagements auxquels il a souscrit en signant le formulaire, et la restitution des allocations était réservée en cas de non-respect desdites dispositions.

En l'occurrence toutefois, l'employeur a résilié le 28 avril 2016 les rapports de travail le liant à l'assuré pour le 31 mai suivant, soit durant la phase d'initiation. Or durant cette phase, le contrat de travail de l'assuré ne pouvait être dénoncé que pour de justes motifs au sens de l'art. 337 CO.

Il convient dès lors d'examiner si l'employeur peut se prévaloir de justes motifs au sens de l'art. 337 CO.

Aux termes de l'art. 337 CO, l'employeur et le travailleur peuvent résilier immédiatement le contrat en tout temps pour de justes motifs (al. 1) ; sont notamment considérés 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 (al. 1). Selon la jurisprudence, la résiliation immédiate pour justes motifs, qui constitue une mesure exceptionnelle, doit être admise de manière restrictive ; 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 consid. 2.1 et 2.2 et les références citées).

Le juge apprécie librement s'il existe de justes motifs (art. 337 al. 3 *in initio* CO) et applique les règles du droit et de l'équité (art. 4 CC [code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210]) ; à cet effet, il prendra

en considération tous les éléments du cas particulier, notamment la position et la responsabilité du travailleur, le type et la durée des rapports contractuels, ainsi que la nature et l'importance des incidents invoqués. Pour l'employeur, des motifs économiques (manque de travail par exemple) ne constituent pas de justes motifs au sens de l'art. 337 CO (ATF 126 V 42 consid. 3b ; TF 8C_818/2011 du 26 janvier 2012).

Dans le cas d'espèce, il ne ressort pas du dossier - et la recourante ne l'invoque pas non plus - que la relation de confiance la liant à son employé ait été détruite de manière telle que la continuation des rapports de travail ne pouvait raisonnablement être exigée plus longtemps. Au contraire, deux éléments permettent de nier que la recourante se soit trouvée confrontée à une situation justifiant un licenciement immédiat. Premièrement, elle a résilié le contrat de travail avec un préavis d'un mois pour la fin d'un mois. La résiliation n'était donc pas d'effet immédiat mais assortie d'un délai de congé d'un mois. A l'évidence, les raisons à l'origine du renvoi ne rendaient ainsi pas la poursuite de la relation contractuelle insoutenable. Par ailleurs, la recourante a mis fin aux rapports de travail en invoquant, comme motif de résiliation dans son opposition du 30 juin 2016 et dans son acte de recours du 23 septembre 2016, le manque de motivation et de prise d'initiative de la part de l'assuré. Or de tels reproches ne constituent pas de justes motifs de résiliation des rapports de travail au sens de l'art. 337 CO (ATF 127 III 154 consid. 1a et les références citées, 126 IV 145 consid. 2a). A cet égard, la jurisprudence cantonale a eu l'occasion de préciser que le défaut d'aptitude professionnelle ne plaçait pas l'employeur dans une situation intenable justifiant qu'il mette fin, immédiatement, aux rapports de travail (CASSO ACH 51/10 - 74/2011 du 17 mars 2011 consid. 4). Deuxièmement, l'employeur a évoqué qu'il continuait à entretenir d'excellents rapports avec l'assuré et qu'il était disposé à le réengager une fois qu'il aurait acquis plus d'expérience professionnelle dans le domaine, de sorte qu'il y a lieu de retenir que la relation de confiance entre les deux parties n'était clairement pas détruite.

La recourante fait encore valoir qu'elle a été soutenue dans sa démarche par l'ORP, mais que ce dernier n'a pas motivé l'assuré afin de susciter à nouveau une motivation pour le travail en question. Ces éléments ne ressortent toutefois pas du dossier. Quand bien même cela aurait été le cas, cela n'a pas d'incidence sur l'issue du litige, dans la mesure où le contrat de travail a été résilié par l'employeur durant la phase d'initiation au travail sans motifs de résiliation immédiate au sens de l'art. 337 CO.

Force est donc de constater que les justes motifs au sens de l'art. 337 CO font défaut en l'espèce et que la recourante n'avait aucune justification à mettre un terme au contrat de travail de l'assuré durant la phase d'initiation au travail. L'employeur n'a ainsi pas respecté les conditions d'octroi des allocations d'initiation au travail figurant expressément dans la décision du 2 mars 2016, qu'il s'était engagées à tenir en apposant sa signature sur le formulaire « Demande et confirmation d'allocations d'initiation au travail ». Par conséquent, l'intimé, qui avait soumis le versement de ces allocations à la condition résolutoire du respect desdites conditions, était fondé à annuler la mesure.

5. a) Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision litigieuse.

b) La procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens, dès lors que la recourante – au demeurant non assistée – n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la juge unique
prononce :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 31 août 2016 par X._____ est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- I._____, à [...],
- X._____, à [...],
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à Berne,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :