

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 31 janvier 2018

---

Composition : Mme PASCHE, juge unique  
Greffière : Mme Kuburas

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**E.** \_\_\_\_\_, à [...], recourante, représentée par Orion Protection Juridique SA,  
à Lausanne,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 34 et 59 LPGA ; art. 65 et 66 LACI**

## **E n f a i t :**

**A.** E.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de la [...] (ci-après : l'ORP) et a, à ce titre, sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1<sup>er</sup> février 2016. La Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse) a mis l'assurée au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans à compter de cette date.

Le 16 janvier 2017, la société Y.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'employeur), sise à [...], a conclu un contrat de travail avec l'assurée. Aux termes de ce contrat, l'assurée était engagée dès le 1<sup>er</sup> février 2017 en qualité de conseillère en économie d'énergie à plein temps pour une durée indéterminée. Le salaire mensuel brut convenu contractuellement était de 6'000 fr., 13<sup>e</sup> salaire et vacances compris.

A ce titre, l'employeur et l'assurée ont souhaité bénéficier de la mesure du marché du travail « Allocation d'initiation au travail » (ci-après : AIT) et ont dès lors déposé une demande auprès de l'ORP, reçue le 23 janvier 2017. Cette demande prévoyait une initiation au travail du 1<sup>er</sup> février au 31 juillet 2017 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).

Par décision du 30 janvier 2017, l'ORP a admis la demande d'AIT et alloué à l'assurée les allocations d'initiation au travail pour la période du 1<sup>er</sup> février 2017 au 31 juillet suivant, correspondant à un montant total de 14'400 francs.

Le dossier de l'assurée auprès de l'ORP a ainsi été annulé le 31 janvier 2017, au motif qu'elle avait retrouvé un emploi.

Par courrier électronique du 7 mars 2017, l'assurée a reproché à son employeur d'être sans nouvelles de sa part à la suite de son courrier électronique et de son message texte (SMS) de la veille et l'a prié de la tenir informée.

Par courriel du même jour, l'employeur de l'assurée lui a expliqué que la société rencontrait des difficultés de liquidités et que les salaires seraient versés sous peu. Il lui a ensuite demandé de lui transmettre les formulaires à retourner à la caisse dans le but d'être indemnisé.

Lors d'un entretien téléphonique du 14 mars 2017 entre l'ORP et l'assurée, cette dernière a expliqué qu'elle n'avait pas encore perçu de salaire de la part de son employeur et qu'elle était en conséquence dans l'impossibilité de financer ses frais de déplacement. L'ORP lui a alors conseillé d'écrire à son employeur afin qu'il lui verse le salaire, et d'informer également la caisse de cette situation.

Par courrier électronique du 20 mars 2017 adressé à l'employeur, l'assurée a confirmé avoir reçu le montant de 4'130 fr. 20. A cet égard, elle a fait part de son étonnement, dès lors que le salaire convenu contractuellement était de 6'000 francs. Elle lui a ensuite reproché l'absence de remboursement des frais de déplacement occasionnés dans le courant du mois de février 2017 et l'a informé qu'elle était ainsi dans l'obligation de travailler depuis son domicile.

Par courrier du 22 mars 2017, l'employeur a licencié l'assurée avec effet immédiat au 22 mars 2017 pour faute grave. Il a précisé que l'assurée avait abandonné son poste de travail en date du 6 mars 2017 et qu'elle n'avait plus travaillé depuis lors.

Le 27 mars 2017, l'employeur a informé l'ORP que les rapports de travail avec l'assurée ne se déroulaient pas comme convenus et qu'il avait été contraint de rompre le contrat pour justes motifs avec effet immédiat au 23 mars 2017.

Constatant l'interruption des rapports de travail par l'employeur au cours du temps d'essai, l'ORP a révoqué la décision du 30 janvier 2017 par décision du 28 mars 2017. Sur ce point, l'ORP a estimé que l'initiation au travail avait été abandonnée au 6 mars 2017, de sorte que les allocations étaient versées du 1<sup>er</sup> février au 6 mars 2017.

Le 10 mai 2017, complétée par courrier du 2 juin suivant, l'assurée, représentée par Orion Protection Juridique SA, a formé opposition à l'encontre de cette décision auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), en concluant au versement des AIT jusqu'au 27 mars 2017, date à laquelle elle a soutenu avoir retiré le courrier de licenciement du 22 mars 2017. A l'appui de sa contestation, elle a allégué avoir travaillé depuis son domicile durant le mois de mars 2017, dans la mesure où elle ne pouvait pas financer ses déplacements en l'absence de remboursement de ses frais de la part de son employeur.

Par décision sur opposition du 14 juin 2017, le SDE a rejeté l'opposition au motif que l'assurée ne disposait pas d'un intérêt digne de protection à attaquer la décision de l'ORP. A cet égard, le SDE a considéré que l'admission de l'opposition de l'assurée ne lui permettait pas d'éviter un quelconque préjudice que lui aurait occasionné la décision contestée.

**B.** Par acte du 16 août 2017, E.\_\_\_\_\_, sous la plume de son conseil, a interjeté recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision du SDE rendue le 14 juin 2017, en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de cette décision en ce sens que la qualité pour agir lui est reconnue et à ce que la cause soit renvoyée à l'intimé pour prendre position sur le fond. En substance, la recourante conteste la date de fin de l'initiation au travail retenue par l'intimé, de sorte que les AIT doivent lui être versées au-delà du 6 mars 2017. Estimant que la poursuite du versement des AIT au-delà du 6 mars 2017 a une incidence sur le montant du salaire perçu au mois de

mars 2017, elle considère avoir qualité pour agir. Pour étayer ses dires, elle relève que la décision du 28 mars 2017 lui a été directement adressée. Elle fait enfin grief à l'intimé d'avoir fondé sa décision sur les déclarations de l'employeur, avec lequel elle est en litige. Dans ce contexte, elle produit notamment un courrier du 30 juin 2017 adressé au conseil de son employeur, aux termes duquel elle conteste son licenciement avec effet immédiat.

Par réponse du 14 septembre 2017, l'intimé a proposé le rejet du recours en renvoyant aux considérants de la décision litigieuse.

### **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, sauf dérogations expresses (art. 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) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 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).

Compte tenu de la suspension des délais durant les fêtes judiciaires (art. 60 et 38 al. 4 let. b LPGA), le recours a été formé en temps utile, devant le tribunal compétent et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

**b)** La procédure devant le tribunal cantonal des assurances, institué par chaque canton en application de l'art. 57 LPGA, est réglée par le droit cantonal, sous réserve de l'art. 1 al. 3 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; RS 172.021) et des exigences minimales fixées par l'art. 61 LPGA.

Dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), qui s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, 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 sur la recevabilité de l'opposition formée par l'assurée à l'encontre de la décision de l'ORP du 28 mars 2017 lui reconnaissant le droit aux AIT du 1<sup>er</sup> février au 6 mars 2017, singulièrement sur le point de savoir si la recourante dispose d'un intérêt digne de protection à voir la décision de l'ORP modifiée en ce sens que le droit aux AIT lui est reconnu jusqu'au 27 mars 2017 et non pas jusqu'au 6 mars 2017.

**3.** 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).

**4. a)** Aux termes de l'art. 34 LPGA ont qualité de parties les personnes dont les droits ou obligations résultent des assurances sociales, ainsi que les personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre la décision d'un assureur ou d'un organe d'exécution de même niveau.

A qualité pour recourir quiconque est touché par la décision ou la décision sur opposition et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 59 LPGA).

Selon l'art. 75 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours contre une décision administrative toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant

l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi que toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b).

**b)** La qualité pour former opposition se détermine selon les règles fixées par l'art. 59 LPGA (nécessité d'un intérêt digne d'être protégé), conformément à la pratique découlant de l'art. 103 let. a de l'ancienne OJ (loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire). La qualité pour faire opposition n'est pas admise plus largement que ne l'est la qualité pour recourir (ATF 130 V 560 ; BORIS RUBIN, op. cit., n° 77 ad art. 1 LACI, p. 56).

La doctrine a précisé que la qualité pour recourir est soumise à deux conditions : être touché par la décision et avoir un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt digne de protection représente tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt doit être direct et concret ; en particulier, le recourant doit se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt général ou dans l'intérêt d'un tiers est exclu. Cette exigence a été posée de manière à empêcher l'action populaire. L'intérêt digne de protection consiste ainsi en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre, que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 135 II 145 consid. 6.1 ; TF K 112/06 du 30 mai 2007 consid. 4.1).

**c)** Le destinataire de la décision a généralement qualité pour recourir (...). En matière de refus d'allocation d'initiation au travail, le destinataire de la décision est l'assuré et non l'employeur (...). L'employeur est toutefois concerné plus que tout autre personne à ce que le travailleur qu'il a engagé puisse bénéficier d'une AIT (...). Par ailleurs, le

soutien financier profite aux deux parties au contrat de travail (BORIS RUBIN, op. cit., n° 11 ad art. 102 LACI, p. 655 et n° 14 ad art. 102 LACI, p. 656).

**d)** En l'espèce, la recourante soutient avoir travaillé au-delà du 6 mars 2017 depuis son domicile et avoir pris connaissance de son licenciement le 27 mars 2017, de sorte que les AIT doivent lui être versées jusqu'au 27 mars 2017 et non jusqu'au 6 mars 2017. Elle estime ainsi subir un préjudice économique au mois de mars 2017 lui conférant la qualité pour agir. L'ORP a en revanche considéré que le dernier jour de travail de l'intéressée était le 6 mars 2017, justifiant l'octroi des AIT du 1<sup>er</sup> février 2017 au 6 mars suivant.

En l'occurrence, à l'examen du dossier, on relève des incohérences dans les déclarations de l'employeur, qui semble admettre que les rapports de travail n'auraient pas pris fin le 6 mars 2017. En effet, par courrier du 22 mars 2017, l'employeur a licencié la recourante avec effet immédiat au 22 mars 2017 pour faute grave. Puis, par correspondance du 27 mars 2017, l'employeur a informé l'ORP que les rapports de travail avec la recourante ne se déroulaient pas comme convenus et qu'il avait été contraint de rompre le contrat pour justes motifs avec effet immédiat au 23 mars 2017.

Dans ces conditions, force est de constater qu'on ne peut pas déterminer avec précision la date de fin des rapports de travail, l'employeur ayant donné des éléments contradictoires et une procédure de contestation de licenciement de la part de la recourante semble pendante. Or, la question de la durée du versement des AIT ne peut être traitée qu'une fois cette problématique éclaircie. En effet, dans le cas d'espèce, la durée du versement des AIT est intimement liée à la durée des rapports de travail. Cette question mérite ainsi une instruction complémentaire afin de déterminer jusqu'à quelle date les AIT doivent être versées.

Vu ce qui précède, il n'est pas exclu que le versement des AIT soit dû au-delà du 6 mars 2017. Quand bien même les prestations de l'AIT

sont directement versées à l'employeur (cf. art. 90 al. 4 OACI), il n'en demeure pas moins que – conformément à la loi et à la jurisprudence – le bénéficiaire des AIT reste la recourante (cf. art. 65 LACI et TF 8C\_171/2008 du 12 septembre 2008 consid. 2.1). A ce titre déjà, on ne saurait valablement lui dénier toute qualité pour agir. En effet, étant titulaire du droit aux AIT, il est indéniable qu'elle dispose d'un intérêt à ce que le versement des AIT se poursuive au-delà du 6 mars 2017, lui évitant ainsi de subir un préjudice économique.

Partant, le point de savoir à quelle date les rapports de travail ont pris fin n'est pas sans incidence sur l'issue du litige, contrairement à ce que soutient l'intimé.

Par surabondance, on notera que la décision du 28 mars 2017 de l'ORP a été adressée à la recourante. Or, le destinataire d'une décision a généralement qualité pour recourir (cf. consid. 4b supra).

**e)** Dans ces circonstances, il se justifie d'admettre le recours et d'annuler la décision attaquée, l'intimé étant tenu d'entrer en matière et d'instruire la question de savoir à quelle date les rapports de travail entre la recourante et la société Y.\_\_\_\_\_ ont pris fin, afin de déterminer s'il y a lieu de poursuivre le versement des AIT au-delà du 6 mars 2017.

**5. a)** Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'intimé pour complément d'instruction puis nouvelle décision.

**b)** Obtenant gain de cause avec l'assistance d'Orion Protection Juridique SA, la recourante a droit à des dépens qu'il convient de fixer à 1'200 fr. à la charge de l'intimé (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

Il n'y a pour le surplus pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

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

- I.** Le recours est admis.
  
- II.** La décision rendue le 14 septembre 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée, la cause lui étant renvoyée pour complément d'instruction dans le sens des considérants, puis nouvelle décision.
  
- III.** Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage versera à E.\_\_\_\_\_ le montant de 1'200 fr. (mille deux cents francs) à titre de dépens.
  
- IV.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Orion Protection Juridique SA (pour E.\_\_\_\_\_), à Lausanne,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,

- Secrétariat d'Etat à l'économie, 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 :