

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 septembre 2025

Composition : M. WIEDLER, président
Mme Berberat et M. Tinguely, juges
Greffière : Mme Jeanneret

Cause pendante entre :

R. _____ **SA**, à [...], recourante, représentée par Me Carlo Ceccarelli,
avocat à Lausanne,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 31 al. 1, 32 al. 1, 33 al. 1 let. a et b LACI

E n f a i t :

A. R. _____ SA (ci-après : l'entreprise ou la recourante) est une société anonyme dont le but est la fabrication, le commerce et la représentation de couleurs, vernis, pinceaux et fournitures diverses.

B. Le 6 juin 2024, l'entreprise a déposé un préavis de réduction de l'horaire de travail de 20 % dès le 27 juin 2024 concernant toute l'entreprise, qui comptait 24 employés, en exposant que le volume actuel des affaires était en forte diminution et entraînait une sous-occupation du personnel. Elle mentionnait en outre des difficultés d'approvisionnement pour certaines matières premières. L'entreprise a complété sa demande par courriel et appel téléphonique des 13 et 14 juin 2024, en exposant que 14 employés étaient touchés par la réduction de l'horaire de travail, qu'elle subissait une perte de chiffre d'affaires importante engendrant une perte de rentabilité, que son magasin de [...] était le plus touché, lequel représentait environ 50 % du chiffre d'affaires total, qu'elle devait moins produire et pourrait rencontrer des difficultés financières si cette baisse devait continuer. Elle a précisé que son activité était soumise à des fluctuations de décembre à mars ainsi que durant le mois d'août et qu'elle faisait face à une concurrence particulière des grands fabricants de peinture étrangers.

Cette demande a été partiellement acceptée par décision de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) du 17 juin 2024, en autorisant la caisse de chômage, si les autres conditions d'octroi étaient remplies, à verser l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail du 17 juin au 16 septembre 2024 pour toute l'entreprise.

Sur la base d'un deuxième préavis déposé par l'entreprise le 3 septembre 2024, la DGEM a prolongé son autorisation par décision du 10 septembre 2024, aux mêmes conditions que précédemment, pour la période du 17 septembre au 16 décembre 2024.

C. L'entreprise a déposé un troisième préavis le 9 décembre 2024, annonçant une réduction de l'horaire de travail de 20 % pour 22 employés sur les 24 que comptait l'entreprise. Elle exposait qu'elle n'avait toujours pas retrouvé son volume d'affaires et que le renouvellement de l'indemnité était nécessaire parce que le volume d'affaires de son secteur d'activité était faible au premier semestre, en précisant que des mesures avaient été prises pour faire augmenter le chiffre d'affaires.

Invitée à fournir certaines précisions, l'entreprise a produit le 17 décembre 2024, notamment, un tableau des chiffres d'affaires mensuels (réalisés ou prévisionnels) pour la période de janvier 2021 à avril 2025. Elle a en outre indiqué que sa demande était motivée principalement par une baisse du chiffre d'affaires durant toute l'année 2024 et une perte du volume de travail, en mentionnant que l'activité était soumise à des fluctuations d'activité habituelles pour le 1^{er} et le 4^e trimestre de l'année.

Par décision du 20 décembre 2024, la DGEM a rejeté la demande du 9 décembre 2024. Elle a considéré que les fluctuations saisonnières étaient usuelles dans le domaine d'activité de l'entreprise et devaient être assimilées à un risque normal d'exploitation ordinaire, de sorte que la perte de travail invoquée ne pouvait pas être prise en considération, motif qui justifiait en soi le rejet. Elle a ajouté qu'à ce jour, le domaine d'activité de l'entreprise ne faisait pas face à une période de crise économique soudaine et d'une certaine ampleur, que l'intéressée avait bénéficié de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail durant six mois et que la situation ne justifiait plus l'intervention de l'assurance-chômage.

L'entreprise a formé opposition contre cette décision le 24 décembre 2024, concluant implicitement à l'octroi de l'autorisation. Elle a fait valoir qu'elle faisait face, depuis une année, à une diminution importante de son chiffre d'affaires indépendamment du phénomène saisonnier et qu'il était admis par les autorités vaudoises que le secteur industriel vaudois était en souffrance en raison d'un ralentissement de

l'économie mondiale. Elle relevait en outre qu'elle était la seule entreprise de la région à n'avoir pas délocalisé sa production, ce qui devait être soutenu.

Statuant le 20 janvier 2025, la DGEM a rejeté l'opposition et confirmé la décision litigieuse. Elle a retenu que la diminution du carnet de commande annoncée, de 20 % dès le 6 janvier 2025, ne pouvait être qualifiée d'exceptionnelle ou extraordinaire pour une entreprise qui admettait être confrontée chaque année à une fluctuation de son activité pendant les mois de décembre à mars, car il s'agissait d'un risque normal d'exploitation touchant notoirement les entreprises du même secteur d'activité en période hivernale. Elle a en outre constaté que les chiffres d'affaires des années 2021 à 2024 laissaient apparaître systématiquement une moyenne mensuelle plus basse pendant les mois de décembre à février, tandis que l'entreprise avait déclaré que son activité était plus soutenue durant les mois d'avril à juillet et de septembre à novembre. Elle a ainsi conclu que l'entreprise n'avait pas apporté d'élément attestant qu'elle devait faire face à une perte de travail dépassant le risque normal d'exploitation. Elle a en outre retenu que le domaine de la construction ne faisait pas face à une période de crise économique soudaine et d'une certaine ampleur, quand bien même l'entreprise connaissait une situation difficile qui se manifestait par une baisse de son chiffre d'affaires. Enfin, la DGEM a relevé que, selon les explications données par l'entreprise, la perte de travail n'était pas en lien avec des facteurs économiques conjoncturels ou structurels, ni avec des mesures des autorités.

D. Désormais représentée par Me Carlo Ceccarelli, R. _____ SA a recouru contre la décision sur opposition précitée par acte du 20 février 2025, concluant principalement à ce que son droit à l'indemnité de réduction de l'horaire de travail soit reconnu du 6 janvier au 6 avril 2025 et que l'intimée soit condamnée à procéder au versement, subsidiairement à l'annulation de la décision sur opposition et au renvoi de la cause à l'intimée pour reprendre l'instruction et statuer dans le sens des considérants. Elle a fait valoir que son secteur d'activité, soit le secteur industriel, faisait face à une crise économique soudaine et d'une certaine

ampleur. Cette situation était démontrée par le communiqué du Conseil d'Etat vaudois du 13 décembre 2024, annonçant l'activation de mesures destinées à préserver des emplois dans le secteur industriel. Elle a également cité les prévisions conjoncturelles publiées le 17 décembre 2024 par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), observant une sous-exploitation des capacités de production industrielle. La recourante a joint des copies du communiqué de presse et des prévisions conjoncturelles précitées.

Dans sa réponse du 27 mars 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision sur opposition. Elle a relevé que la recourante avait indiqué dans sa demande portant sur la période du 6 janvier au 6 avril 2025 que son volume d'activité était habituellement moins soutenu durant le trimestre de l'année, ce qu'elle avait confirmé le 17 décembre 2024. Il s'agissait d'une perte de travail habituelle, qui n'avait pas à être indemnisée nonobstant la situation conjoncturelle.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire 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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les

autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) La procédure de demande d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail se déroule en deux phases distinctes. Tout d'abord, l'employeur doit solliciter l'autorité cantonale (dans le canton de Vaud, la DGEM) par l'envoi d'un préavis demandant l'introduction d'une mesure de réduction de l'horaire de travail, selon les conditions prescrites par l'art. 36 LACI. La décision de l'autorité cantonale accordant l'ouverture du droit au sens de l'art. 36 LACI se rapporte au principe du droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Ensuite, dans un délai de trois mois fixé par l'art. 38 al. 1 LACI, l'employeur doit faire valoir auprès de la caisse de chômage qu'il a désignée l'ensemble des prétentions à indemnité pour les travailleurs de son entreprise.

c) En l'occurrence, la décision contestée a été rendue par la DGEM et porte exclusivement sur le principe du droit aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. En tant qu'elles tendent au versement de l'indemnité, prérogative appartenant à la caisse de chômage qui n'a pas encore statué, les conclusions de la recourante excèdent l'objet du litige et sont partant irrecevables.

Le litige porte ainsi uniquement sur le principe du droit de la recourante à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour la période du 6 janvier au 6 avril 2025.

3. **a)** En vertu de l'art. 31 al. 1 LACI, 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 (let. b), si le congé n'a pas été donné (let. c) et 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 (let. d).

b) Selon l'art. 32 al. 1 LACI, la perte de travail est prise en considération lorsqu'elle est due à des facteurs d'ordre économique et est inévitable (let. a), et si elle est d'au moins 10 % de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs de l'entreprise (let. b).

La LACI ne définit pas ce que recouvre la notion de « facteurs d'ordre économique ». Le Tribunal fédéral procède à une interprétation large de ce terme et a en particulier refusé d'opérer une distinction claire entre les facteurs conjoncturels et structurels. Les motifs conjoncturels et structurels sont d'ailleurs souvent juxtaposés, voire imbriqués les uns dans les autres. La conjoncture défavorable se manifeste par une baisse plus ou moins généralisée de la demande de biens et de services. Les problèmes structurels dont il est question ici, c'est-à-dire ceux qui sont à l'origine d'une perte de travail, se caractérisent le plus souvent par une inadaptation de l'entreprise par rapport à la demande ; cette inadaptation peut concerner notamment la dimension de l'entreprise, ses techniques de production, les produits et les services offerts ainsi que leurs prix (ATF 128 V 305 consid. 3a ; TF 8C_267/2012 du 28 septembre 2012 consid. 3.1 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 6 ad art. 32 LACI).

c) Cependant, même quand la perte de travail satisfait à ces critères, elle n'est pas prise en considération lorsqu'elle est due à des

circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer (art. 33 al. 1 let. a LACI ; TFA C 173/03 du 23 septembre 2003 consid. 2), ou lorsqu'elle est habituelle dans la branche, la profession ou l'entreprise, ou qu'elle est causée par des fluctuations saisonnières de l'emploi (art. 33 al. 1 let. b LACI). Le but de cette dernière exception est, avant tout, d'exclure l'indemnisation des réductions de l'horaire de travail qui se répètent régulièrement (ATF 121 V 371 consid. 2a ; 119 V 357 consid. 1a et les références citées).

Selon la jurisprudence, doivent être considérées comme des risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI les pertes de travail habituelles, c'est-à-dire celles qui, d'après l'expérience de la vie, surviennent périodiquement et qui, par conséquent, peuvent faire l'objet de calculs prévisionnels. Les pertes de travail susceptibles de toucher chaque employeur sont des circonstances inhérentes aux risques d'exploitation généralement assumés par une entreprise ; ce n'est que lorsqu'elles présentent un caractère exceptionnel ou extraordinaire qu'elles ouvrent droit à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La question du risque d'exploitation ne saurait par ailleurs être tranchée de manière identique pour tous les genres d'entreprises, ce risque devant au contraire être apprécié dans chaque cas particulier, compte tenu de toutes les circonstances liées à l'activité spécifique de l'exploitation en cause (ATF 138 V 333 consid. 4.2.2 ; 119 V 498 consid. 1 ; TF 8C_399/2022 du 21 août 2023 consid. 4.3 ; TFA C 283/01 du 8 octobre 2003 consid. 3).

d) La perte de travail doit être limitée dans le temps pour être indemnisable, l'idée étant d'aider temporairement des entreprises viables à surmonter des difficultés passagères imprévisibles. L'examen du caractère temporaire de la réduction de l'horaire de travail doit être fait de manière prospective, c'est-à-dire en se plaçant au moment où l'indemnité est demandée. Tant qu'il n'existe pas de faits ou d'éléments concrets qui indiquent le contraire, on doit présumer que la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire et que des emplois pourront être maintenus (ATF 121 V 371 consid. 2a ; 111 V 379 consid. 2b ; TF

8C_468/2022 du 28 novembre 2023 consid. 4.1). Le point de savoir s'il existe des éléments concrets suffisants pour renverser cette présomption doit être tranché au regard de l'ensemble des circonstances, à savoir la rentabilité et les liquidités de l'entreprise, le carnet et les perspectives de commandes et surtout la situation concurrentielle. Bien qu'il ne permette pas à lui seul de nier le caractère temporel de la perte de travail et la perspective d'un maintien des emplois grâce à la réduction de l'horaire de travail, le fait que l'entreprise concernée a déjà perçu par le passé l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail doit être pris en considération (TFA C 292/03 du 2 novembre 2004 consid. 3.1 et les références citées).

e) Une inadaptation structurelle peut déboucher sur des problèmes de compétitivité à long terme. La pérennité des entreprises structurellement faibles est compromise. Il n'appartient pas à l'assurance-chômage de contribuer, par son intervention, à retarder des adaptations structurelles des entreprises. Si de telles adaptations n'ont pas lieu, il se peut que la condition de la réduction de l'horaire de travail vraisemblablement temporaire au sens de l'art. 31 al. 1 let. d LACI ne soit pas ou plus remplie (Rubin, op. cit., n° 7 ad art. 32 LACI). Par ailleurs, l'assurance-chômage ne doit pas intervenir dans les rapports de concurrence en soutenant les entreprises structurellement faibles au détriment des entreprises plus fortes (Rubin, op. cit., n° 13 ad art. 33 LACI). En outre, une modification fondamentale et durable de la demande constitue un indice qui permet de réfuter la nature provisoire de la perte de travail (TFA 8C_986/2012 du 19 juin 2013 consid. 4.4 ; C 218/94 du 29 décembre 1994, in DTA 1995 n° 19 p. 112).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs

importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

5. En l'espèce, l'intimée a retenu que la recourante n'avait pas droit aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail car la baisse des commandes durant le premier trimestre de l'année était liée à une fluctuation saisonnière inhérente aux risques normaux d'exploitation et n'était pas liée à des circonstances conjoncturelles exceptionnelles justifiant une indemnisation. La recourante se prévaut quant à elle du ralentissement de l'économie mondiale qui impacte tout particulièrement son activité.

Il convient d'admettre avec l'intimée que, selon les pièces au dossier et les déclarations constantes de la recourante, celle-ci est confrontée chaque année, pendant les mois de décembre à mars, à une baisse habituelle de son activité, liée à des facteurs saisonniers. Pour le surplus, la recourante n'a pas apporté d'éléments rendant vraisemblable qu'elle risquait de faire face, durant le premier trimestre 2025, à une perte de travail dépassant le risque normal d'exploitation alors qu'elle bénéficie de l'indemnité de réduction de l'horaire de travail depuis six mois et qu'elle est confrontée depuis sa création au ralentissement saisonnier. Dans ce contexte, l'invocation d'un communiqué de presse du Conseil d'Etat vaudois est insuffisante pour établir que la recourante se trouve devant une situation de perte de travail revêtant un caractère exceptionnel. Il est en effet question d'un ralentissement général de la production industrielle justifiant la mise en place de mesures visant l'ensemble de ce secteur économique, afin de préserver la compétitivité

des entreprises vaudoises. Les mesures ont été activées sur le constat que de plus en plus d'entreprises recouraient aux indemnités de réduction de l'horaire de travail. Il n'est cependant pas question d'une diminution ponctuelle de l'activité touchant spécifiquement un domaine, mais bien d'un ralentissement général de l'ensemble de l'industrie vaudoise en lien avec l'économie mondiale et la nécessité d'une transition vers plus de durabilité pour répondre aux exigences nouvelles de la clientèle des petites et moyennes entreprises industrielles vaudoises. Il faut ainsi constater que ce communiqué fait état d'une évolution globale de la demande, qui motive des actions en faveur de l'ensemble du domaine industriel. Il en va de même des prévisions conjoncturelles publiées le 17 décembre 2024 par le Secrétariat d'Etat à l'économie. Il s'agit donc bien d'une situation inhérente aux risques normaux d'exploitation, justifiant certes des mesures étatiques globales aux yeux des autorités vaudoises mais excluant le recours à l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail, sauf à admettre que toutes les entreprises du canton pourraient être indemnisées par l'assurance-chômage.

On relèvera par ailleurs que, selon le tableau du chiffre d'affaires mensuels fourni par la recourante le 17 décembre 2024 afin d'appuyer sa demande, récapitulant les années 2021 à 2024 et proposant une prévision pour les mois de décembre 2024 à avril 2025, l'intéressée projetait de réaliser un chiffre d'affaires durant les quatre premiers mois de 2025 identique à la même période de l'année 2024, durant laquelle la recourante n'avait pas sollicité d'indemnités RHT. Ainsi, la perte probable de travail de 20 % alléguée par la recourante est, sous l'angle de la vraisemblance, due à des facteurs saisonniers qui excluent le droit aux indemnités pour réduction de l'horaire de travail.

Enfin, même si l'on devait retenir une diminution des heures de travail commandée par des « facteurs d'ordre économique » inévitables, le caractère temporaire de la situation s'avère douteux. En effet, la recourante a perçu des indemnités pour réduction de l'horaire de travail du 17 juin au 16 septembre 2024 et du 17 septembre au 16 décembre 2024, soit durant les mois où sa productivité est usuellement la

plus haute. Or, dans son opposition du 24 décembre 2024, elle a exposé qu'elle était la dernière entreprise à produire des peintures en Suisse romande alors qu'il en existait encore trois avant l'épidémie de Covid-19. Elle a ajouté que ses concurrents avaient délocalisé leur production dans des pays où les législations en matière d'environnement étaient moins contraignantes, afin de réduire les coûts. En d'autres termes, la recourante a admis que, depuis plusieurs années déjà, la clientèle de son secteur de production a tendance à délaisser les produits locaux plus coûteux pour se tourner vers des produits étrangers. Dans ce contexte, la baisse d'activité de la recourante ne semble pas passagère mais bien plutôt liée à une stratégie inadaptée à l'évolution du marché, situation justement visée par les mesures annoncées par le Conseil d'Etat. Or, comme déjà relevé ci-dessus, l'indemnité pour réduction de l'horaire de travail n'a pas pour vocation de soutenir la politique ou l'image d'une entreprise au détriment des autres à l'encontre de l'évolution du marché, ce choix pouvant cependant être favorisé par des mesures de politique économique telles que celles mises en place par le Conseil d'Etat vaudois.

6. a) En conclusion, mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. ^{fbis} LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision sur opposition rendue le 20 janvier 2025 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.

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

Le président :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Carlo Ceccarelli (pour la recourante),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

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 :