

# VD\_OMNI PS.2009.0028 vom 16. Dezember 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-12-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2009.0028](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2009.0028)

FR: VD\_OMNI PS.2009.0028 du 16 décembre 2010

IT: VD\_OMNI PS.2009.0028 del 16 dicembre 2010

## Regeste

X. \_\_\_\_\_/Instance juridique chômage Service de l'emploi, Centre social régional de Lausanne, Office régional de placement de Lausanne | Décision de réduction de 15 % du forfait mensuel d'entretien (RI) du recourant pour une durée de 4 mois, compte tenu de son refus de suivre une mesure d'insertion professionnelle proposée. L'intéressé ne démontrant pas que la mesure en cause n'était pas adaptée à sa situation, il était tenu de respecter la décision de l'ORP, de sorte que la sanction est justifiée dans son principe. Quant à sa quotité, le taux de réduction de 15 % n'apparaît pas disproportionné; en revanche, la durée de la réduction s'avère excessive, au vu des circonstances, et doit être réduite à 2 mois. Recours partiellement admis et réforme de la décision attaquée dans ce sens.

## Erwägungen

### E. 1

a) L'art. 13 de la loi vaudoise sur 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11) prévoit que les ORP [offices régionaux de placement] sont à la disposition des personnes qui recherchent un emploi et des entreprises qui souhaitent engager des collaborateurs (al. 1). Les ORP exercent notamment les compétences suivantes conformément à la LACI: conseiller et placer les chômeurs (al. 2 let. a), exécuter les prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (al. 2 let. e) et suspendre l'exercice du droit à l'indemnité dans les cas prévus à l'art. 30 al. 2 et 4 LACI (al. 2 let. f). b) Par nouvelle du 1<sup>er</sup> juillet 2008 modifiant la LEmp, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2008, le législateur a introduit diverses dispositions visant notamment à transférer, de l'autorité d'application du revenu d'insertion (RI) aux ORP, la compétence de sanctionner les demandeurs d'emploi bénéficiant du RI en cas de violation de leurs devoirs dans le cadre de leur suivi professionnel. L'exposé du Conseil d'Etat des motifs et projets de lois modifiant la LEmp, daté de février 2008, précise à cet égard: "Il convient de modifier la LEmp dans ce sens en introduisant, d'une part, le principe qui fixe les obligations élémentaires qui incombent aux demandeurs d'emploi dans le cadre du suivi par l'ORP - à savoir, par exemple, rechercher un emploi, accepter les emplois proposés, participer aux entretiens de conseil, etc. - et d'autre part, le principe de la sanction, par la réduction des prestations financières du bénéficiaire en cas de violation de ses devoirs. Jusqu'alors, lorsqu'un demandeur d'emploi ne respectait pas ses obligations vis-à-vis de l'ORP, ce dernier en informait (...) l'autorité d'application du RI compétente, à charge pour elle d'examiner le cas et de rendre une décision de réduction des prestations financières du bénéficiaire. Dès la mise en oeuvre de cette nouvelle procédure, lorsque les ORP constateront une violation des devoirs par les bénéficiaires RI, ils procéderont - comme d'ailleurs pour tout demandeur d'emploi pris en charge dans le cadre de la LACI - à l'examen du cas et ils prononceront eux-mêmes les décisions de réduction des prestations financières." Ainsi, selon l'art. 13 al. 3 let. b LEmp, introduit par ladite nouvelle, les ORP

assurent désormais la prise en charge des demandeurs d'emploi au bénéfice du RI et, dans ce cadre, rendent les décisions sanctionnant les bénéficiaires qui ne respectent pas leurs devoirs. c) De même, le nouvel art. 23a LEmp dispose que les demandeurs d'emploi au bénéfice du RI doivent, avec l'assistance de leur ORP, tout mettre en œuvre pour favoriser leur retour à l'emploi. En leur qualité de demandeurs d'emploi, ils sont soumis aux mêmes devoirs que les demandeurs d'emploi pris en charge par la LACI (al. 1). En particulier, il leur incombe d'effectuer des recherches d'emploi et d'en apporter la preuve. Ils sont tenus d'accepter tout emploi convenable qui leur est proposé et, lorsque l'ORP le leur enjoint, ils ont l'obligation de participer aux mesures d'insertion professionnelle qui leur sont octroyées (al. 2 let. a), de participer aux entretiens de conseil et de contrôle, ainsi qu'aux réunions d'information (al. 2 let. b), de fournir les renseignements et documents permettant de juger s'ils sont aptes au placement ou si le travail proposé est convenable (al. 2 let. c). L'art. 24 LEmp prévoit que les mesures cantonales d'insertion professionnelles visent à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à favoriser le retour en emploi par des activités qualifiantes servant la concrétisation d'un projet professionnel réaliste. Elles sont octroyées selon les mêmes critères que les mesures du marché du travail prévues par la LACI (art. 24 al. 2 LEmp). Selon l'art. 59 al. 1 LACI, l'assurance alloue des prestations financières au titre des mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés et des personnes menacées de chômage. Les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à leur permettre leur réinsertion rapide et durable, de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail, de diminuer le risque de chômage de longue durée, et de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (art. 59 al. 2 LACI ; arrêt PS.2009.0024 du 8 octobre 2009 ).

## **E. 2**

Le refus d'observer d'autres instructions entraîne une diminution des prestations financières après un avertissement.

## **E. 3**

Le montant et la durée de la réduction, fixés en fonction du type, de la gravité et de la répétition du manquement, sont de 15% ou de 25% du forfait, pour une durée de 2 à 12 mois. La réduction du forfait ne touche pas la part affectée aux enfants à charge.

## **E. 3.5**

Forfait pour l'entretien Le forfait pour l'entretien doit permettre aux personnes vivant à domicile d'assumer toutes les dépenses indispensables au maintien d'une existence respectant la dignité humaine (minimum vital social). • 75 % de ce forfait représente un minimum vital absolu (noyau intangible) et est destiné à couvrir des besoins essentiels et vitaux tels que nourriture, vêtements, santé. Ce montant ne peut être réduit. En cas de besoin avéré, des frais particuliers prévus par les normes peuvent être pris en charge en sus du noyau intangible. Ces frais sont payés sur la base de justificatifs. • 25 % de ce forfait est destiné à couvrir des besoins qui ne relèvent pas du strict minimum vital, tels que communications à distance, intégration sociale, activités culturelles et sportives, équipement personnel, etc. La détermination du noyau intangible (qualifié de minimum vital absolu) à 75% du forfait "pour l'entretien" (qualifié de minimum vital social) n'apparaît

pas critiquable. En effet, le forfait "pour l'entretien" du ch. 3.5 des directives constitue le forfait "entretien et intégration" fixé par le barème RI annexé au RLASV. Le Tribunal cantonal a déjà jugé qu'une réduction de 25% du forfait "entretien et intégration" équivaut peu ou prou à la suppression du forfait II et à la réduction de 15% du forfait I alloués sous l'empire de la LPAS (PS.2008.0057 du 1er décembre 2008 consid. 3). Or, le forfait I correspond au forfait "pour l'entretien" des normes CSIAS, dont une réduction de 15% laisse intact le noyau intangible. c) La CDAP a jugé qu'une réduction de 15% du forfait RI (LASV) pendant quatre mois à l'encontre d'un assuré ayant commis une négligence grave en dissimulant des revenus importants n'était pas une sanction excessive (PS.2007.0172 du 4 juillet 2008). Le Tribunal administratif avait de même jugé que le fait de ne pas se présenter à un cours assigné par l'ORP était en tant que tel une faute relativement bénigne mais que les circonstances de l'espèce, à savoir de nombreux avertissements pour refus de collaborer, injures et menaces à l'encontre du conseiller et deux sanctions par le passé justifiaient une réduction de 183 francs par mois pendant trois mois du revenu minimum de réinsertion (LPAS), une telle réduction représentant environ 6,5% de celui-ci (PS.2005.0184 du 27 janvier 2006). Le Tribunal administratif a confirmé une sanction consistant en une réduction du forfait I (LPAS) de 15% pour trois mois, prononcée sans avertissement, s'agissant d'un bénéficiaire qui n'avait pas annoncé les indemnités journalières qu'il recevait de son assurance maladie. Le montant versé à tort par l'aide sociale était de 16'120 fr. (PS.2002.0171 du 27 mai 2003). La CDAP a confirmé une réduction du forfait (LASV) de 15% pendant trois mois, sanctionnant une bénéficiaire qui avait sous-loué pendant treize mois l'appartement dont le loyer, à hauteur de 550 fr. par mois, était pris en charge par le RI. Elle vivait chez ses parents et avait gardé le montant versé pour le loyer (PS.2008.0088 du 28 mai 2009 consid. 3b). De même, dans un arrêt PS.2005.0139 du 18 octobre 2006, le Tribunal administratif a confirmé la suppression du forfait II (LPAS) pendant deux mois (soit 100 francs par mois) à l'encontre d'une personne ayant eu des manquements répétés dans les démarches administratives et de nombreux avertissements oraux et écrits, de même qu'une absence injustifiée à un rendez-vous fixé par l'ORP. Dans le cas d'une bénéficiaire qui avait reçu un avertissement pour ne pas s'être rendue à un entretien avec son conseiller ORP et qui ne s'était pas présentée pour suivre une mesure d'insertion professionnelle "JEM" (Jusqu'à l'Emploi), la CDAP a fixé la réduction du forfait (LASV) à 15% pendant deux mois. Il ne s'agissait pas d'une faute grave (PS.2008.0057 du 1er décembre 2008). d) En l'espèce, la sanction infligée au recourant consiste en une réduction de son forfait mensuel d'entretien de 15% pendant quatre mois. Il convient d'examiner si cette quotité est justifiée, le principe de la proportionnalité exigeant à cet égard que la sanction infligée soit adaptée à la faute commise, d'une part, et aux circonstances de l'espèce, d'autre part. Le taux de réduction de 15%, qui laisse subsister une somme de 10% supérieure au noyau intangible, n'apparaît pas disproportionné. Il correspond du reste au minimum prévu par l'art. 12 b RLEmp (ainsi que par l'art. 44 RLASV détaillant la réduction des prestations sanctionnant les personnes soumises exclusivement à la LASV). S'agissant ensuite de la durée de la réduction, de quatre mois - soit de deux mois supérieur au minimum réglementaire -, elle s'avère en revanche excessive. Si la faute consistant à ne pas se soumettre à une mesure d'insertion professionnelle n'est en soi pas négligeable, elle représente un manquement d'une gravité modérée. Au demeurant, il ressort du dossier que si le recourant fait parfois preuve de certaines réticences devant les exigences de l'ORP, il s'agit plus d'une incompréhension globale à l'égard du système en vigueur que de mauvaise volonté. Compte tenu de ces

circonstances, une réduction de 15 % du forfait mensuel pour une période de deux mois, correspondant au minimum prévu par l'art. 12 al. 3 RLEmp s'avère adéquate.

#### **E. 4**

Il reste à examiner la quotité de la sanction prononcée, à savoir une réduction du forfait de 15% pendant quatre mois. a) L'art. 12 de la Constitution fédérale, sous la note marginale "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse" prévoit que quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cette règle fonde une prétention à des prestations positives de la part de l'Etat (arrêt du Tribunal administratif PS.2002.0171 du 27 mai 2003). La Constitution fédérale ne garantit toutefois que le principe du droit à des conditions minimales d'existence; il appartient ainsi au législateur, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal, d'adopter des règles en matière de sécurité sociale qui ne descendent pas en dessous du seuil minimum découlant de la Constitution et qui peuvent, cas échéant, aller au-delà. Le tribunal de céans a précisé dans un arrêt déjà ancien les conditions à observer en cas de sanctions, suppressions ou diminutions de l'aide sociale (PS.1994.0263 du 14 septembre 1994, consid. 1). Il s'est exprimé en ces termes: " Le refus de l'aide sociale, quoique prévu expressément par la LPAS, notamment en cas de violation de l'obligation de renseigner, n'en demeure pas moins soumis aux strictes conditions régissant de manière générale une atteinte à un droit fondamental; une telle atteinte doit non seulement avoir une base légale suffisante, mais encore correspondre à un intérêt public prédominant, être proportionnelle et sauvegarder le contenu essentiel du droit fondamental (Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 1993, p. 88). Ainsi, quel que soit le manquement reproché au bénéficiaire de l'aide sociale, on ne saurait le priver de ce qui est nécessaire pour assurer la vie physique (nourriture, vêtements, logement et traitement médical) et qui constitue un noyau intangible (Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Berne, 1982, p. 141). A ainsi été qualifiée de discutable ("fragwürdig") une décision rendue le 7 décembre 1988 par la Commission cantonale de recours en matière de prévoyance et d'aide sociales qui avait supprimé avec effet immédiat toutes prestations en faveur d'un bénéficiaire de l'aide sociale (Coullery, Das Recht auf Sozialhilfe, thèse, Berne, 1993, p. 100, n. 372). Le refus ou la suppression de l'aide sociale ne peut donc porter que sur des prestations excédant les besoins vitaux (Wolffers, op. cit., p. 168; Coullery, op. cit., p. 100), telles l'aménagement du logement, l'accès aux médias, les transports, l'éducation, les assurances, la satisfaction des besoins individuels (Wolffers, op. cit., p. 86). Encore faut-il pour prendre une telle sanction que l'autorité s'en tienne aux principes généraux de l'activité administrative et s'abstienne d'une décision arbitraire, ne respectant pas l'égalité de traitement ou le principe de la proportionnalité; elle s'assurera que l'administré à sanctionner est en mesure de se procurer par ses propres forces ce dont il a besoin (JAB 1988, p. 35)". Les normes d'avril 2005 (4<sup>ème</sup> édition, complétées en dernier lieu en 2008) de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: CSIAS), tentent de préciser dans une certaine mesure la portée du principe de proportionnalité en cette matière. Elles indiquent notamment (ch. A.8.3): "A titre de sanction et en tenant compte du principe de la proportionnalité, les prestations circonstanciées peuvent être réduites. En plus, le forfait pour l'entretien peut être réduit de 15% au maximum pour une durée maximale de 12 mois. Enfin, il faut tenir compte de manière appropriée de l'absence de toute faute de la part du bénéficiaire. Des réductions supplémentaires constituent une atteinte au droit constitutionnel garantissant des conditions minimales d'existence. Elles ne sont donc pas admissibles. Le principe de la

proportionnalité implique une sanction différenciée, tant pour le montant que pour la durée de la réduction, en fonction de la faute commise ou du dommage causé par le bénéficiaire. La sanction peut être prolongée de 12 mois supplémentaires si les raisons à l'origine de la réduction sont toujours valables et qu'une nouvelle décision est notifiée à cet effet." Selon Charlotte Gysin (Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Bâle 1999, p. 128 ss), dont l'avis portait sur les normes précédentes, mais peut être transposé aux plus récentes, ces normes concrétisent de manière adéquate le principe de la proportionnalité. S'agissant de ce dernier principe, Wolffers (op. cit., p. 114 et 168 s.) rappelle en outre que l'aide ne doit pas être refusée purement et simplement au motif que la détresse sociale de l'intéressé est due à sa propre faute (op. cit., p. 167), étant admis en revanche qu'une réduction est possible à cet égard. Ces principes doivent être appliqués également aux bénéficiaires du RI qui sont demandeurs d'emploi, dès lors que le forfait alloué est le même pour eux que pour ceux qui sont soumis exclusivement à la LASV. b) Aux termes de l'art. 27 LASV, le RI comprend notamment une prestation financière et peut, cas échéant, également comporter des prestations sous forme de mesures d'insertion sociale ou professionnelle. L'art. 31 LASV dispose que la prestation financière est composée d'un montant forfaitaire et d'un supplément correspondant au loyer effectif dans les limites fixées par le règlement (al. 1). La prestation financière est accordée dans les limites d'un barème établi par le règlement (al. 2). L'art. 22 RLASV dispose à ce propos: Art. 22 Prestations financières (Art. 31 LASV) 1 Un barème des normes fixant les montants maximums pouvant être alloués aux bénéficiaires du RI est annexé au présent règlement. Ce barème comprend les postes suivants: a. le forfait pour l'entretien et l'intégration sociale adapté à la taille du ménage; b. les frais de logement plafonnés, charges en sus. 2 Peuvent en outre être alloués: a. les frais médicaux de base lorsque, exceptionnellement, le bénéficiaire n'est pas couvert par l'assurance-maladie obligatoire selon la LAMal; b. les franchises et participations aux soins médicaux. Selon le barème RI annexé au RLASV, le forfait "entretien et intégration sociale" s'élève à 1'110 fr. pour une personne. Par ailleurs, le Service de prévoyance et d'aide sociales a édité le 1<sup>er</sup> février 2009 des directives intitulées "Revenu d'insertion (RI) Normes 2009, Complément indispensable à l'application de la loi sur l'action sociale vaudoise/LASV et son règlement d'application/RLASV", dont on extrait le passage suivant:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.