

## **VD\_OMNI PS.2013.0087 vom 16. September 2014**

VD Tribunal cantonal, 2014-09-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2013.0087](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2013.0087)

FR: VD\_OMNI PS.2013.0087 du 16 septembre 2014

IT: VD\_OMNI PS.2013.0087 del 16 settembre 2014

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ /Instance juridique chômage Service de l'emploi, Office régional de placement de Lausanne, Centre social régional de Lausanne | Recours contre la décision d'irrecevabilité pour cause de tardiveté rendue par l'autorité intimée. Annulation de cette décision en raison d'une notification irrégulière: Ayant été informée quelques jours auparavant de rendre la décision litigieuse que le recourant avait déménagé et que son adresse semblait poser problème, et compte tenu de la situation personnelle du recourant à cette époque qui était connue de l'autorité de décision, on pouvait attendre de la part de celle-ci qu'elle clarifie la question du domicile du recourant à l'occasion de l'entretien qui s'est déroulé peu avant qu'elle ne notifie la décision litigieuse qui le sanctionnait pour n'avoir pas remis à temps ses preuves de recherches d'emploi, ce qu'elle n'a pas fait. La notification de cette décision au domicile de l'oncle du recourant avec lequel ce dernier était en conflit ne déploie pas d'effets. Le recourant, informé par sa gestionnaire RI de la décision litigieuse, a recouru dans un délai raisonnable à partir du moment où il a été informé de l'existence de celle-ci (consid. 1). Renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle statue sur le fond.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Il convient tout d'abord de se prononcer sur le recours du 25 juillet 2013 dirigé contre la décision d'irrecevabilité de l'Instance juridique chômage du 26 juin 2013. a) Sur la forme, l'acte de recours qui figure au dossier mentionne l'adresse de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal. Il n'a toutefois pas été enregistré auprès du Tribunal qui n'en a eu connaissance que dans le cadre de la procédure de recours contre la décision subséquente du 25 septembre 2013. Conformément à l'art. 20 al. 2 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36), lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à une autorité incompétente, le délai est réputé sauvegardé. Dans ce cas, l'autorité saisie à tort atteste la date de la réception. En l'espèce, l'autorité intimée a confirmé avoir reçu copie de ce recours le 29 juillet 2013, soit dans le délai légal (cf. art. 95 et 96 LPA-VD). La copie du recours qui figure au dossier du recourant respecte en outre les formes requises (art. 79 et 99 LPA-VD). b) Le recourant conteste la décision d'irrecevabilité rendue le 26 juin 2013 par l'autorité intimée. Il expose qu'il a quitté le domicile de son oncle au mois de février 2013 et qu'il n'a pas pu prendre connaissance de la décision n° 1 de l'ORP du 18 mars 2013 avant le 4 juin 2013. L'autorité intimée estime en revanche avoir correctement notifié la décision attaquée à l'adresse indiquée par le recourant. c) Aux termes de l'art. 44 al. 1 LPA-VD les décisions sont en principe notifiées à leurs destinataires sous pli recommandé ou par acte judiciaire. aa) Selon la jurisprudence, le fardeau de la preuve de la notification d'un acte, respectivement de la date à laquelle celle-ci

a été effectuée, incombe en principe à l'autorité ou à la personne qui entend en tirer une conséquence juridique (cf. TF 4A\_236/2009 du 3 septembre 2009 consid. 2.1; ATF 129 I 8 consid. 2.2 ; 124 V 400 consid. 2a; 122 I 97 consid. 3b). La notification d'une décision suppose que cette dernière a été communiquée effectivement à son destinataire. S'agissant d'un acte soumis à réception, la notification est réputée parfaite au moment où l'envoi entre dans la sphère d'influence ou de "puissance" de son destinataire; il suffit que celui-ci puisse en prendre connaissance (TF 1B\_214/2010 du 13 juillet 2010; TF 2A.54/2000 du 23 juin 2000; 118 II 42, cons. 3b). Lorsque la forme est écrite, la décision doit parvenir à la connaissance des intéressés; plus particulièrement, ceux-ci doivent être mis dans la situation où la prise de connaissance ne dépend plus d'eux-mêmes ou de leurs représentants. Si, sans sa faute, l'administré a été empêché de recevoir la communication (vacances, service militaire, changement de domicile), alors qu'il n'avait aucune raison de s'y attendre, la notification ne déploie pas ses effets ; il doit s'y attendre dès lors qu'il a reçu communication qu'une procédure le concernant est ouverte (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> édition, Berne 2011, n° 2.2.8.4 et les références citées).

bb) En l'espèce, la décision n° 1 de l'ORP, datée du 18 mars 2013, a été envoyée en courrier prioritaire à l'adresse de l'oncle du recourant, soit l'adresse communiquée par le recourant à l'ORP lors de son inscription auprès de cet office (cf. confirmation d'inscription à l'ORP du 25 septembre 2012). Le recourant ne soutient pas qu'elle ne serait pas parvenue à cette adresse. Il fait en revanche valoir qu'il avait déménagé de chez son oncle à cette date et que ce dernier ne lui a pas transmis ladite décision. Dans son recours du 25 juillet 2013, il indique en outre avoir communiqué à l'ORP sa nouvelle adresse en février 2013. L'autorité intimée conteste avoir été informée du déménagement du recourant à la date où la décision litigieuse du 18 mars 2013 a été notifiée au recourant. Il ressort toutefois des pièces au dossier, en particulier du courriel de l'IPT adressé le 1<sup>er</sup> mars 2013 à la conseillère ORP du recourant, que ce dernier avait bien informé l'IPT au mois de février 2013 déjà qu'il avait déménagé de chez son oncle. Il avait alors communiqué une nouvelle adresse mais le courrier qui avait ensuite été envoyé par l'IPT à cette adresse lui avait été retourné. Ces informations ont été transmises à la conseillère ORP en charge du dossier du recourant, qui était donc informée du déménagement du recourant à partir du 1<sup>er</sup> mars 2013 (cf. courriel précité du 1<sup>er</sup> mars 2013). Le 14 mars 2013, le recourant a participé à un entretien à l'ORP. Il ne ressort pas du procès-verbal d'entretien que la question du déménagement du recourant ait été abordée à cette occasion. Or, à cette date, l'autorité concernée, soit l'ORP, s'apprêtait à rendre une décision sanctionnant le recourant pour n'avoir pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de février 2013. La décision du 18 mars 2013 est d'ailleurs signée par la conseillère ORP du recourant. Ayant été informée quelques jours auparavant que le recourant avait déménagé et que son adresse semblait poser problème, on pouvait donc attendre de la part de l'autorité concernée qu'elle clarifie cette question à l'occasion de l'entretien du 14 mars 2013. cc) Il incombe certes en principe aux administrés de communiquer tout changement dans leur situation personnelle, notamment leur changement d'adresse, en particulier lorsqu'ils doivent s'attendre avec une certaine vraisemblance à recevoir une communication des autorités ( ATF 134 V 49 consid. 4 ; 119 V 89 consid. 4b/aa et les références citées). Dans le cas présent toutefois, le recourant semble bien avoir communiqué son changement d'adresse, dont il n'a semble-t-il pas été tenu compte. A cela s'ajoute qu'il ne devait pas s'attendre à recevoir une telle décision. En effet, l'art. 12b al. 1 du règlement d'application de la LEmp, du 7 décembre 2005 (RLEmp; RSV 822.11.1), précise que les prestations financières du RI sont réduites sans procédure

d'avertissement préalable notamment en cas d'absence ou d'insuffisance de recherches de travail (let. b). Dans sa jurisprudence, le Tribunal a jugé que le dépôt des preuves de recherches, après l'expiration du délai légal et en l'absence d'excuse valable, était un cas entraînant la réduction de prestations sans procédure d'avertissement préalable au sens de l'art. 12b al. 1 RLEmp (PS.2013.0034 du 23 octobre 2013 et les références citées). Force est donc de conclure que la notification de la décision du 18 mars 2013 n'a pas déployé ses effets. d) Il reste à examiner si le recours formé le 6 juin 2013 contre cette décision l'a été dans un délai raisonnable. Le destinataire d'une notification viciée est tenu par le principe général de la bonne foi. Les règles de la bonne foi imposent une limite à l'invocation du vice de forme; cela signifie notamment qu'une décision, fut-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable ( ATF 122 I 97 consid. 3a/aa ; 111 V 149 consid. 4c et les références, voir égal. AC.2013.0183 du 3 juillet 2013 consid. 1b ; PE.2009.0569 du 18 janvier 2010 consid. 1aa). On peut se demander dans quelle mesure le recourant, qui avait dans l'intervalle reçu une seconde décision, le 24 avril 2014, intitulée "décision n°2", n'aurait pas pu et dû se renseigner auprès de l'autorité concernée quant à l'existence d'une précédente décision le concernant. Dans la mesure où cette seconde décision ne fait toutefois aucune référence à une décision antérieure, il paraît difficile de reprocher au recourant de ne pas avoir cherché à se renseigner sur l'existence éventuelle d'une décision antérieure. Il ne ressort pour le surplus pas du dossier de la cause que le recourant aurait eu connaissance de la décision litigieuse de l'ORP avant le 4 juin 2013, date à laquelle il a indiqué en avoir été informé par sa gestionnaire RI. Les procès-verbaux d'entretien de l'ORP ne contiennent pas d'éléments à ce sujet, ni la correspondance adressée au recourant par cette autorité postérieurement à l'envoi de la décision du 18 mars 2013. Partant, le recours formé le 6 juin 2013 contre cette décision a été déposé dans un délai raisonnable, compte tenu des circonstances. Il s'ensuit que la décision d'irrecevabilité rendue par l'autorité intimée le 26 juin 2013, au motif que le recours interjeté le 6 juin 2013 par le recourant est tardif, doit être annulée. La cause doit être renvoyée à cette autorité pour qu'elle statue sur le fond.

## **E. 2**

Il convient ensuite de statuer sur le recours contre la décision du 25 septembre 2013 du Service de l'emploi, Instance juridique chômage. Ce recours a été interjeté dans le délai et les formes requises auprès du tribunal compétent (art. 79, 92, 95 et 99 LPA-VD). Le recourant, destinataire de la décision attaquée, a manifestement qualité pour recourir de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

## **E. 3**

Le recourant ne conteste pas avoir transmis tardivement les preuves de recherches d'emploi pour le mois de mars 2013, fait pour lequel il a été sanctionné d'une réduction de 25% de son forfait mensuel d'entretien RI pour une période de 4 mois. Il fait toutefois valoir qu'il présentait des troubles psychologiques et traversait une période difficile, ce qui explique qu'il n'a pas été en mesure de remettre ses recherches d'emploi en temps utile. a) La loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11) a notamment pour but de prévenir et combattre le chômage et d'encourager l'insertion des demandeurs d'emploi (art. 1 al. 2 let. b et c LEmp). Selon son art. 2 al. 2, elle institue des mesures cantonales relatives à l'insertion professionnelle, conformément au revenu d'insertion (RI) prévu par la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV; RSV 850.051 ). Selon l'art. 13 al. 3 let. b LEmp, les ORP assurent 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. L'art. 23a al. 1 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 loi du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage (LACI; RS 837.0) . En particulier, il leur incombe d'effectuer des recherches d'emploi et d'en apporter la preuve (al. 2). L'art. 23b LEmp prévoit expressément que le non-respect par les bénéficiaires de leurs devoirs dans le cadre de leur prise en charge par l'ORP est sanctionné par une réduction des prestations financières au sens de la LASV.

Conformément à l'art. 26 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance chômage obligatoire et d'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02), l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). Il doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le 5 du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuses valables, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (al. 2). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3). Comme déjà indiqué ci-dessus, l'art. 12b al. 1 RLEmp précise que les prestations financières du RI sont réduites sans procédure d'avertissement préalable notamment en cas d'absence ou d'insuffisance de recherches de travail (let. b). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut entendre par empêchement non fautif, non seulement l'impossibilité objective, comme la force majeure, mais aussi l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable . La maladie peut constituer un tel empêchement à la condition qu'elle n'ait pas permis à l'intéressé non seulement d'agir personnellement dans le délai, mais encore de charger un tiers d'accomplir les actes de procédure nécessaires, en l'empêchant de ressentir la nécessité d'une représentation . Une éventuelle restitution du délai de recours doit être appréciée au regard de l'argumentation présentée par le requérant ( ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 2C\_734/2012 du 25 mars 2013 consid. 3.31 ; 1P.370/2003 du 30 septembre 2003 consid. 2.2 et les références citées ). Le Tribunal cantonal s'est déjà déterminé à plusieurs reprises sur des situations d'empêchement non fautif pour cause de maladie. Dans une affaire PS.2013.0003 du 13 mars 2013, il a relevé que les difficultés personnelles et l'état psychologique de la recourante attestés par un certificat médical ne permettaient pas à celle-ci d'organiser ses affaires administratives de manière structurée et adéquate ni de charger un tiers de le faire à sa place. Il a estimé en conséquence qu'il était disproportionné de sanctionner la recourante parce qu'elle avait tardé à remettre un certificat médical attestant son incapacité de travail. Dans une autre affaire PS.2010.0046 du 10 juin 2011, le Tribunal a retenu que le recourant dont l'incapacité de travail était attestée par un certificat médical, produit un mois plus tard, ne pouvait pas être sanctionné pour n'avoir pas effectué de recherches d'emploi durant son incapacité de travail; aucun élément au dossier ne permettait en effet de mettre en doute l'incapacité de travail attestée par le médecin traitant. En revanche, le Tribunal a estimé, dans un arrêt PS.2012.0045 du 25 octobre 2012, que la production de certificats médicaux postérieurement aux faits reprochés ne sauraient justifier les manquements du recourant qui ne s'était pas présenté à un entretien de contrôle car ses documents étaient truffés d'erreurs et de contradictions, de sorte que, sans nécessairement être des faux, il existait un fort soupçon qu'ils relèvent de la complaisance. b) L'autorité intimée fait valoir en premier lieu que l'attestation médicale produite par le recourant ne serait valable qu'à partir du 15 avril 2013 et qu'elle ne saurait dès lors s'appliquer aux faits reprochés au recourant dans sa

décision du 25 septembre 2013 qui concernent le mois de mars 2013. Selon l'attestation médicale du Dr Y. \_\_\_\_\_ du 27 mai 2013, la première consultation du recourant auprès du CHUV pour investigation psychiatrique date du 15 avril 2013. Il en ressort que les difficultés psychiques attestées par ce médecin, compliquées par la barrière de la langue, étaient susceptibles d'empêcher le recourant de répondre pleinement aux exigences des mesures d'insertion et de bien en comprendre l'objectif et les implications s'il les abandonnait. Il est précisé que le recourant faisait état de ces difficultés depuis quelques mois déjà, soit durant la période litigieuse. Les indications données par le recourant au médecin sont corroborées par plusieurs pièces du dossier. Ainsi, lors de la première mesure d'insertion professionnelle suivie par le recourant du 7 janvier au 11 février 2013, les collaborateurs de l'IPT ont eux-mêmes constaté les difficultés psychiques auxquelles le recourant était confronté. Dans leur rapport du 1<sup>er</sup> mars 2013, ils relevaient en effet que le recourant était très isolé, manquait de confiance en lui et était fragilisé par sa situation personnelle. Il semblait en outre perdu dans ses démarches de recherches d'emploi (voir le rapport final de l'IPT du 1<sup>er</sup> mars 2013). Ces difficultés semblent être à l'origine de l'abandon inexplicé de la mesure d'insertion professionnelle initiée auprès de l'IPT par le recourant le 11 février 2013. A la suite de cet abandon, il est resté injoignable durant un certain temps (cf. correspondance de l'IPT du 18 février 2013 adressée au recourant). L'autorité intimée a elle-même dûment pris en compte ces éléments dans sa décision du 5 juillet 2013 qui annulait la sanction prise par l'ORP à l'encontre du recourant suite à l'abandon de cette mesure. Elle relevait ainsi qu'il fallait tenir compte des problèmes psychiques attestés par le certificat médical du Dr Y. \_\_\_\_\_ du 27 mai 2013 et estimait dès lors qu'il n'y avait pas lieu de reprocher à l'intéressé de ne pas avoir respecté les instructions de l'ORP. Or, l'abandon de la mesure précitée date du 11 février 2013, soit bien avant la première consultation médicale du recourant. On ne voit dès lors pas pour quels motifs elle refuse d'en tenir compte dans le cas présent qui porte sur le mois de mars 2013. Au vu de ce qui précède, il y a au contraire lieu de prendre en considération ce certificat médical qui atteste d'une souffrance du recourant durant la période litigieuse dans l'appréciation du présent cas également. c) L'autorité intimée fait ensuite valoir que les troubles psychiques du recourant, attestés par son médecin traitant, ne l'ont pas empêché d'effectuer des recherches d'emploi pour le mois de mars 2013 et qu'ils ne l'empêchaient pas non plus de déposer ses recherches d'emploi dans le délai légal. En l'occurrence, le fait que le recourant ait effectué des recherches d'emploi durant le mois de mars 2013 n'est à lui seul pas déterminant. Le médecin traitant explique en effet que les difficultés du recourant l'empêchaient de répondre pleinement aux exigences des mesures d'insertion, de bien en comprendre l'objectif et les implications s'il les abandonnait. Il n'indique toutefois pas que le recourant était dans l'incapacité totale de rechercher un emploi durant cette période. Il apparaît en revanche qu'il n'était pas en état de comprendre pleinement ses devoirs envers l'ORP et le CSR, ni les conséquences concrètes en cas de manquements - que ce soit l'abandon de la mesure d'insertion professionnelle initiée le 7 janvier 2013 ou la remise tardive de ses recherches d'emploi. Ces difficultés ont en outre vraisemblablement été aggravées par sa mauvaise compréhension du français à l'époque des faits (voir le résumé des évaluations de l'institut Inlingua dont il ressort qu'il a obtenu 50% de bonnes réponses au test de compréhension orale du 8 juillet 2013 et le courriel de la Fondation Les Oliviers du 5 juin 2013 précité qui constatait sa mauvaise maîtrise du français), ainsi que par sa situation personnelle. Le recourant a expliqué à cet égard qu'il avait dû quitter le domicile de son oncle au début du mois de février 2013 en raison d'un conflit avec celui-ci, qu'il

avait été hébergé par une cousine et avait ensuite vécu quelques temps à l'hôtel, avant de retrouver un logement stable. Ces éléments, qui n'ont pas été contestés par l'autorité intimée, doivent également être pris en considération dans l'appréciation des faits reprochés au recourant. Si l'on se réfère aux dates de réception, par l'autorité concernée, des différentes preuves de recherches d'emploi entre septembre 2012 et octobre 2013, on constate au surplus que le recourant n'a d'emblée pas respecté le délai de remise de ses recherches d'emploi: ainsi, les formulaires de septembre, octobre et novembre 2012 ont été reçus le 11 décembre 2012 par l'ORP et celui de décembre 2012, le 30 janvier 2013. L'autorité concernée a toutefois estimé que la situation était en ordre et n'a pas sanctionné le recourant (cf. procès-verbaux d'entretien des 6 décembre 2012 et 31 janvier 2013). Quant au formulaire pour le mois de janvier 2013, il a été remis à temps, mais se réfère toutefois à des recherches effectuées au mois de décembre 2012 et n'est pas signé par le recourant. Nonobstant ces irrégularités, ce formulaire a semble-t-il également été accepté sans réserve par l'ORP. Il ne ressort ainsi pas du dossier que le recourant aurait reçu de l'autorité concernée des explications complémentaires, hormis celles figurant sur les formulaires de recherches d'emploi, sur ses devoirs et les conséquences d'une remise tardive de ses recherches d'emploi. Compte tenu des difficultés psychiques et personnelles rencontrées alors par le recourant, aggravées par sa mauvaise compréhension du français, ces éléments n'ont vraisemblablement pas contribué à lui faire prendre conscience de ses obligations envers l'ORP et des conséquences en cas de remise tardive des formulaires de recherches d'emploi. Ce n'est que par la suite que le recourant semble avoir pris conscience de cette exigence de délai dans la remise des formulaires de recherches d'emploi, exigence qu'il a depuis pleinement respectée, comme en attestent les formulaires suivants pour les mois de mai à octobre 2013. Il est d'ailleurs relevé, dans le bilan socioprofessionnel et plan d'action rédigé par l'IPT, le 21 août 2013, que le recourant semblait désormais avoir réglé ses problèmes et souhaitait un nouveau suivi de l'IPT. Le procès-verbal de l'entretien avec sa conseillère ORP du 1<sup>er</sup> novembre 2013 confirme que la situation s'est améliorée et que ses recherches d'emploi étaient en ordre. Au vu de tous ces éléments, il apparaît que le dépôt tardif du formulaire de recherches d'emploi pour le mois de mars 2013 n'est pas imputable à une faute du recourant mais s'explique par les problèmes psychiques et les difficultés personnelles que le recourant a rencontrés durant cette période qui sont attestés tant par le Dr Y. \_\_\_\_\_ que par les pièces au dossier. Il convient dès lors d'admettre que le retard du recourant dans la remise de son formulaire de recherches d'emploi pour le mois de mars 2013 est excusable. La sanction litigieuse réduisant son forfait mensuel de 25% pour une période de quatre mois est ainsi injustifiée et doit être annulée.

#### **E. 4**

Vu les considérants qui précèdent, le recours contre la décision rendue le 26 juin 2013 par l'autorité intimée est admis. La décision attaquée est annulée, la cause étant renvoyée à cette autorité pour qu'elle statue sur le fond. Le recours contre la décision de l'autorité intimée du 25 septembre 2013 est également admis et la décision attaquée annulée. Compte tenu de la matière, l'arrêt est rendu sans frais (art. 45 LPA-VD). Le recourant ayant procédé seul, il ne lui est pas alloué de dépens (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).