

VD_OMNI PS.2014.0106 vom 4. Mai 2015

VD Tribunal cantonal, 2015-05-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2014.0106

FR: VD_OMNI PS.2014.0106 du 4 mai 2015

IT: VD_OMNI PS.2014.0106 del 4 maggio 2015

Regeste

X. _____ c/Office régional de placement de la Riviera, Centre social intercommunal de Vevey, Instance juridique chômage Service de l'emploi | Recours partiellement admis contre une décision du Service de l'emploi sanctionnant le recourant à une réduction de son forfait RI de 25% pendant six mois pour un refus d'emploi convenable. Si sur le principe la sanction était justifiée, parce que le recourant a refusé un emploi convenable au motif qu'aucun contrat écrit ne lui avait été soumis, la durée de la réduction a été réduite au minimum légal de deux mois. En effet, le recourant n'avait pas d'antécédents. La durée de six mois était donc excessive.

Erwägungen

E. 1

L'écriture du 14 octobre 2014 doit être traitée comme un recours contre la décision du SE du 23 septembre 2014. Ce recours a été déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) et il indique des motifs et conclusions suffisamment clairs au regard de l'objet de la contestation: on comprend en effet que le recourant demande l'annulation de la sanction prononcée contre lui (cf. art. 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le recourant conteste avoir refusé un emploi convenable, tel que cela lui est reproché par le SE. Le recourant prétend avoir été victime d'un malentendu, alors qu'il avait clairement démontré sa volonté d'être engagé auprès de l'hôpital de 2.***** en qualité de transporteur. a) L'art. 13 de la loi vaudoise du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11) prévoit que les ORP assument diverses tâches dans le cadre de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0). Selon l'art. 13 al. 3 let. b LEmp, les ORP assurent également 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 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 (al. 2). L'art. 23b LEmp prévoit 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 loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV; RSV 850.051). L'art. 12b al. 1 du règlement d'application du 7 décembre 2005 de la LEmp (RLEmp; RSV 822.11.1) dispose que les

prestations financières du RI sont réduites sans procédure d'avertissement préalable notamment en cas de refus d'un emploi convenable (let. d). Selon l'art. 12a RLEmp, la notion de travail convenable figurant à l'article 16 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (Loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) est applicable aux bénéficiaires du RI, à l'exception de l'alinéa 2, lettre i (disposition selon laquelle n'est en principe pas réputé convenable un travail qui procure à l'assuré une rémunération inférieure à 70% du gain assuré, sauf si l'assuré touche des indemnités compensatoires conformément à l'art. 24 [gain intermédiaire]). Selon l'art. 12b al. 3 RLEmp, 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. D'après la jurisprudence, une réduction de 25% du forfait pour l'entretien, qui laisse au bénéficiaire du RI 75 % de ce forfait, ne porte pas atteinte au " minimum vital absolu " (cf. notamment PS.2011.0027 du 3 octobre 2011; PS.2009.0052 du 15 février 2010). b) Aux termes de l'art. 16 LACI, en règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage (al. 1). Selon l'art. 16 al. 2 LACI, n'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui, notamment, n'est pas conforme aux usages professionnels et locaux et, en particulier, ne satisfait pas aux conditions des conventions collectives ou des contrats-type de travail (let. a). Les éléments déterminants sont les prescriptions, les conditions de salaire et de travail pour un même travail dans l'entreprise ou dans la branche ainsi que les conventions collectives et les contrats-type de travail (Bulletin LACI IC, janvier 2014, B284). Dans le cadre de la LACI, il y a refus d'une occasion de prendre un travail convenable non seulement lorsque l'assuré refuse explicitement d'accepter un emploi, mais aussi lorsqu'il ne déclare pas expressément, lors des pourparlers avec le futur employeur, accepter l'emploi, alors que selon les circonstances, il aurait pu faire cette déclaration. Lors de l'entretien, le chômeur doit manifester clairement sa volonté de conclure un contrat de travail, afin de mettre un terme à son chômage. Une attitude hésitante est en principe déjà fautive, si elle amène l'employeur à douter de la réelle volonté du chômeur de prendre l'emploi proposé. Un désintérêt manifeste pour le poste proposé l'est à plus forte raison. Le refus d'un emploi convenable comprend en définitive toutes les possibilités manquées de conclure un contrat en raison d'un comportement inadéquat de l'assuré (manifestation de volonté pas claire, retard à l'entretien d'embauche, prétentions élevées, motivation insuffisante, etc.). Pour qu'une sanction soit justifiée dans le cadre de la LACI, il doit donc exister une relation de causalité entre le comportement du chômeur lors de l'entretien d'embauche et l'absence de conclusion du contrat de travail. Dans ce contexte, il convient de déterminer si l'employeur, au vu du comportement du chômeur, avait des raisons objectives de mettre un terme aux pourparlers en vue de la conclusion du contrat. Il est précisé que la situation d'un chômeur qui manifesterait sa volonté de vérifier qu'un salaire proposé soit conforme à l'usage ne saurait être assimilé à un refus d'emploi, particulièrement lorsque le salaire proposé semble inférieur à ce qui se pratique. Par contre, lorsque le chômeur manifeste une volonté de se renseigner sur le caractère convenable du salaire alors que celui-ci est manifestement conforme à l'usage, son comportement sera assimilé à un refus d'emploi si l'employeur finit par rompre le processus d'engagement en raison de cela (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n°66 ss ad art. 30). Enfin, une autorité ne peut sanctionner pour refus d'emploi convenable que si elle a établi clairement le salaire qui a été proposé (TF C 407/00 du 16 octobre 2001 consid.

3c). Ces considérations s'appliquent à l'obligation d'accepter tout emploi convenable proposé, imposée au bénéficiaire du RI par le droit cantonal (art. 23a al. 2 LEmp). En effet, les demandeurs d'emploi au bénéfice du RI sont soumis aux mêmes devoirs que ceux pris en charge dans le cadre de la LACI, et la notion d'emploi convenable a la même portée dans les deux législations (art. 23a al. 1 LEmp, art. 12a RLEmp). c) En l'occurrence, le recourant a commencé à travailler pour l'hôpital de 2.***** le 5 août 2013, dans le cadre d'une mesure d'insertion en qualité d'employé d'exploitation. Dans les trois rapports qui ont été établis, le CGPI a fait l'éloge du recourant, tant au niveau de ses prestations professionnelles que de son attitude. Il a notamment été relevé que le recourant avait un comportement excellent et qu'il était très investi dans son activité. Il se montrait disponible, polyvalent et intéressé par son travail. Alors que la mesure devait initialement prendre fin en février 2014, elle a été modifiée puis reconduite jusqu'au 30 avril 2014. L'hôpital de 2.***** a ensuite proposé au recourant de l'engager pour une durée déterminée d'une année en qualité de transporteur à 100%. Le recourant a accepté cette proposition d'engagement dans son principe. Toutefois, l'engagement ne s'est pas fait. Il ressort du courriel de B._____ du 26 mai 2014 que M. C._____ a renoncé (après l'entretien du 2 mai 2014) à engager le recourant parce que ce dernier n'était pas disposé à travailler tout de suite, c'est-à-dire avant d'avoir reçu son contrat de travail, alors qu'il avait besoin de quelqu'un immédiatement, comme il l'avait dit au recourant. Lors de l'entretien, M. C._____ a eu un téléphone avec le département des ressources humaines de l'hôpital, qui lui a dit que le contrat (écrit) serait remis au recourant dans la semaine (suivant le vendredi 2 mai 2014). Le recourant a alors confirmé son refus de commencer son activité avant d'avoir reçu le contrat. Les pourparlers se sont arrêtés là. Il n'est pas contesté que le comportement du recourant se trouve dans une relation de causalité avec la non-conclusion du contrat de travail. La question est de savoir si on peut lui reprocher de s'être comporté de la sorte. Le recourant tente de justifier son comportement en faisant valoir qu'il ne voulait pas commencer son activité sans connaître ses conditions d'engagement, notamment le salaire et "l'emplacement exact" du travail (courriel du 2 mai 2014 à son conseiller ORP). Sa crainte était que s'il commençait de travailler, son comportement pourrait être interprété comme une acceptation des conditions de son employeur, quelles qu'elles aient été (même courriel). Quoi qu'il en dise, le recourant ne pouvait exiger un contrat écrit avant d'offrir ses services, étant rappelé qu'un contrat de travail peut valablement être conclu oralement, la forme écrite n'étant pas exigée (cf. art. 320 al. 1 CO). Comme M. C._____ lui avait dit lors de l'entretien du 2 mai 2014 avoir besoin de quelqu'un tout de suite, il pouvait et devait demander – à supposer que cela n'ait pas été fait – que les conditions d'engagement lui soient d'abord communiquées oralement et offrir ses services immédiatement. En refusant de manière inflexible de commencer son activité tout de suite, alors que cela était une condition sine qua non selon M. C._____, le recourant a interrompu les pourparlers relatifs à un emploi dont rien n'indiquait, à ce stade, qu'il n'était pas convenable. A supposer toujours que les conditions d'engagement – le salaire notamment – n'aient pas été communiquées (oralement) au recourant lors de l'entretien, la situation est comparable à celle d'un demandeur d'emploi qui, en ne donnant pas suite à une assignation, ne permet pas à l'employeur de faire une proposition salariale, de sorte que l'emploi sera alors présumé convenable, l'intéressé n'étant pas admis à faire la preuve du contraire (cf. Rubin, op. cit., no 22 ad art. 16 LACI). D'ailleurs, s'agissant d'un employeur "institutionnel" tel que l'hôpital de 2.*****, rien n'indique, encore une fois, qu'il n'offrait pas un travail

convenable au sens de l'art. 16 al. 2 let. a LACI. Dans l'affaire à la base de l'arrêt du TF précité C 407/2000, la situation était différente, puisqu'il n'était pas établi si l'employeur potentiel avait offert à la personne en recherche d'emploi le salaire minimum prévu par la convention collective de travail, différents montants ressortant du dossier de la cause. Dans ces conditions, force est d'admettre que la sanction est justifiée dans son principe. d) S'agissant de la quotité de la sanction, l'art. 12b al. 3 RLEmp prescrit ce qui suit: "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". La réduction maximale de 25% du forfait mensuel pour l'entretien laisse intact le noyau intangible (ou minimum vital absolu déterminé lui-même à hauteur de 75% du forfait pour l'entretien), selon la jurisprudence (v. arrêt PS.2009.0024 du 8 octobre 2009; TF arrêt 8C_148/2010 du 17 mars 2010 consid. 5.4). La sanction doit être le résultat de l'analyse des circonstances de chaque cas d'espèce et elle doit être adaptée à la faute commise. Pour apprécier la faute du bénéficiaire et donc fixer la nature, le montant et la durée de la sanction, il faut tenir compte de la gravité de la faute commise, de la durée pendant laquelle elle a été commise, du montant d'un éventuel indu, d'éventuelles récidives, des circonstances personnelles du bénéficiaire pouvant être aggravantes ou atténuantes, soit par exemple la capacité de compréhension de la langue française, la connaissance des règles applicables, le discernement réduit, les précédents comportements ayant également donné lieu à des sanctions, la situation de vie momentanément difficile telle une crise familiale (divorce, décès d'un proche,...), les circonstances dans lesquelles la faute a été découverte (cf. directives sur les sanctions du RI version 5 du 1^{er} juillet 2011, pt 3). Le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS), dans sa directive sur les sanctions du RI du 1^{er} novembre 2008, précise qu'en cas de faute moyenne, une déduction de 15% du forfait durant 10-12 mois ou de 25% durant 3-4 mois pourra être imposée. En cas de faute grave, la diminution du forfait RI pourra être de 25% pendant six à douze mois. Même si le SPAS n'est plus compétent pour décider de sanctions sur le RI basées sur la LEmp depuis le 1^{er} novembre 2008, date à laquelle cette compétence a été attribuée aux offices régionaux (art. 13b al. 3 LEmp), cette directive reste utile pour déterminer l'importance de la sanction (cf. PS.2013.0035 du 29 août 2013 consid. 3a). La violation de l'obligation d'accepter un emploi convenable assigné par l'ORP est en soi une faute grave, justifiant une sanction plus lourde que d'autres manquements aux devoirs imposés par l'art. 23a Lemp (cf. arrêts PS.2013.0063 du 11 septembre 2013 consid. 1d; PS.2010.0011 du 15 septembre 2010 consid. 2c). S'agissant de la casuistique, on relèvera, à titre d'exemples, que le Tribunal cantonal a jugé que la réduction du forfait RI, à concurrence de 25%, devait être ramenée à une durée de trois mois (et non six) à l'égard d'une bénéficiaire qui avait abandonné son poste d'aide de cuisine dans le cadre d'une mesure d'insertion professionnelle, quand bien même il s'agissait d'un cas de récidive, dès lors que la personne semblait souffrir de dysfonctionnements importants et que l'ORP avait persisté à proposer des mesures de réinsertion pour finalement aboutir à une décision d'inaptitude au placement (PS.2010.0062 du 25 février 2011). L'autorité de céans a confirmé, au titre de sanction appropriée, la réduction du forfait RI à 25% pendant quatre mois pour un bénéficiaire qui avait refusé intentionnellement de participer à une mesure d'insertion professionnelle "Jusqu'à l'emploi" (PS.2011.0027 du 3 octobre 2011). En revanche, le tribunal a jugé qu'une réduction de 15% du forfait mensuel sur une durée de deux mois (et non quatre) suffisait à sanctionner une bénéficiaire qui avait été renvoyée, par l'organisateur, d'une mesure cantonale

d'insertion professionnelle (emploi d'insertion en qualité de lingère); le tribunal a considéré que les circonstances du cas (bons certificats de travail, âge, état de santé et finalement retraite anticipée) justifiaient de relativiser la faute (PS.2011.0068 du 21 février 2012). Dans une autre affaire, le tribunal a de même estimé excessive la réduction du forfait mensuel de 15% sur une durée de quatre mois, infligée à un bénéficiaire dont le manquement relevait plus d'une incompréhension globale à l'égard du système que de la mauvaise volonté; il a fixé la sanction à deux mois (PS.2009.0028 du 16 décembre 2010). Il a également ramené à deux mois - au lieu de trois - la durée de la réduction de 15% du forfait RI, sanctionnant le défaut de remise d'emploi dans le délai imparti; le tribunal a considéré la sanction comme trop sévère au regard de la faute commise et du fait qu'il s'agissait du premier manquement pour lequel l'intéressé devait être sanctionné (PS.2012.0016 du 28 juin 2012). Dans un arrêt PS.2013.0063, la cour de céans avait confirmé une décision de réduction de 25% pendant six mois du forfait RI d'une bénéficiaire qui avait refusé un emploi convenable et qui, par le passé, avait déjà été sanctionnée à cinq reprises pour ne pas avoir remis ses recherches d'emploi dans les délais ou ne pas s'être présentée aux entretiens de conseil. Dans une autre affaire, le tribunal a réduit à trois mois la réduction du forfait d'entretien RI de 25% pendant six mois dont avait fait l'objet un bénéficiaire RI qui avait refusé un emploi convenable . Le tribunal a confirmé que le refus d'un emploi convenable constituait une violation grave des obligations du demandeur d'emploi et justifiait une réduction du forfait d'entretien RI importante, mais il a jugé que, dans le cas d'espèce, l'intéressé avait pu faire valoir des circonstances qui avaient permis de relativiser sa faute qui devait être qualifiée de moyenne (PS.2009.0090 du 14 mai 2010). Dans un autre arrêt, le tribunal a confirmé que le comportement du bénéficiaire du RI qui ne donnait pas suite à une assignation à se présenter à un emploi était assimilable à un refus d'un travail convenable et constituait une faute grave. Partant, il était justifié de maintenir la réduction de 25% pendant six mois prononcée, qui correspond à la sanction minimum pour une faute grave (PS.2010.0011 du 15 septembre 2010). En l'occurrence, l'autorité intimée a confirmé la sanction imposée par l'ORP qui réduisait le forfait mensuel du recourant de 25% pendant une durée de six mois. L'autorité intimée n'a toutefois justifié ce taux et cette durée par aucun élément et n'a établi aucun historique d'éventuelles sanctions antérieures. Il ne ressort ainsi pas du dossier qu'elle ait procédé à une pesée des différents éléments pour aboutir à ce résultat. Au vu de ce qui précède, le taux de réduction de 25% pour refus d'emploi convenable est correct. La durée de la sanction doit toutefois être réduite, puisque le recourant ne peut être qualifié de récidiviste. En outre, il sied de tenir compte des circonstances dans lesquelles l'emploi a été refusé et des malentendus qui ont entaché cette affaire. Ainsi, il sied de réduire la durée au minimum légal, soit à deux mois.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours et à la réforme de la décision attaquée. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 4 al. 2 du Tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public du 11 décembre 2007 – TFJAP; RSV 173.36.5.1). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.