

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 13 mai 2019

---

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

Z. \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 61 let. c LPGA ; 30 al. 1 let. c et al. 3 LACI ; 26 al. 2 et 45 al. 3  
let. a OACI**

**E n f a i t :**

**A.** Z. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est (ré)inscrit comme demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...], le 18 août 2016.

L'assuré a participé, le 24 août 2016, à la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (SICORP) organisée à l'ORP, lors de laquelle les exigences matérielles et formelles en matière de recherches d'emploi sont expressément rappelées aux participants.

Durant sa période de chômage indemnisé du 18 août 2016 au 31 juillet 2017 (date d'annulation de l'inscription auprès de l'ORP), l'intéressé s'est en particulier vu rappeler, lors de ses entretiens de conseils mensuels à l'ORP, son devoir s'agissant de la remise de la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle dans les délais, à savoir « chaque fin de mois, au plus tard le 5 du mois suivant » (procès-verbaux d'entretiens des 25 août [pièce 81], 20 septembre [pièce 73] et 14 novembre 2016 [pièce 67], 11 janvier [pièce 60], 22 février [pièce 56], 12 avril [pièce 51], 31 mai [pièce 47] et 14 juillet 2017 [pièce 44]).

Dans le cadre du contrôle de son chômage, l'assuré remplissait pour chaque période contrôlée le formulaire intitulé « preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » au bas duquel il est notamment inscrit sous la rubrique « remarques » que « pour chaque période de contrôle (mois civil), la personne assurée doit fournir à l'office compétent au plus tard le 5 du mois suivant, au moyen du présent formulaire, la preuve écrite des efforts qu'elle entreprend pour chercher du travail (art. 26 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Les justificatifs écrits tels que les copies d'offres de services ou de réponses négatives doivent être joints ».

Cette règle formelle de remise de la preuve écrite des recherches d'emploi effectuées dans le délai légal a en outre été rappelée à l'assuré aux termes d'un message électronique que lui a envoyé le 13 décembre 2016 sa conseillère en placement où il est notamment écrit :

“[...] Je profite de cette occasion pour vous rappeler que les recherches de décembre sont à effectuer jusqu'au 30-31 et que nos bureaux étant fermés du 24.12 au 02.01 y.c, elles seront à déposer entre le 03-05.01.2017. [...]”

L'assuré ayant retrouvé un emploi, son inscription auprès de l'ORP a été annulée au 31 juillet 2017.

**B.** Le 23 août 2018, l'assuré s'est réinscrit comme demandeur d'emploi à plein temps auprès de l'ORP, ne dispensant alors plus que six périodes par semaine dans l'enseignement secondaire I (correspondant à un taux de travail de 25 %) depuis le 1<sup>er</sup> août 2018. Sollicitant le versement des prestations de l'assurance-chômage à compter de sa réinscription, il a bénéficié d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans ouvert, dès cette date, par la Caisse de chômage A.\_\_\_\_\_.

Par courrier du 23 août 2018, l'assuré a été convoqué à un premier entretien planifié le 30 août 2018 à l'ORP. Il était prié, lors de cette rencontre à venir, de remettre à sa conseillère en placement, entre autres pièces, les « preuves de recherches de travail effectuées durant le délai de congé ».

Le 29 août 2018, l'ORP a envoyé une nouvelle convocation à un premier entretien fixé au 11 septembre 2018, priant l'assuré de remettre, lors de cette entrevue, à la conseillère, les mêmes pièces que celles requises dans la première convocation, soit notamment la preuve des recherches d'emploi effectuées durant le délai de congé.

Lors de l'entretien du 11 septembre 2018, l'assuré n'a pas présenté les preuves de ses recherches d'emploi. Il lui a été rappelé notamment qu'il devait continuer activement les recherches d'emploi et

apporter les preuves de recherches d'emploi. Il devait en outre apporter une copie de son contrat de travail lors du prochain entretien.

Par décision n° [...] du 2 octobre 2018, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant deux jours à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'août 2018 dans le délai légal.

Par décision n° [...] du 15 octobre 2018, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant dix jours à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2018 dans le délai légal.

Le 26 octobre 2018, l'assuré s'est opposé à ces deux décisions auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) en demandant leur annulation. Il a expliqué que, lors de son premier entretien à l'ORP le 11 septembre 2018, sa conseillère l'avait invité à lui remettre une copie de ses contrats de travail ainsi que les preuves de ses recherches d'emploi lors de leur prochaine entrevue, le 18 octobre suivant, ce qu'il avait fait. Il a notamment joint en annexe, la copie des formulaires idoines des deux mois litigieux attestant que ces formulaires ont bien été reçus à l'ORP en date du 18 octobre 2018 et enregistrés par celui-ci à son dossier le lendemain (pièces 18 et 19).

Par décision sur opposition du 10 janvier 2019, le SDE a confirmé les suspensions prononcées les 2 et 15 octobre 2018. Il a constaté, en substance, que les formulaires de recherches d'emploi pour août et septembre 2018 n'avaient été reçus par l'ORP que le 18 octobre 2018. Remises tardivement, et en l'absence d'excuse valable, les recherches en question ne pouvaient plus être prises en considération. Sur la base du dossier et contrairement à ses explications, l'assuré n'avait pas reçu de directives de la part de l'ORP contredisant les informations relatives au délai de remise de ses preuves de recherches d'emploi à l'ORP ainsi que des conséquences du non-respect de ce délai, dont il avait

été informé lors de sa précédente inscription à l'assurance-chômage par sa participation à une séance d'information (SICORP) le 24 août 2016. Ces informations lui avaient en outre été rappelées sur les formulaires de recherches d'emploi utilisés. En qualifiant les fautes de légères et en retenant des durées de deux, respectivement dix jours en cas de second manquement, de suspension, l'ORP avait correctement tenu compte des circonstances.

**C.** Par acte déposé le 9 février 2019, Z.\_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en concluant à son annulation. Reprenant ses précédentes explications, il allègue avoir remis une copie de ses contrats de travail ainsi que les preuves de ses recherches d'emploi litigieuses à l'ORP lors de son entretien de conseil du 18 octobre 2018, conformément à la proposition de sa conseillère en placement faite à l'occasion de son premier entretien à l'ORP le 11 septembre 2018. Il estime par ailleurs injuste les sanctions litigieuses amplifiant les difficultés financières liées à sa situation personnelle, invoquant la charge de quatre enfants scolarisés et la baisse involontaire de son taux d'activité à 25 %.

Dans sa réponse du 15 mars 2019, l'intimé préavise pour le rejet du recours. Renvoyant aux considérants de sa décision, il est d'avis que les explications du recourant ne sont pas susceptibles de modifier sa position. Il précise que, contactée par téléphone le 12 mars 2019, la conseillère en placement du recourant lui a indiqué que, lors du premier entretien du 11 septembre 2018, elle avait rappelé à l'intéressé le délai dont il disposait pour remettre les formulaires de ses recherches d'emploi. La conseillère a ajouté que, pour l'entretien suivant, elle lui avait uniquement demandé d'y apporter des documents attestant ses démarches, notamment les réponses reçues des employeurs, mais qu'elle ne l'avait en aucun cas invité à ne pas respecter le délai pour la remise des formulaires de recherches. L'intimé observe en outre que le délai pour la remise du formulaire d'août 2018 était déjà échu lors de l'entretien du 11 septembre 2018.

Une copie de cette écriture a été communiquée au recourant le 19 mars 2019, lequel n'a pas procédé plus avant.

**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, 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI), 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.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr. (cf. consid. 2 infra), la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.**           Le litige porte sur deux décisions de suspension du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de deux jours, puis dix jours, pour absence de recherches d'emploi en août, respectivement en septembre 2018.

**3.**           **a)** Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c ; TFA C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3). En font notamment partie les prescriptions de

contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts fournis, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI).

Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne en particulier l'assuré qui ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Une telle mesure vise à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.1.1 et 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

**b)** Selon l'art. 26 al. 2 OACI, l'assuré doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. En l'absence d'excuse valable, des recherches d'emploi remises tardivement ne sont plus prises en considération et ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (ATF 139 V 164 consid. 3 et 133 V 89 consid. 6.2 ; TF 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 3.1). Une suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si les preuves ne sont pas fournies dans le délai de l'art. 26 al. 2 OACI (art. 30 al. 1 let. c LACI), sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti (ATF 139 V 164 consid. 3 ; TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2). Il importe

peu que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C\_425/2014 du 12 août 2014 consid. 3). La sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3 et 8C\_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

**c)** En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours par motif de suspension. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 123 V 150 consid. 3b). Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente-et-un à soixante jours en cas de faute grave (let. c).

Le barème prescrit par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) – autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit – prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité pour le premier cas de remise tardive des recherches d'emploi et de dix à dix-neuf jours, lorsqu'il s'agit de la seconde fois (Bulletin LACI-IC [Indemnité de chômage], valable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, chiffre D79/1.E1 et 2).

Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF

8C\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 et 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié *in* ATF 139 V 164]).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation - constitutif d'une violation du droit -, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 et 126 V 75 consid. 6 ; TF 8C\_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

**4. a)** L'assureur social - et le juge des assurances sociales en cas de recours - doit examiner de manière objective tous les moyens de preuve, quelle qu'en soit la provenance, puis décider si les documents à disposition permettent de porter un jugement valable sur le droit litigieux. Le juge apprécie librement les preuves, sans être lié par des règles formelles, en procédant à une appréciation complète et rigoureuse de celles-ci (art. 61 let. c LPGA).

**b)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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 (ATF 126 V 353 consid. 5b et 125 V 193 consid. 2 et les références; TF 8C\_24/2010 du 27 décembre 2010 consid. 2, 8C\_1034/2010 du 28 juillet 2010 consid. 4.2 et 8C\_704/2007 du 9 avril 2008 consid. 2).

**5. a)** En l'espèce, le recourant a connu une première période de chômage indemnisé du 18 août 2016 au 31 juillet 2017, où il a été informé des règles matérielles et formelles en matière de recherches d'emploi lors d'une séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (SICORP) à laquelle il a participé le 24 août 2016, puis lors des entretiens

mensuels, durant lesquels il lui était rappelé que les preuves de recherches d'emploi devaient être remises le 5 du mois suivant au plus tard (pièces 81, 73, 67, 60, 56, 51, 47 et 44). Cette prescription de contrôle était en outre inscrite au bas des formulaires de preuves des recherches d'emploi qu'il remplissait et lui a été rappelée par message le 13 décembre 2016 (pièce 62). Le recourant a donc été dûment rendu attentif au délai de remise de ses preuves de recherches d'emploi à l'ORP prévu à l'art. 26 al. 2 OACI ainsi que des conséquences du non-respect de ce délai légal.

Ce dernier s'est réinscrit au chômage le 23 août 2018. Dans le courrier du même jour le convoquant à un premier entretien fixé au 30 août 2018, l'ORP a invité le recourant à remettre, lors de cet entretien, à sa conseillère une liste de pièces, dont notamment les preuves de recherches de travail effectuées durant le délai de congé. Le 29 août 2018, l'ORP a envoyé une nouvelle convocation à un premier entretien fixé au 11 septembre 2018, priant le recourant de remettre, lors de cet entretien, à la conseillère les mêmes pièces que celles requises dans la première convocation, soit notamment la preuve des recherches d'emploi effectuées durant le délai de congé (pièce 33). Dans ces conditions, on peut admettre que l'ORP a donné au recourant pour instructions de remettre les recherches d'emploi pour la période avant chômage à sa conseillère lors de l'entretien qui avait certes initialement été fixé le 30 août, soit avant l'échéance du 5 du mois suivant, mais qui a finalement eu lieu le 11 septembre 2018 sans que l'ORP n'ait modifié sa consigne dans sa nouvelle convocation, de sorte que le recourant devait apporter les preuves de recherches d'emploi au plus tard le 11 septembre 2018. Or, le recourant ne les a produits que le 18 octobre 2018. Il ne justifie d'aucun motif d'excuse pour ce retard. Il n'est en particulier indiqué nulle part que ce délai aurait été prolongé et le recourant ne fait d'ailleurs valoir aucun motif qui aurait justifié la prolongation de ce délai. Dans ces conditions, étant observé que l'ORP a tenu compte pour les recherches d'emploi du mois d'août 2018 que le délai-cadre d'indemnisation a été ouvert dès le 23 dudit mois et que la période de contrôle ne courait donc que du 23 au 31 août 2018, et non pas sur l'ensemble du mois, la décision de

suspension de deux jours est donc bien fondée, tant sur le principe que dans sa quotité, cette dernière s'écartant à juste titre du barème du SECO pour le premier cas de remise tardive des recherches d'emploi (cf. Bulletin LACI-IC chiffre D79/1.E1).

**b)** Une nouvelle décision de suspension a été rendue le 15 octobre 2018, pour les mêmes motifs pour les preuves de recherches d'emploi de septembre 2018. On constate que le recourant a rempli et signé le formulaire de preuves de recherches d'emploi le 3 octobre 2018, formulaire qui rappelle le délai de dépôt au 5 du mois suivant. Le 12 mars 2019, la conseillère en personnel de l'intéressé a confirmé à l'intimé, qu'elle n'a en aucun cas invité le recourant à ne pas respecter le délai pour la remise des formulaires. Il ne ressort pas du procès-verbal d'entretien qu'un délai particulier a été octroyé au recourant pour déposer ses recherches d'emploi, mais uniquement qu'il devait apporter la copie du contrat de travail au prochain entretien. Au vu du délai de remise de ce formulaire échéant le 5 octobre 2018 et en l'absence également de motif d'excuse pour ce second retard, tant sur le principe que dans sa quotité, la décision de suspension de dix jours est bien fondée. Sa quotité correspond par ailleurs au seuil inférieur du barème du SECO pour le second cas de remise tardive des recherches d'emploi (cf. Bulletin LACI-IC chiffre D79/1.E2).

**c)** Les circonstances invoquées par le recourant pour se libérer de toute suspension dans son droit à l'indemnité, à savoir sa situation financière précaire, ne constituant pas un motif susceptible d'influencer sur la gravité des fautes commises, rien au dossier ne permet de considérer que l'intimé a abusé de son pouvoir d'appréciation ou que les sanctions contreviennent au principe de proportionnalité. Partant, les suspensions prononcées ne peuvent qu'être confirmées.

**6. a)** Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

**b)** Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni alloué de dépens au recourant, non assisté par un mandataire qualifié pour assurer la défense de ses intérêts et qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I.** Le recours est rejeté.
  
- II.** La décision sur opposition rendue le 10 janvier 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
  
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Z. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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).

Le greffier :

