

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 juin 2019

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffier : M. Klay

Cause pendante entre :

G._____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et al. 3 LACI ; art. 26, 45 OACI

E n f a i t :

A. G. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 100 % le 11 janvier 2018 et a sollicité des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} mars 2018.

Lors du premier entretien du 26 janvier 2018, le conseiller ORP de l'assurée a indiqué à celle-ci que son objectif était d'effectuer entre deux et trois recherches d'emploi par semaine.

Le 6 décembre 2018, l'intéressée s'est rendue à un entretien de conseil.

Par décision du 17 janvier 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de l'assurée pendant cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2019, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2018 dans le délai légal.

Il ressort du procès-verbal d'un entretien de conseil du 21 janvier 2019 qu'à cette occasion, l'intéressée a remis en main propre à son conseiller ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour décembre 2018. Elle a expliqué qu'elle pensait devoir les remettre à l'ORP lors de son prochain entretien. Elle a évoqué une « confusion liée au mois de décembre et IPA [Indication de la personne assurée] à remettre hors délai ». Le conseiller ORP lui a indiqué les voies de droit.

Le 21 janvier 2019, l'assurée s'est opposée à la décision susmentionnée auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé). Elle a expliqué ce qui suit (sic) :

« [...] »

Lors de mon dernier entretien avec mon conseiller ORP, il m'a gentiment averti, d'apporter mes documents à la caisse chômage, avant les dates de vacances afin d'être payé avant la fermeture des

fêtes, malheureusement mes employeurs ne courent pas pour ma paperasse, et sans ces documents, pas de salaire ! La caisse de chômage m'a dit que c'est comme ça, et donc mon Noël a été pauvre sans aucun présent pour mes enfants, et avec des pâtes comme souper, et pour nouvel an.

Je suis honnête, j'ai compris que les documents du Chômage devaient s'apporter une semaine avant les vacances, et que les recherches de travail non, que je devais la lui remettre lors de notre entretien, (aujourd'hui, chose faite) je suis vraiment confuse à cause de cet erreur, et ceci ne se reproduira plus.

Je fais des énormes efforts pour m'en sortir du chômage, ainsi j'ai pu, grâce à mes recherches trouver un remplacement, et un contrat CDI à 40%, je poursuis mes recherches. Mon revenu étant plus que juste, une réduction de 5 jours me mettrait vraiment dans la précarité, je vous demande de ne pas me pénaliser ainsi, d'autant plus que j'ai fait mes recherches pour le mois de décembre.

[...] ».

Selon le formulaire intitulé « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois de décembre 2018, l'assurée avait procédé à dix recherches d'emploi. Ce formulaire était daté du 31 décembre 2018 et comportait notamment les indications suivantes :

« [...]

Pour chaque période de contrôle (mois civil), la personne assurée doit fournir à l'office compétant au plus tard le 5 du mois suivant, au moyen de présent formulaire, la preuve écrite des efforts qu'elle entreprend pour chercher du travail (art. 26 OACI). Les justificatifs écrits tels que les copies d'offres de services ou de réponses négatives doivent être joints.

Les recherches d'emploi déposées après le 5e jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuses valables.

Les personnes assurées qui ne font pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger d'elles pour trouver un travail convenable ou qui refusent un tel travail seront suspendues dans l'exercice de leur droit à l'indemnité ; la durée de la suspension est proportionnée à la gravité de la faute et peut d'élever à 60 jours au maximum (art. 30 LACI).

[...] ».

Par décision sur opposition du 20 mars 2019, le SDE a rejeté l'opposition. Il a estimé que les explications fournies par l'assurée ne

permettaient pas de renoncer à la sanctionner. En particulier, rien au dossier n'amenait à considérer qu'elle pouvait penser devoir remettre les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 lors de son prochain entretien et non dans le délai légal usuel.

B. Par acte du 24 avril 2019, G._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition susmentionnée, en concluant implicitement à son annulation. En substance, elle a estimé que la décision attaquée était inadéquate, relevant fournir de grands efforts pour ne pas dépendre d'une assurance sociale ou du revenu d'insertion, mais que malgré ceux-ci elle restait dans une situation financière très difficile.

Le 29 mai 2019, l'intimé a répondu et conclu au rejet du recours.

Le 4 juin 2016, la réponse de l'intimé a été communiquée à la recourante pour information.

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 [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.

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

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 (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). 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 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'occurrence, le litige porte sur la question de savoir si la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante d'une durée de cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2019 était justifiée dans son principe et dans sa quotité.

3. a) Selon l'art 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, à teneur duquel l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance 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 qu'il a fournis.

Tant que le chômage n'a pas pris fin, l'obligation de rechercher un emploi convenable subsiste. Il en va ainsi pour un assuré qui exerce une activité procurant une rémunération prise en compte à titre de gain intermédiaire (TF C 16/07 du 22 février 2007 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 18 ad art. 17 LACI).

b) A teneur de l'art. 26 OACI, 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 cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, 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).

Le Tribunal fédéral a jugé que la loi n'impose pas de délai supplémentaire et que, sauf excuse valable, 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 ; peu importe qu'elles soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 ; TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2). La sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3 et réf. cit. ; Boris Rubin, op. cit., n° 30 ad art. 17 LACI).

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 139 V 176 consid. 5.3 et réf. cit.).

En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et réf. cit.).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge, respectivement l'administration. Ce principe n'est toutefois pas absolu ; sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a), lequel comprend en particulier l'obligation pour les parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 125 V 193 consid. 2 et réf. cit. ; TF 8C_115/2012 du 14 janvier 2013 consid. 4.1).

5. a) En l'espèce, il est constant que la recourante n'a pas remis la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 dans le délai échéant au lundi 7 janvier 2019 en application de l'art. 26 al. 2 OACI, mais lors de l'entretien de conseil du 21 janvier 2019, soit après la décision du 17 janvier 2019 la sanctionnant pour ce manquement. L'intéressée explique en effet avoir compris devoir procéder ainsi, raison pour laquelle elle estime d'ailleurs que son retard est excusable.

b) Or, rien au dossier ne permet de considérer que la recourante était légitimée à croire devoir remettre la preuve de ses recherches d'emploi au-delà du délai usuel. En effet, le formulaire intitulé « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », qu'elle a remis - en retard - afin de prouver ses recherches pour le mois de décembre 2018, indiquait précisément dans quel délai il devait être remis ainsi que le risque de sanction en cas de manquement. La recourante avait d'ailleurs été continuellement rendue attentive à la nécessité de respecter ce délai, les autres formulaires lui ayant permis de

prouver ses recherches d'emploi pour les autres mois de chômage comportant exactement les mêmes indications. L'intéressée ne s'y était pas trompée, puisqu'elle avait toujours respecté le délai de l'art. 26 al. 2 OACI pour remettre la preuve de ses recherches d'emploi, jusqu'à celle pour le mois de décembre 2018. Il ne ressort pas du dossier que la recourante aurait reçu des informations contraires à ce qui précède, à savoir qu'elle devait remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour décembre 2018 à l'entretien de conseil du 21 janvier 2019. Une telle indication de la part de son conseiller ORP ne ressort en effet pas du procès-verbal de l'entretien de conseil du 6 décembre 2018, ayant précédé celui du 21 janvier 2019. En outre, la remise de cette preuve pour les autres mois n'avait par le passé jamais été faite à l'occasion d'un entretien de conseil. Partant, la recourante échoue à apporter la preuve qu'elle était fondée à penser qu'elle devait remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 lors de l'entretien de conseil du 21 janvier 2019 et non le 7 janvier 2019 au plus tard. Elle doit ainsi en supporter les conséquences.

c) Au surplus et conformément à la jurisprudence précitée, si les efforts de l'intéressée pour retrouver un emploi sont forts louables, le fait qu'elle réalisait un gain intermédiaire (cf. consid. 3a *supra*) ou qu'elle ait en définitive prouvé - certes en retard - avoir effectué ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 (cf. consid. 3b *supra*) ne permettait pas de renoncer à suspendre son droit à l'indemnité. En effet, la sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (cf. consid. 3b *supra*).

d) Il résulte de ce qui précède que la remise de la preuve des recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 est intervenue au-delà du délai instauré à l'art. 26 al. 2 OACI, sans excuse valable et sans que l'intéressée n'invoque un quelconque élément permettant une restitution de délai au sens de l'art. 41 LPGA. Elle n'a dès lors pas entrepris tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour éviter le chômage ou l'abrégé (art. 17 al. 1 LACI), de sorte que l'intimé était

fondé à prononcer une suspension de son droit à l'indemnité de chômage en vertu de l'art. 30 al. 1 let. c LACI.

6. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a/i) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3, 3^e phrase, LACI). 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). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (art. 45 al. 5 OACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b). Autrement dit, 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 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1 ; Boris Rubin, op. cit., n° 110 ad art. 30 LACI).

ii) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit - a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, lesquels prévoient notamment - lorsque pour la première fois l'assuré remet trop tard ses recherches d'emploi - une suspension de cinq à neuf jours, étant précisé que la faute est considérée comme légère dans ce cas de figure (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], ch. D79 1.E).

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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions dans les différents cantons. Cela 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 ; TF 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1 ; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2).

iii) Dans cette optique, le schématisme de la 2^e phrase de l'art. 26 al. 2 OACI, selon lequel un retard est pratiquement assimilé à une absence de recherches d'emploi, a ainsi été tempéré par la jurisprudence, dans des situations bien précises. En cas de léger retard (quelques jours, probablement pas plus d'une semaine), de recherches d'emploi qualitativement et quantitativement suffisantes, et pour autant que l'assuré ait eu jusque-là un comportement irréprochable, seule une suspension de l'ordre d'un à quatre jours doit être prononcée. Ces conditions (retard léger, recherches suffisantes, comportement irréprochable antérieurement) doivent être remplies cumulativement (TF 8C_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2 ; Boris Rubin, op. cit., n° 30 ad art. 17 LACI et réf. cit.).

b) En l'occurrence, en qualifiant la faute de légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et en prononçant une durée de suspension de cinq jours dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, correspondant au demeurant au minimum prévu par le barème du SECO en cas de remise tardive de la preuve des recherches d'emploi pour la première fois, l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances de la présente cause et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

Au surplus, d'éventuels problèmes financiers ne constituent pas un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute (TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 et réf. cit. ; Boris Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI). En outre, la jurisprudence tempérant le schématisme de la 2^e phrase de l'art. 26 al. 2 OACI n'est pas applicable à la recourante, le retard de 14 jours pour la remise de la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 ne pouvant être qualifié de léger (cf. consid. 6a/iii *supra*). Cette remise a par ailleurs eu lieu après que la décision sanctionnant l'intéressée avait été rendue.

Partant, la quotité de la sanction à l'encontre de la recourante n'apparaît pas critiquable ni excessive de sorte qu'elle ne peut qu'être confirmée.

7. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 20 mars 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 :

- G. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- 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).

Le greffier :