

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 31 janvier 2022

---

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

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**V.**\_\_\_\_\_, à [...], recourante, représentée par la Société suisse des employés de commerce, à Neuchâtel,

et

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

---

**Art. 41 LPGA ; 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 OACI**

**E n f a i t :**

**A.** V.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est annoncée le 27 février 2020 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a revendiqué des prestations de chômage à compter du 1<sup>er</sup> avril 2020.

Par décision du 13 septembre 2021, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021, au motif qu'elle n'avait pas remis, dans le délai légal, la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'août 2021.

Par courrier du 16 septembre 2021, l'assurée a formé opposition contre la décision précitée, indiquant ne pas avoir été en mesure de remettre ses recherches d'emploi dans le délai légal, se prévalant du certificat médical du 31 août 2021 signé par la Dre X.\_\_\_\_\_, interniste au Centre médical de [...], joint à son opposition, et attestant d'un arrêt de travail de 100 % du 30 août au 15 septembre 2021.

Le 12 octobre 2021, désormais assistée par la Société suisse des employés de commerce, l'assurée a complété son acte d'opposition du 16 septembre 2021 en demandant l'annulation de la décision attaquée. Elle expliquait avoir dû faire face à une grave maladie touchant sa maman et s'être retrouvée dans la situation d'un parent proche aidant durant la période litigieuse, ayant elle-même présenté une incapacité totale de travail attestée à partir du 30 août 2021. Elle rappelait par ailleurs avoir procédé aux recherches d'emploi requises sans interruption et les avoir également transmises à l'ORP, certes avec un « petit dépassement de délai, mais malgré son incapacité de travail ». Elle a notamment remis un certificat médical du 7 octobre 2021 rédigé par la Dre X.\_\_\_\_\_, laquelle attestait ce qui suit :

“Je soussignée certifie suivre Madame V.\_\_\_\_\_, celle-ci présente, depuis août 2021, une péjoration de sa situation médicale en lien avec une situation familiale difficile.

Ceci engendre une atteinte à sa santé ne lui ayant pas permis, durant cet été, de procéder à des postulations.  
J'ai pu attester depuis le 30 août 2021 d'une incapacité de travail à 100% qui est reconduite le 4 octobre 2021 jusqu'au 30 octobre 2021."

Par décision sur opposition du 29 octobre 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a partiellement admis l'opposition formée par l'intéressée et réformé la décision litigieuse du 13 septembre 2021 en ce sens que l'assurée devait subir une suspension de son droit à l'indemnité de chômage durant deux jours indemnisables dès le 1<sup>er</sup> septembre 2021. En substance, il a considéré que l'assurée avait remis à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'août 2021 le 8 septembre 2021, date à laquelle lesdites démarches avaient été enregistrées sur la plateforme Jobroom, soit au-delà du délai légal qui arrivait à échéance le lundi 6 septembre 2021. Il a ajouté que, si l'incapacité totale de travail présentée du 30 août au 15 septembre 2021 n'était pas contestée, il appartenait toutefois à l'assurée de remettre la preuve de ses recherches d'emploi, si nécessaire par courriel ou par l'intermédiaire d'une tierce personne, dans le délai légal. Il a relevé par ailleurs que cette dernière avait enregistré ses démarches sur la plateforme durant sa période d'incapacité de travail, démontrant ainsi sa possibilité de le faire malgré la maladie. Enfin, le SDE a rappelé que la remise des recherches d'emploi à l'ORP en dehors du délai légal ne changeait rien, et que les postulations se rapportant au mois d'août 2021 ne pouvaient dès lors pas être prises en considération. S'agissant de la quotité de la suspension, la durée a été réduite de cinq à deux jours indemnisables depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2021, aux motifs que si l'assurée avait manqué à son obligation de remettre la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'août 2021 dans le délai légal, elle n'avait fait l'objet d'aucune autre sanction dans les deux années précédant ledit manquement et que, par ailleurs, ses recherches d'emploi apparaissaient comme suffisantes et, bien que remises tardivement, elles avaient été déposées spontanément auprès de l'ORP, et que peu de temps après l'échéance du délai légal.

**B.** Par acte du 22 novembre 2021, V.\_\_\_\_\_, toujours représentée par la Société suisse des employés de commerce, a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation. Si elle a admis ne pas avoir remis dans le délai légal ses recherches d'emploi pour le mois d'août 2021, la recourante a fait valoir que son retard était dû à son état de santé à la suite de la maladie ; à ses dires, en incapacité de travail dès le 30 août 2021, elle avait retrouvé quelques forces à partir du 8 septembre 2021 pour pouvoir envisager de transmettre ses recherches d'emploi à l'ORP. Elle s'estimait injustement sanctionnée dès lors qu'elle avait fourni un effort considérable en accomplissant ses recherches durant une période de grande vulnérabilité mais aussi en les transmettant à l'ORP aussitôt que ses forces le lui avaient permis, et ceci avec seulement deux jours de retard, le tout durant une incapacité médicalement attestée et qui se poursuivait. Dans ces circonstances, plaidant l'absence d'un manque fautif de sa part en lien avec la production tardive des recherches d'emploi du mois d'août 2021, la recourante concluait à l'annulation de la suspension du droit au chômage d'une durée de deux jours.

Dans sa réponse du 14 novembre 2021, l'intimé a préavisé le rejet du recours, renvoyant pour l'essentiel aux considérants de la décision sur opposition litigieuse. Il a en outre précisé que, contrairement à ce qu'elle affirmait, la recourante n'était pas dans « l'impossibilité totale d'entreprendre quoi que ce soit et de prendre contact avec des tiers quels qu'ils fussent » dès lors qu'elle avait été en mesure de prendre contact avec la Dre X.\_\_\_\_\_ qui avait établi le certificat médical d'incapacité totale de travail du 31 août 2021, soit au début de la période d'incapacité de l'intéressée. Selon l'intimé, cette dernière aurait été en mesure de contacter une tierce personne afin de la charger de transmettre ses recherches d'emploi du mois d'août 2021 à l'ORP dans le délai légal. Par ailleurs, l'intimé a relevé que le certificat médical du 7 octobre 2021 attestant de l'impossibilité de la recourante de procéder à des postulations durant l'été n'était pas pertinent dès lors que celle-ci avait effectué des recherches d'emploi au cours du mois d'août 2021.

Répliquant le 4 janvier 2022, la recourante a persisté dans ses conclusions prises à l'appui de l'acte de recours du 22 novembre 2021. Elle a relevé que la position de l'intimé revenait à nier toute substance à un arrêt de travail pour cause de maladie. Elle maintenait avoir été sanctionnée à tort pour avoir essayé de faire face à ses obligations au mieux, mais sans finalement y être parvenue dans les délais comme cela pouvait être attendu d'un assuré en bonne santé.

### **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.**           Le litige porte sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage pour une durée de deux jours en raison de la production tardive, mais non contestée, des recherches d'emploi du mois d'août 2021,

singulièrement sur la question de savoir si la recourante a été empêchée non fautivement de produire sa liste de recherches dans le délai légal en raison de la maladie.

**3. a)** En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, 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.

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 ; à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. Elles 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 sans

qu'un délai supplémentaire ne doive être imparté (ATF 139 V 164 consid. 3 ; 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 8C\_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Le délai fixé par l'art. 26 al. 2 OACI est un délai de procédure qui peut être restitué aux conditions de l'art. 41 LPGA.

**c) aa)** Selon l'art. 41 LPGA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée et ait accompli l'acte omis.

La restitution d'un délai est subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir (cf. BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 35 *ad art. 1 LACI*) :

- l'existence d'un empêchement non fautif à l'origine de l'impossibilité d'accomplir l'acte omis ;
- une demande en restitution déposée dans les 30 jours qui suivent la cessation de l'empêchement ;
- l'accomplissement de l'acte omis dans ce même délai.

Par empêchement non fautif d'accomplir un acte de procédure, il faut comprendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable (ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 9C\_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2). Ces circonstances doivent être appréciées objectivement, c'est-à-dire en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai (TFA I 393/2001 du 21 novembre 2001 consid. 3) ou de son mandataire, supposé diligent. Sont déterminants la nature de l'empêchement (TF 9C\_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1) et l'importance de l'acte qui doit être accompli (cf. RUBIN, *op. cit.*, n. 36 *ad art. 1 LACI*). La maladie

peut être considérée comme un empêchement non fautif et, par conséquent, permettre la restitution d'un délai de recours, si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (ATF 119 II 86 consid. 2, 112 V 255 consid. 2a ; TF 9C\_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1 et 8C\_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). Enfin, il doit exister un lien de causalité entre le motif invoqué à l'appui de la demande de restitution de délai et l'impossibilité de procéder à l'acte manqué ou de charger un tiers de l'accomplir. La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C\_541/2009 du 12 mai 2010 consid. 4 et les références citées).

**bb)** Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, qui veut que les faits pertinents de la cause soient établis d'office par le juge. Cette règle n'est pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de leur affaire. Cela comporte en partie l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi la partie concernée s'expose à devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 130 I 180 consid. 3.2, 125 V 193 consid. 2 et les arrêts cités).

**cc)** Il incombe à la partie qui invoque un empêchement, afin d'obtenir la restitution d'un délai, de prouver les faits pertinents (conformément au principe général exprimé notamment à l'art. 8 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210] - TF 1C\_464/2008 du 25 novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F\_1/2009 du 19 janvier 2009).

**4. a)** En l'occurrence, le certificat médical du 7 octobre 2021, produit en procédure administrative, a été établi par la Dre X. \_\_\_\_\_ et



atteste d'une péjoration de la situation médicale de la recourante, depuis août 2021, en lien avec une situation familiale difficile. Le certificat ne contient aucun élément d'information concernant l'atteinte à la santé permettant de retenir qu'elle influait sur les capacités physiques ou psychiques de la recourante au point de l'empêcher de réaliser l'acte consistant à envoyer le formulaire des recherches d'emploi pour le mois d'août 2021 à l'ORP dans le délai légal (en l'occurrence, jusqu'au lundi 6 septembre 2021), respectivement à charger une tierce personne de le faire à sa place. A cela s'ajoute que la valeur probante de ce certificat, pour ce qui concerne l'objet du présent recours, est discutable. En effet, alors qu'il y est écrit que la situation médicale de la recourante a engendré une atteinte à sa santé ne lui ayant pas permis, durant l'été, de procéder à des postulations, il ressort des pièces du dossier administratif non seulement que la recourante a effectué des recherches d'emploi dans le courant de l'été mais encore qu'elle a envoyé une postulation le 31 août 2021, pour un emploi de comptable, à plein temps, auprès de « [...]» (formulaire « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour août 2021, p. 2 [pièce 16]), de surcroît par courriel. Si l'état de santé de l'intéressée lui permettait d'accomplir un tel acte, on ne voit pas en quoi il l'empêchait d'adresser le formulaire litigieux à l'ORP dans le délai prescrit.

**b)** Il s'en suit qu'aucune pièce médicale au dossier n'atteste expressément d'une atteinte à la santé rendant objectivement ou subjectivement la recourante incapable, sur le plan physique ou psychique, de pourvoir elle-même à l'envoi du formulaire de recherches du mois d'août 2021 dans le délai légal ou de mandater un tiers à cet effet. En remettant sa formule de recherches d'emploi concernant le mois d'août 2021 le 8 septembre 2021 seulement, la recourante a fait preuve de négligence.

**c)** En l'espèce, les conditions d'une restitution de délai au sens de l'art. 41 LPGA ne sont à l'évidence pas réalisées, puisque le retard de la recourante est consécutif à une négligence de sa part.

**d)** A l'aune de ce qui précède, l'assurée n'a pas été en mesure d'établir qu'elle a remis en temps utile les justificatifs de ses recherches d'emploi pour le mois d'août 2021. Il convient donc de constater que la remise de la preuve des recherches d'emploi à l'ORP est intervenue hors délai selon l'art. 26 al. 2 OACI sans que les conditions d'une restitution de délai, au sens de l'art. 41 LPGA, ne soient remplies. La recourante a ainsi causé un préjudice à l'assurance-chômage par son comportement fautif dont elle est tenue de répondre de manière appropriée par le prononcé d'une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage (cf. art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI).

**5.** La suspension étant admise dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

**a) aa)** 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).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. 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\_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée).

Si, en vertu de l'art. 26 al. 2 OACI, les recherches d'emploi remises après l'expiration du délai ne peuvent plus être prises en considération, le Tribunal fédéral a tempéré ce principe dans le cadre de la fixation de la quotité de la sanction (TF 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié *in* ATF 139 V 164 et les références). Dans des situations bien précises, le Tribunal fédéral a confirmé des sanctions inférieures au barème du SECO dans des circonstances particulières telles qu'un retard minime, un premier manquement, un comportement jusqu'alors irréprochable et une qualité, respectivement une quantité des recherches, suffisantes (TF 8C\_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2 ; TF 8C\_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2).

**bb)** La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et 5.2 ; TF 8C\_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

**b)** En l'occurrence, il est établi et non contesté que la requérante n'a remis ses recherches d'emploi pour le mois d'août 2021 qu'en date du 8 septembre 2021. Or le délai de l'art. 26 al. 2 OACI arrivait à terme le lundi 6 septembre 2021. En présence d'une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et d'un retard de deux jours seulement dans la remise des recherches d'emploi, l'intimé a prononcé une suspension de deux jours dans l'exercice du droit de la requérante à l'indemnité de chômage, réduisant la suspension de cinq jours infligée par l'ORP dans sa décision du 13 septembre 2021. Au vu de la jurisprudence rappelée ci-avant, la quotité de la sanction ne prête pas flanc à la critique. Il ne saurait cependant être question d'une réduction supplémentaire sachant que quand bien même elle n'a pas été sanctionnée, la requérante

avait déjà produit tardivement un formulaire de recherches d'emploi, en l'occurrence celui du mois de mars 2021 (cf. pièces 33 et 34).

Au vu de l'ensemble des circonstances, une sanction de deux jours de suspension est à l'avantage de la recourante et ne peut qu'être confirmée.

**6. a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui 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 29 octobre 2021 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 :

- Société suisse des employés de commerce (pour V. \_\_\_\_\_),
- 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 :