

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 30 décembre 2019

---

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

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

C. \_\_\_\_\_, 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 ; 26 al. 2 et 45 al. 3 let. a  
OACI**

**E n f a i t :**

**A.** C.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 30 octobre 2017 en tant que demandeuse d'emploi, à 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) d'[...] et a sollicité le versement des prestations d'indemnités de chômage à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2017, le début du délai-cadre d'indemnisation ayant finalement été reporté au 1<sup>er</sup> décembre 2017.

Dans le cadre de son chômage, l'assurée 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 ».

Depuis le mois de janvier 2019, l'assurée réalisait des gains intermédiaires par la dispense occasionnelle de cours à l'[...].

Le 18 juillet 2019, lors d'un entretien avec son conseiller en placement, l'assurée a annoncé la prise de vacances du 29 juillet au 9 août 2019 (procès-verbal d'entretien de conseil du 18 juillet 2019 à l'ORP [pièce 14]).

Le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour juillet 2019 (pièce 13), daté du 27 juillet 2019 et signé de la main de l'assurée, a été posté le 12 août 2019 puis enregistré par l'ORP le 15 août 2019 au dossier. Il en ressort un total de quatorze postulations effectuées entre le 2 et le 27 juillet 2019.

Par décision du 21 août 2019, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée durant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> août 2019, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de juillet 2019 dans le délai légal.

Le 27 août 2019, l'assurée s'est opposée à cette décision en demandant implicitement son annulation. Admettant avoir remis le formulaire litigieux à son retour de vacances, elle se plaignait de ne pas avoir été avertie par son conseiller en placement de l'obligation de remise de ce document avant, voire pendant, les vacances. Elle ajoutait que la loi ne l'obligeait pas à agir de la sorte.

Par décision sur opposition du 11 septembre 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a partiellement admis l'opposition de l'assurée et réformé la décision du 21 août 2019, réduisant la durée de la suspension prononcée de cinq à deux jours. En l'absence de motif susceptible de justifier le manquement reproché, l'autorité a estimé que les circonstances, à savoir l'absence de sanction préalable de l'assurée ainsi que le dépôt spontané et peu après l'échéance du délai légal de recherches d'emploi qualitativement et quantitativement suffisantes, correspondaient à une suspension pour faute légère d'une durée de deux jours.

**B.** Par acte du 25 septembre 2019, C. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en concluant à son annulation. Elle réitère ses précédentes explications en réfutant toute faute de sa part dans la remise de son formulaire de recherches d'emploi pour juillet 2019 à l'ORP hors du délai légal compte tenu de son absence jusqu'au 9 août 2019. Elle déplore en outre l'absence d'information de la part de son conseiller en placement sur l'obligation de transmettre ses recherches d'emploi avant son départ en vacances. Elle soutient enfin qu'elle n'a pas eu d'autre alternative que

d'attendre son retour de vacances pour l'envoi du formulaire complété à l'ORP.

Dans sa réponse du 23 octobre 2019, l'intimé préavise pour le rejet du recours. Renvoyant aux considérants de sa décision sur opposition, il est d'avis que les explications de la recourante ne sont pas susceptibles de modifier sa position.

Le 30 octobre 2019, une copie de cette écriture a été transmise à la recourante pour son information, laquelle a également été informée de la possibilité de prendre connaissance du dossier auprès du greffe du tribunal.

#### **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 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 deux jours à compter du 1<sup>er</sup> août 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 consid. 3 ; BORIS RUBIN,

Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 18 *ad* art. 17 LACI p. 201).

**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 consid. 3 ; TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2 et la référence citée). La sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3 et la référence citée ; BORIS RUBIN, *op. cit.*, n. 30 *ad* art. 17 LACI p. 205).

**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 la référence citée).

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 la référence citée).

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 la référence citée ; TF 8C\_115/2012 du 14 janvier 2013 consid. 4.1).

**5. a)** En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante n'a pas remis la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2019 dans le délai échéant au lundi 5 août 2019 en application de l'art. 26 al. 2 OACI, mais postérieurement à son retour de vacances. L'intéressée allègue qu'elle n'a commis aucune erreur dès lors qu'elle était absente jusqu'au 9 août 2019 et que son conseiller en placement ne lui a pas précisé qu'elle devait transmettre ses recherches d'emploi avant son départ en vacances. Elle prétend que dès lors qu'une feuille de recherches d'emploi doit être complète, à savoir les réponses reçues aux postulations vérifiées, il lui était de toute manière impossible de retourner sa formule avant son retour de vacances. Elle ajoute « qu'aucun travail ne peut être exigé d'une personne pendant ses vacances, pas même l'envoi d'un courrier, encore moins le suivi de ses recherches d'emploi ».

**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 juillet 2019, indiquait précisément dans quel délai il devait être transmis 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 juillet 2019.

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 juillet 2019 à son retour de vacances. Une telle indication de la part de son conseiller ORP ne ressort en effet pas du procès-verbal de l'entretien de conseil du 18 juillet 2019 ayant précédé son départ en vacances. Si les vacances du 29 juillet au 9 août 2019 ont certes été correctement annoncées à son conseiller en placement (pièce 14), les explications fournies ne sont toutefois d'aucun secours à la recourante pour excuser la remise tardive de son formulaire de recherches pour juillet 2019. Ainsi, comme cela est attesté par le formulaire litigieux enregistré le 15 août 2019 au dossier (pièce 13), l'assurée avait fait la totalité de ses recherches d'emploi pour la période de contrôle avant son départ en vacances, soit en l'occurrence quatorze postulations effectuées entre le 2 et le 27 juillet 2019, date qu'elle a au demeurant apposée à côté de sa signature. Même à supposer qu'elle ignorait qu'il lui était loisible d'adresser son formulaire via la poste à la date précitée, on ne s'explique cependant pas les motifs susceptibles d'expliquer la passivité dont a fait preuve la recourante lors de la remise de son formulaire hors du délai légal. En effet, du moment qu'elle avait effectué la totalité de ses recherches pour juillet 2019 avant ses vacances débutant le 29 juillet 2019, rien n'empêchait l'intéressée soit de les porter en personne ou de les faire remettre par autrui à l'ORP. On ajoutera que l'assurée était libérée de l'obligation d'effectuer des recherches du 29 juillet au 9 août 2019 en regard des vacances annoncées à l'ORP en

entretien du 18 juillet 2019. Par ailleurs, dès lors que l'intéressée avait apposé la date du 27 juillet 2019 à côté de sa signature, ce qui signifie qu'il s'agit de l'état des recherches d'emploi à cette date, on voit mal pour quels motifs l'intéressée aurait dû attendre le retour des vacances pour réactualiser ses recherches d'emploi. Le devoir de vérification des réponses reçues aux postulations avant l'envoi de son formulaire à l'ORP dont se prévaut l'intéressée pour justifier son retard ne convainc pas. Le formulaire litigieux doit en effet permettre le contrôle chaque mois des recherches d'emploi de l'assuré (cf. art. 26 al. 3 OACI), sans que ce dernier ne soit tenu de vérifier les réponses d'employeurs potentiels à ses offres de services avant la remise à l'ORP. On relèvera à cet égard que le formulaire litigieux n'indique pas tous les résultats des quatorze postulations qui y figurent et ce, quand bien même il a été posté une semaine après le délai échéant au lundi 5 août 2019 pour sa remise à l'ORP.

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 juillet 2019 à son retour de vacances, et non le 5 août 2019 au plus tard. Elle doit ainsi en supporter les conséquences.

**c)** Il résulte de ce qui précède que la remise de la preuve des recherches d'emploi pour le mois de juillet 2019 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'abréger (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, troisième 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 la 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 ; ATF 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 p. 328).

**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 deuxième 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 de 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 p. 205 et les références citées).

**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 deux jours dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, 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, dès lors qu'il a précisément appliqué la jurisprudence précitée.

Partant, la quotité de la sanction prononcée 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 11 septembre 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 :

- C. \_\_\_\_\_,
- 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 :