

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 21 mai 2010

---

Présidence de M. NEU, juge unique  
Greffier : Mme Vuagniaux

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**N.** \_\_\_\_\_, à Penthalaz, recourant,

et

**Service de l'emploi, Instance juridique chômage**, à Lausanne, intimée.

---

**Art. 8 al. 1 let. g, 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI, 26bis al. 2 OACI,  
39 al. 1 et 40 LPGA, 20 al. 1 et 21 al. 3 LPA-VD**

**E n f a i t :**

**A.** Au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation de l'assurance-chômage à compter du 11 novembre 2008, N.\_\_\_\_\_, infirmier diplômé, a été invité à se déterminer, par courrier de l'Office régional de placement d'Echallens (ci-après : l'ORP) du 6 mars 2009, au sujet du fait que la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de février 2009 n'avait pas été produite. Un délai au 13 mars 2009 lui a été imparti pour faire valoir ses arguments et/ou produire la preuve de dites recherches d'emploi, à défaut de quoi celles-ci ne seraient plus prises en considération.

L'assuré a répondu en ces termes à son conseiller ORP, par e-mail adressé le 13 mars 2009 à 23h18 :

« Monsieur [...],

En ce jour de vendredi 13 mars 2009, je me permets de vous répondre par mail, à votre courrier concernant l'absence de recherche d'emploi pour le mois de février.

Je vous présente mes excuses quant au retard de ma réponse, mais en l'état, j'ai travaillé durant ce mois, au cms de [...], et aussi [...], sur [...].

Ma mission s'est terminée fin février à [...], reste [...], et là, je viens de faire une mission à Gimel de 7h à 20h, de plus je tiens à vous signaler que mes petites filles sont tombées malades, et le sont encore au moment où je vous écris ces lignes.

De plus, je vous informe que j'ai postulé à un poste de cadre dans le cms de [...].

Ce qui fait que le quotidien se gère au quotidien, et que du retard se creuse dans mon administratif, c'est pourquoi je fais appel à votre indulgence, quant au délai de ma réponse.

Cordialement (...) ».

Du dossier de l'ORP, il ressort que le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de février 2009 a été signé par l'assuré le 15 mars 2009, avec la mention « suite à mail et tél. à mon conseiller », et reçu à l'ORP le 19 mars suivant. Ce formulaire rend compte de sept postulations en qualité d'infirmier : quatre par offres écrites effectuées entre le 1<sup>er</sup> et le 8 février 2009, deux par visite personnelle et ayant donné lieu à un gain

intermédiaire comme intérimaire, la septième ayant été effectuée le 22 février 2009.

**B.** Par décision du 18 mars 2009, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité durant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> mars 2009, en application des articles 17 al. 1 et 30 al. 1 let c LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0) et 26 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02). L'office a fait valoir que, malgré la réponse de l'intéressé à la demande de justification dans le délai imparti, ses explications ne permettaient pas d'éviter une suspension dès lors qu'il n'avait démontré aucun effort en matière de recherche d'emploi pour la période litigieuse.

Sur opposition de l'assuré du 31 mars 2009 – dans le cadre de laquelle celui-ci a fait valoir en résumé qu'il avait réagi en temps utile, puis produit la liste de ses recherches – le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : l'IJC), a confirmé la mesure de suspension par décision du 21 août 2009. L'autorité d'opposition a considéré que l'assuré, dans son mail du 13 mars 2009 comme dans le cadre de son opposition, n'avait fait valoir aucune excuse valable qui puisse justifier, soit le retard à produire ses recherches dans le délai comminatoire fixé au 13 mars 2009, soit la restitution de ce délai, de sorte que l'ORP avait été en droit de ne pas tenir compte des pièces en question, produites au plus tôt le 18 mars 2009. Par surabondance, l'IJC a estimé que, même si elles devaient être prises en considération, les sept recherches effectuées pour le mois en question s'avéraient quantitativement insuffisantes, en particulier au regard du fait qu'aucune n'avait été effectuée entre le 8 et le 22 février 2009.

**C.** N. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision devant le tribunal de céans par acte du 22 septembre 2009, concluant implicitement à son annulation. Il soutient que, par e-mail du 13 mars 2009, soit dans le délai imparti, il a donné suite à la demande de l'ORP en temps utile, tout en produisant ultérieurement ses recherches d'emploi pour le mois en

question. En outre, il explique avoir travaillé une grande partie de ce mois en gain intermédiaire sur trois zones géographiques différentes (Vallorbe, Prilly et Mex) et avoir dû faire face à des problèmes d'ordre familial (soins à prodiguer à ses deux filles en bas âge).

Par réponse du 18 novembre 2009, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle fait valoir en résumé que le e-mail de l'assuré du 13 mars à 23h18, tardif dès lors qu'envoyé après les heures d'ouverture des bureaux, n'évoque qu'une seule postulation, ce qui ne peut constituer une preuve suffisante de recherches d'emploi, le formulaire produit tardivement rendant au demeurant compte d'offres qu'il faut de toute manière qualifier d'insuffisantes sur le plan quantitatif.

Par réplique du 5 janvier 2010, le recourant a relevé que son e-mail avait été expédié et reçu le dernier jour du délai, et que l'ORP ne lui avait pas imposé de limite horaire. Il observe par ailleurs avoir toujours travaillé en gain intermédiaire depuis son inscription au chômage et n'avoir jamais manqué à son obligation de rechercher du travail, comme à celle d'en rapporter la preuve.

L'intimée a confirmé ses arguments et ses conclusion par duplique du 4 février 2010.

### **E n d r o i t :**

**1. a)** Interjeté dans le respect du délai et des autres conditions prévues aux art. 60 et 61 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1), le recours est recevable en la forme.

**b)** La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse n'excédant pas 30'000 fr., un membre de la Cour statue en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Dans un premier moyen, l'intimée fonde sa décision sur le fait que la preuve des recherches d'emploi pour le mois de février 2009 aurait été offerte après l'échéance d'un ultime délai comminatoire, de sorte qu'elle ne pouvait être prise en considération.

**a)** L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). A cet effet, il lui incombe, avec l'assistance de l'office du travail compétent, d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger; en particulier, il est tenu de rechercher du travail et d'apporter la preuve des efforts fournis dans ce but (art. 17 al. 1 LACI).

A teneur de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu notamment lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. L'art. 30 al. 1 let. c LACI prévoit une sanction en cas de violation de l'obligation de diminuer le dommage consacrée à l'art. 17 al. 1 LACI. La suspension du droit à l'indemnité est destinée 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, elle a 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. 6.2.2 p. 92, 126 V 520 consid. 4 p. 523, 130 consid. 1 et la référence).

Selon l'art. 26 al. 2bis OACI, l'assuré doit apporter la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail en remettant ses justificatifs au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date; s'il ne les a pas remis dans ce délai, l'office compétent lui impartit un délai raisonnable pour le faire; simultanément, il l'informe par écrit qu'à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourront pas être prises en considération. La conformité de l'art. 26 al. 2bis OACI à la loi a été reconnue par le Tribunal

fédéral des assurances. Celui-ci a considéré, en effet, que le caractère obligatoire de l'obligation de diminuer le dommage consacrée à l'art. 17 al. 1 LACI ne peut être concrétisé que si la violation de ce devoir entraîne une sanction du point de vue des prestations. Aussi, n'est-il pas admissible de prendre en considération des recherches d'emploi, lorsque les justificatifs qui les attestent n'ont pas été déposés, sans excuse valable, avant l'expiration du délai supplémentaire prévu à l'art. 26 al. 2bis OACI (ATF 133 V 89, déjà cité, consid. 6.2.4 p. 94).

Se pose ainsi la question du respect de ce délai, respectivement celle d'une éventuelle prolongation de celui-ci en présence d'une excuse valable.

**b)** A teneur de l'art. 40 LPGA, applicable par renvoi de l'art. 1 LACI, un délai légal ne peut être prolongé (al. 1), mais un délai fixé par une autorité pour une action déterminée et indiquant les conséquences d'un retard peut être prolongé pour des motifs pertinents si la partie en fait la demande avant son expiration (al. 2 et 3). On ne peut exclure par principe la prolongation d'un tel délai (Kieser, ATSG, 2<sup>ème</sup> éd., n. 54 ad art. 61 LPGA). Cette règle, qui est aussi prévue à l'art. 22 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021) (cf. art. 55 al. 1 LPGA), est également ancrée à l'art. 21 LPA-VD (loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), qu'il revient aux autorités administratives du canton d'appliquer dès lors qu'elle ne contrevient pas au droit fédéral. L'art. 21 al. 3 LPA-VD offre une garantie particulière à l'administré en ce sens que, en cas de refus d'une prolongation de délai demandée avant son échéance, le requérant dispose d'un délai de trois jours dès la communication du refus pour procéder à l'acte requis, l'autorité devant dans ce cas en informer le requérant.

Cela étant, le délai de l'art. 26 al. 2bis OACI n'est pas un délai légal, mais fixé par l'autorité. Il est donc prolongeable pour autant que la demande en soit faite avant son échéance. Il peut en outre être restitué, en cas d'excuse valable, aux conditions générales de l'art. 41 LPGA, respectivement de l'art. 22 LPA-VD, de même teneur.

En l'espèce, il est constant que les ORP et les assurés communiquent notamment par e-mail. Ce procédé, qui n'a du reste pas été mis en cause par l'ORP ou l'IJC, n'est en l'occurrence pas critiquable, pour autant que le courrier électronique soit intervenu en temps utile, d'une part, et que son contenu satisfasse à la demande de l'autorité, d'autre part.

Le délai fixé par l'ORP n'était pas un délai de réception, mais un délai d'expédition, lequel aurait été respecté si un courrier écrit avait été remis à la poste le dernier jour du délai, avant minuit (art. 39 al. 1 LPGA; art. 20 al. 1 LPA-VD). Il n'en va pas différemment du e-mail adressé par le recourant à l'autorité administrative à la fin de la soirée du dernier jour du délai, et dont elle a pu prendre connaissance dès le lendemain, tout comme s'il s'était agi d'un courrier postal. Il y a donc lieu de considérer que la réponse de l'intéressé est intervenue dans le respect du délai imparti.

Quant au contenu du courrier électronique, il rend compte de circonstances qui, selon son auteur, étaient à même d'excuser le temps pris pour satisfaire à son obligation de produire la preuve de ses recherches d'emploi, le message se terminant par un « appel à votre indulgence, quant au délai de ma réponse ». Ainsi faisait-il valoir, sinon une excuse valable, à tout le moins un moyen autorisant, selon lui, une prolongation du délai. Pareille demande de prolongation étant intervenue en temps utile, l'autorité, dès lors qu'elle était insatisfaite de son contenu, se devait d'y répondre, comme le requiert l'art. 21 al. 3 LPA-VD, soit en accordant à nouveau un ultime et bref délai, soit en refusant toute prolongation, auquel cas l'intéressé aurait de toute manière disposé, conformément à cette même disposition, d'un ultime délai de trois jours pour agir, ce dont il devait être avisé.

Dans la mesure où ces règles de procédure n'ont pas été respectées, et dès lors que l'IJC admet avoir en définitive reçu le formulaire, daté du 15 mars 2009, le 18 mars suivant, il faut en conclure

que ce document a été produit en temps utile, de sorte que son contenu devait être pris en considération.

**3.** Subsiste la question de savoir si, comme le soutient l'intimée, le grief de l'insuffisance d'efforts sur le plan quantitatif est de toute manière fondé.

**a)** Selon la jurisprudence, pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte, aussi bien de la quantité que de la qualité de ses recherches, lesquelles impliquent une démarche concrète à l'égard d'un employeur potentiel selon les méthodes de postulation ordinaires (ATF 124 V 231 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, on peut en exiger au moins quatre par période de contrôle, au minimum, et on ne saurait en principe en exiger plus de douze (TFA C\_296/02 du 20 mai 2003). Il appartient au conseiller en personnel de fixer des objectifs raisonnables à cet égard (TFA C\_78/05 du 14 septembre 2005). Le Tribunal fédéral des assurances a confirmé la pratique administrative exigeant dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne, tout en précisant que l'autorité de décision n'est par ailleurs pas dispensée d'examiner, au regard des circonstances concrètes, la qualité des démarches effectuées (TFA C\_319/02 du 4 juin 2003). La continuité de ces dernières revêt également une certaine importance, sans toutefois que l'on puisse exiger de l'assuré qu'il les répartisse sur toute la période de contrôle; la Haute Cour a ainsi estimé qu'il pouvait être rationnel et judicieux de postuler de manière concentrée, sur quelques jours dans le mois, par exemple lorsque les postulations sont écrites, eu égard à la périodicité des offres d'emplois dans les journaux et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (TFA C\_319/02 du 4 juin 2003, C\_63/03 du 11 juillet 2003, C\_14/88 du 5 juillet 1988). Par ailleurs, l'exigence d'efforts étalés sur toute la période de contrôle est pratiquement incontrôlable dès lors que les courriers peuvent être préparés puis postés un à un de façon à simuler un effort réparti dans le temps (B. Rubin, Assurance-chômage, 2<sup>ème</sup> éd., ch. 5.8.6.5).

**b)** En l'espèce, l'intimée admet que le recourant a effectué sept recherches d'emplois durant la période de contrôle concernée, sans remettre en cause leur qualité. Ce nombre, supérieur au minimum de quatre, avoisine celui requis par la pratique administrative telle qu'entérinée par la jurisprudence, alors même qu'il ne ressort pas du dossier constitué que l'ORP ait fixé à l'intéressé d'autres ou de plus amples objectifs. Partant, dans la mesure où l'ORP s'est abstenu d'apprécier le caractère satisfaisant du nombre d'offres - compétence qui, comme exposé ci-dessus, lui revient au premier chef dès lors qu'il s'agit d'examiner les circonstances concrètes du cas - et que l'autorité d'opposition fonde en réalité principalement son argumentation sur le fait que les postulations n'ont pas été réparties sur tout le mois en question, le grief de l'insuffisance quantitative des offres se révèle infondé.

**c)** Subsiste le grief de ne pas avoir réparti les offres d'emploi sur tout le mois, respectivement de ne pas en avoir effectué entre le 8 et le 22 février 2009. Sur ce point, comme le retient la jurisprudence rappelée ci-dessus, si la continuité de l'effort revêt une certaine importance, on ne peut pas exiger de l'assuré qu'il les répartisse sur toute la période de contrôle, la Haute Cour ayant estimé qu'il pouvait être rationnel et judicieux de postuler de manière concentrée, sur quelques jours dans le mois, compte tenu des circonstances. L'ORP s'étant abstenu d'instruire et de se prononcer à ce sujet, il n'est pas contesté que le recourant, qui assumait divers emplois en gain intermédiaire, a connu une période particulièrement chargée à cet égard, pouvant justifier qu'il ait concentré ses recherches avant et après ladite période. En d'autres termes, dès lors que la concentration d'offres sur une ou quelques courtes périodes ne justifie pas à elle seule de suspendre le droit à l'indemnité, et dès lors que les deux autorités administratives se sont abstenues de motiver le grief d'une insuffisance d'efforts en répondant de manière circonstanciée aux arguments de l'assuré - par exemple après avoir interpellé, sinon les employeurs concernés, à tout le moins l'intéressé lui-même -, il faut en conclure que l'intimée échoue à démontrer qu'il ne se justifiait pas, pour le recourant, d'avoir procédé à ses recherches d'emploi comme il l'a fait.

**4.** Au regard des considérants qui précèdent, la mesure de suspension litigieuse s'avère infondée. La décision attaquée doit dès lors être annulée et le recours admis en conséquence, sans qu'il y ait lieu de percevoir de frais (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 21 août 2009 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. \_\_\_\_\_
- 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).

La greffière :