

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 21 mars 2016

---

Composition : M. NEU, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**A.** \_\_\_\_\_, à Nyon, recourante,

et

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

---

**Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et 30 al. 3 LACI ; 26 al. 1 - 2 OACI**

**E n f a i t :**

**A.** A. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a travaillé en tant que gestionnaire de dossiers à temps partiel, poste qu'elle occupait depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012 au sein de la B. \_\_\_\_\_ (DGEP) de l' [...]. Cet emploi était de durée déterminée au 31 décembre 2012 sur la base d'un contrat de travail conclu en dernier lieu le 16 octobre 2012. L'assurée s'est (ré)inscrite en tant que demandeuse d'emploi à 60%, le 1<sup>er</sup> janvier 2013, auprès de l'Office Régional de Placement (ORP) [...]. Sollicitant les prestations du chômage, elle a bénéficié de l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation à partir de la date de sa (ré)inscription.

Dans le cadre du contrôle de son chômage, l'assurée a remis le formulaire intitulé « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » à son ORP dans le délai utile s'agissant des mois de janvier 2013 à août 2013.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 30 septembre 2013 avec sa conseillère en placement que les recherches d'emploi effectuées par l'assurée pour septembre 2013 étaient en ordre. L'intéressée était convoquée pour un prochain entretien de conseil le jeudi 14 novembre 2013.

Par courriel du lundi 11 novembre 2013, l'assurée s'est adressée en ces termes à sa conseillère en placement :

“Bonjour Madame,  
Je vous informe que je suis hospitalisée depuis jeudi 7 novembre et que je ne pourrai malheureusement pas honorer notre rendez-vous de ce jeudi 14 à 14h45.  
Je vous enverrai bien évidemment mon certificat médical et attends de vos nouvelles pour un autre rendez-vous.  
Meilleures salutations.”

Par décision (n° [...]) du lendemain 12 novembre 2013, l'ORP [...] a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage

pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2013, au motif que celle-ci n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'octobre 2013 dans le délai légal, celui-ci échéant au mardi 5 novembre 2013.

Par courrier du vendredi 15 novembre 2013, reçu à l'ORP le 18 novembre suivant, l'assurée s'est opposée à la décision de suspension précitée en demandant sa reconsidération par l'administration. Produisant le formulaire de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2013, rendant compte de douze offres effectuées jusqu'au 30 dudit mois, elle expliquait l'avoir adressé par erreur à la caisse de chômage E. \_\_\_\_\_ à [...], laquelle lui avait retourné le formulaire par un courrier dont elle n'avait pris connaissance que le jour-même, à savoir le 15 novembre 2013, date de son retour de l'Hôpital de [...]. L'assurée précisait avoir séjourné dans cet hôpital psychiatrique du 7 au 15 novembre 2013 et qu'elle transmettrait le certificat médical y relatif une fois en sa possession.

Dans un certificat du 19 novembre 2013, reçu à l'ORP le 28 novembre suivant, les Drs F. \_\_\_\_\_, cheffe de clinique-adjointe, et S. \_\_\_\_\_, médecin-assistante, du Secteur Psychiatrie adulte à l'Hôpital de [...] ont attesté l'hospitalisation de l'assurée pour la période du 7 au 15 novembre 2013 inclus.

Par décision du 21 février 2014 de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (OAI), l'assurée a bénéficié de l'octroi d'une demi-rente d'invalidité dès le 1<sup>er</sup> mai 2013 sur la base d'un taux d'invalidité de 50%. Son état de santé était allé en s'aggravant progressivement depuis le mois de juin 2011.

Interpellée par lettre du 25 février 2014, l'assurée a répondu le 3 mars 2014 au Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), ne pas avoir conservé trace du document attestant de l'envoi par erreur de ses recherches d'octobre 2013 à la caisse de chômage E. \_\_\_\_\_.

Par décision du 20 mars 2014, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de suspension du 12 novembre 2013 de l'ORP. L'autorité administrative retenait qu'à défaut d'avoir apporté la preuve de l'envoi de ses recherches d'emploi d'octobre 2013 par erreur à la caisse de chômage dans le délai légal, l'assurée échouait à démontrer par là même les avoir remises dans le délai imparti au 5 novembre 2013. Le certificat médical produit ne changeait rien dès lors qu'il faisait état d'une hospitalisation à partir du 7 novembre 2013, soit postérieurement au délai légal de remise, fixé en l'occurrence au 5 novembre 2013. Aucune restitution de délai ne pouvait être accordée à l'assurée dont les preuves de recherches d'emploi, remises hors délai, ne pouvaient par conséquent être prises en considération. Pour le surplus, le SDE a confirmé la quotité de la suspension infligée par l'ORP (à savoir cinq jours), qualifiant la faute de légère et en retenant la durée minimale de suspension prévue par les directives de l'autorité de surveillance en présence d'un premier manquement dans la remise des recherches d'emploi dans le délai légal.

**B.** Par acte déposé le 1<sup>er</sup> avril 2014, A. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée en concluant implicitement à son annulation. Elle expose s'être récemment entretenue par téléphone avec une collaboratrice de la caisse de chômage E. \_\_\_\_\_ qui lui a indiqué que personne ne se souvenait avoir réceptionné ses recherches d'emploi puis les lui avoir réexpédiées au début novembre 2013. Elle se plaint d'être sanctionnée pour une erreur d'adressage de courrier dans un contexte de santé psychique fragile durant lequel elle peinait à gérer ses affaires. Elle souligne à cet égard que le processus de détérioration de son état de santé avait précédé son hospitalisation du 7 novembre 2013.

Le 11 avril 2014, le dossier de la caisse de chômage E. \_\_\_\_\_ a été produit à la demande du juge instructeur. Il n'en ressort pas de document attestant la réception, respectivement la réexpédition par la caisse, du formulaire relatif aux recherches d'emploi pour octobre 2013. Il en résulte par contre la remise à la caisse, le 25 octobre 2013, du formulaire « Indications de la personne assurée » (IPA) pour octobre 2013.

Ce dossier contient en outre une demande de prestations AI pour adultes complétée le 26 novembre 2012 par la recourante en raison notamment de troubles psychiatriques chroniques (à savoir des troubles anxieux dépressifs impliquant un suivi médical depuis le 16 août 2011).

A la requête du juge instructeur, la recourante a répondu le 14 avril 2014, ne pas disposer de témoignage d'une personne de son entourage susceptible de prouver ses dires en lien avec la réception du courrier adressé en retour par la caisse de chômage E.\_\_\_\_\_.

Dans sa réponse du 6 mai 2014, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage a conclu au rejet du recours. Il répète d'une part, qu'en dépit des mesures d'instruction menées, la recourante n'a pas été en mesure d'apporter une quelconque preuve susceptible d'attester l'envoi dans le délai légal de ses preuves de recherches d'emploi à la mauvaise autorité. D'autre part, au vu du certificat médical produit, le Tribunal ne serait pas en mesure de déterminer la date du début de l'incapacité de travail de la recourante, tâche qui incombe uniquement au médecin, à l'aune de la jurisprudence (ATF C\_75/06 du 2 avril 2007 consid. 5). Partant, la date du 7 novembre 2013 devrait être retenue, laquelle ne permet pas d'accorder une restitution de délai dans le cas particulier.

Par réplique du 3 juin 2014, la recourante a maintenu ses précédentes conclusions. Elle se dit dans l'impossibilité de prouver ses allégations, étant précisé qu'il serait contraire aux règles de déontologie pour les médecins de l'Hôpital de [...] de lui délivrer un certificat prenant effet au début du mois de novembre 2013.

Le 23 juin 2014, la recourante a produit un avis de sortie du 19 juin 2014 de la Dresse S.\_\_\_\_\_, dont la teneur est la suivante :

“Courte description de la situation psychopathologique

Patiente de 41 ans, séparée depuis l'été 2013 (mais habitant toujours avec son mari), mère d'un garçon de 4 ans, au chômage depuis le début de l'année 2013. Connue pour un trouble de la personnalité de type borderline, suivie en psychiatrie par la Dresse

[...]. Adressée en mode volontaire par la Dresse [...] de la Clinique [...], où la patiente a consulté car aimerait intégrer un groupe thérapeutique, pour une mise à l'abri d'une péjoration anxio-dépressive. Facteurs de crise : rupture sentimentale qui a eu lieu 10 jours en arrière, ainsi que la séparation d'avec son époux depuis quelques mois.

Evolution clinique favorable grâce au cadre rassurant de l'hôpital et continuation de son traitement psychopharmacologique habituel.

Diagnostic (CIM-10) Trouble de la personnalité émotionnellement labile, type borderline (F60.31)  
Réaction mixte anxieuse et dépressive à un facteur de stress important (F43.22)

Selon la classification CIM-10 (OMS, 2008), une réaction mixte anxieuse et dépressive à un facteur de stress important correspond à un trouble de l'adaptation, c'est-à-dire un état de détresse et de perturbation émotionnelle, entravant habituellement le fonctionnement et les performances sociales, survenant au cours d'une période d'adaptation à un changement existentiel important ou un événement stressant. Le facteur de stress peut entraver l'intégrité de l'environnement social du sujet (deuil, expériences de séparation) ou son système global de support social et de valeurs sociales (immigration, statut de réfugié); ailleurs, le facteur de stress est en rapport avec une période de transition ou de crise au cours du développement (scolarisation, naissance d'un enfant, échec dans la poursuite d'un but important, mise à la retraite). La prédisposition et la vulnérabilité individuelles jouent un rôle important dans la survenue et la symptomatologie d'un trouble de l'adaptation; on admet toutefois que le trouble ne serait pas survenu en l'absence du facteur de stress concerné. Les manifestations, variables, comprennent une humeur dépressive, une anxiété ou une inquiétude (ou l'association de ces troubles), un sentiment d'impossibilité à faire face, à faire des projets, ou à continuer dans la situation actuelle, ainsi qu'une certaine altération du fonctionnement quotidien. Elles peuvent s'accompagner d'un trouble des conduites, en particulier chez les adolescents. La caractéristique essentielle de ce trouble peut consister en une réaction dépressive, de courte ou de longue durée, ou une autre perturbation des émotions et des conduites.

Médication à la sortie

Cymbalta® 60 mg 1-0-0-0  
Euthyrox® 0.125 mg 1-0-0-0  
Tranxilium® 5 mg 3 fois/jour en réserve  
Irfen® 400 mg 3 fois/jour en réserve [...]"

Par duplique du 2 juillet 2014, l'intimé a maintenu les conclusions de sa réponse tendant au rejet du recours et à la confirmation de la décision querellée.

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

**1. a)** Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (cf. art. 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 sont sujettes à recours (cf. art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (cf. art. 100 al. 3 LACI et art. 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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable et qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

**b)** La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu de la quotité de la sanction litigieuse, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le

recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, et 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

**b)** Le litige porte en l'espèce sur la suspension du droit aux indemnités d'une durée de cinq jours prononcée à l'encontre de l'assurée. Il s'agit, en substance, de savoir si une faute peut lui être reprochée au motif qu'elle aurait tardivement produit le formulaire de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2013, respectivement si l'intéressée peut se prévaloir d'une excuse valable.

**3.** Aux termes 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, et d'apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. L'art. 26 OACI dispose que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). Selon l'art. 26 al. 2 OACI, dans sa teneur en vigueur dès le 1<sup>er</sup> avril 2011, 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 (1<sup>ère</sup> phrase). A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (2<sup>ème</sup> phrase). En pareil cas, une suspension du droit à l'indemnité pourra être prononcée, sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti, peu important que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c LACI). La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne

peut pas excéder soixante jours par motif de suspension (art. 30 al. 3, 3<sup>ème</sup> phrase, LACI).

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 des démarches entreprises (ATF 124 V 225 consid 4 ; Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n. 24 et 26 ad art. 17 p. 202 et 203).

**4.** En l'espèce, il n'est pas contesté que, pour le mois litigieux d'octobre 2013, l'assurée a effectué douze recherches d'emploi, lesquelles ne prêtent quantitativement ou qualitativement pas flanc à la critique. Le formulaire rendant compte de ces recherches n'est cependant parvenu en mains de l'ORP que par pli du 15 novembre suivant, joint à la demande de reconsidération de l'assurée, soit postérieurement au délai de l'art. 26 al. 2 OACI échéant le 5 de ce même mois.

Il est par ailleurs constant que l'intéressée n'a pas pu rapporter la preuve formelle de son allégation selon laquelle le formulaire aurait été adressé par erreur à la caisse de chômage E.\_\_\_\_\_, ceci dans le délai utile à satisfaire à ses obligations, et que dite autorité lui aurait retourné ce document, qu'elle n'aurait reçu que le 15 novembre 2013 au retour de son hospitalisation et réexpédié le jour même à l'ORP.

L'intimé n'a pas instruit cette question dans le cadre des mesures qu'il pouvait prendre d'office en traitant les arguments de l'opposition, par exemple en interpellant la caisse ou en se faisant produire le dossier de l'assurée, ce qui aurait peut-être pallié à la difficulté d'établir ce fait en raison de l'écoulement du temps. Quoiqu'il en soit, le dossier de la caisse E.\_\_\_\_\_, dont la production a été requise dans le cadre de la présente procédure, ne renseigne pas sur la réception, respectivement la réexpédition d'un tel document.

Cela étant, rigoureuse, la jurisprudence rappelée ci-dessus ne permet pas de faire droit à ces seules allégations, faute de preuve

formelle, de sorte qu'elles ne suffisent pas à disculper l'intéressée, au sens du droit de l'assurance-chômage.

Néanmoins, on observe que ces allégations, qui ne sont démenties par aucune pièce du dossier et ne paraissent *a priori* pas invraisemblables, s'accompagnent de circonstances concrètes particulières, qui ne dispensent pas d'examiner si, en définitive, l'intéressée ne peut se prévaloir d'une excuse valable, au sens de cette même jurisprudence.

En effet, alors qu'il est patent que l'assurée s'est toujours conformée à ses obligations de contrôle par le passé, le formulaire IPA afférent au mois d'octobre litigieux est parvenu en mains de sa caisse de chômage le 25 octobre 2013, rendant compte du souci de satisfaire à ses obligations concernant ce même mois. Par ailleurs, si l'on se rapporte au formulaire de recherches d'emploi dudit mois, la dernière offre a été effectuée le mercredi 30 octobre 2013, ce qui lui laissait cinq jours pour agir dans le délai utile échéant au 5 novembre. Il est enfin établi que l'assurée a été hospitalisée en milieu psychiatrique du 7 au 15 novembre 2013, ceci en raison d'un trouble de la personnalité de type borderline, certes déjà connu et traité, mais auquel était en l'occurrence associé le diagnostic d'une réaction mixte anxieuse et dépressive à un facteur de stress important, soit une rupture sentimentale ayant eu lieu dix jours auparavant, comme l'établit le rapport rendu le 19 juin 2014 par la Dresse S.\_\_\_\_\_, attestant de la perturbation des émotions et des conduites qu'induisent ces atteintes à la santé.

Ayant eu connaissance de ce rapport, l'intimé n'en remet pas en cause le contenu ou la valeur probante, mais se borne à en contester la pertinence en ce sens qu'il ne rend compte d'une hospitalisation qu'à compter du 7 novembre, soit deux jours après l'échéance du délai de production du formulaire. On en déduit qu'une hospitalisation intervenue deux jours plus tôt aurait été à même d'emporter l'excuse valable dont l'assurée se prévalait, peu important l'ensemble des circonstances.

Cette argumentation ne peut être suivie. Comme le relève le médecin psychiatre traitant, le facteur de décompensation psychique ayant conduit à l'hospitalisation du 7 novembre est intervenu une dizaine de jours avant celle-ci, emportant précisément ses effets confusionnels déjà durant les quelques jours utiles précédant l'échéance du délai. Si le certificat ne rend pas compte de la mesure précise de l'atteinte à la santé durant ces jours, cela ne dispensait pas l'autorité d'opposition, sinon d'instruire cette question, d'apprécier l'ensemble des circonstances au degré de la vraisemblance.

Or, l'ensemble des circonstances conduisent à admettre que, atteinte dans sa santé psychique durant les quelques jours utiles (du 30 octobre au 5 novembre) pendant lesquels le formulaire de recherches d'emploi aurait dû être directement adressé à l'ORP, l'assurée, dont les allégations quant à l'envoi, par confusion, dudit formulaire en mains de la caisse de chômage restent vraisemblables, et dont le comportement a par ailleurs été jusqu'alors sans faille, peut se prévaloir d'une excuse réputée valable, laquelle justifie dès lors que l'on renonce à la sanction litigieuse.

On observera que le cas de la recourante, qui a effectué des recherches d'emploi quantitativement et qualitativement suffisantes pour le mois d'octobre 2013, n'est pas transposable à celui qu'invoque l'intimé en se rapportant à l'arrêt du Tribunal fédéral C 75/06 du 2 avril 2007. Dans cette affaire, l'assuré n'avait en effet effectué aucune recherche d'emploi, en invoquant un état de santé qui aurait justifié une totale inaction, ce qui n'est absolument pas le cas en l'espèce.

**5.** Des considérants qui précèdent, il résulte que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, tout comme la sanction que celle-ci recouvre.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPG), ni d'allouer de dépens, dès lors que même si elle obtient gain de cause au final, la recourante n'est pas pour

autant assistée des services d'un mandataire professionnel pour la défense de ses intérêts (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD ; cf. art. 61 let. g LPGGA).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition du 20 mars 2014 du Service de l'emploi, Instance juridique chômage est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A. \_\_\_\_\_,
- 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 :