

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 9 juin 2016

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourante,

et

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

**Art. 17, 30 al. 1 let. c, 30 al. 3 LACI ; art. 26 al. 2, 45 al. 3 OACI ;
art. 27 LPGA**

E n f a i t :

A. Q. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1952, de nationalité suisse, s'est inscrite une première fois comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de Morges (ci-après : l'ORP), le 22 août 2013. Son dossier a été clôturé en janvier 2015 en raison d'une incapacité de travail de longue durée, ayant débuté en août 2014.

L'assurée s'est réinscrite auprès de l'ORP le 17 juin 2015, sollicitant des indemnités de chômage à compter du 1^{er} juillet 2015.

L'assurée a remis les formulaires « preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » dûment remplis pour les mois de juillet et août 2015.

Concernant le mois de septembre 2015, l'assurée a indiqué sur le formulaire topique qu'elle n'avait pas pu faire de recherches d'emploi. Elle avait prévu d'envoyer des offres spontanées, mais son fils avait dû être hospitalisé d'urgence pour une rupture d'anévrisme.

Le 22 octobre 2015, l'ORP a rendu une décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2015, au motif que cette dernière n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2015 dans le délai légal.

L'assurée s'est opposée à la décision précitée le 25 octobre 2015, donnant les explications suivante :

« [...] Comme je vous l'avais dit lors de notre rencontre du mardi 29 septembre, j'avais rencontré des difficultés avec mon ordinateur et n'avais pu faire les recherches d'emploi escomptées sur internet pour le mois de septembre. J'étais alors encore à 50 % d'arrêt maladie et je travaillais à 30 %. Je comptais alors sur le weekend pour écrire quelques lettres spontanées et rattraper ce retard.

Malheureusement, les choses se sont précipitées. Mon fils aîné a dû être hospitalisé d'urgence suite à un malaise et il a été opéré trois fois pour deux dissections aortiques, l'une à l'aorte ascendante et l'autre à l'aorte descendante. Il s'agit d'une grave opération comportant 50 % de chances de survie.

J'étais alors à l'hôpital pendant tout le weekend et n'ai pu faire les lettres de recherche d'emploi comme je l'avais programmé. Je vous adresse le justificatif de son séjour au CHUV.

Il est actuellement de nouveau aux Soins continus de chirurgie cardio-vasculaire pour un grave épanchement des suites de l'opération. Je suis en grand souci, car il s'agit vraiment d'un problème de vie ou de mort et il devra prochainement subir une autre opération car son aorte continue de s'élargir et qu'il reste toujours un risque de rupture d'anévrisme.

Je trouve votre sanction extrêmement sévère car ma situation économique n'est pas des meilleures et ce n'est pas non plus un moment facile pour moi. [...] »

L'assurée a joint à son opposition un certificat du CHUV attestant l'hospitalisation de son fils en chirurgie cardiaque du 2 au 16 octobre 2015.

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rendu une décision sur opposition le 10 décembre 2015. Il a retenu que dès lors que l'assurée était inscrite comme demandeuse d'emploi durant le mois de septembre 2015 et était à ce titre soumise aux obligations découlant de l'art. 17 al. 1 LACI, notamment celle de rechercher un emploi, ses explications ne suffisaient pas à justifier l'absence totale de recherche d'emploi durant le mois de septembre 2015. Le SDE a observé en outre que l'hospitalisation du fils de l'assurée était intervenue au début du mois d'octobre, de sorte qu'il ne voyait pas en quoi cet événement avait empêché l'assurée d'effectuer ses recherches d'emploi au mois de septembre. Le SDE a en conséquence rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP.

B. Par acte déposé le 5 janvier 2016 à la Poste et reçu le lendemain par la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, Q. _____ a recouru contre la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à l'annulation de la sanction prononcée par l'ORP et confirmée par l'intimé. Comme en procédure administrative, elle fait valoir

pour l'essentiel avoir eu des problèmes informatiques, et que, lorsqu'elle avait voulu faire ses recherches d'emploi, afin de respecter le délai du 5 octobre 2015, son fils avait dû être hospitalisé. Par ailleurs, elle considérait la sanction de cinq jours disproportionnée au vu du fait qu'elle était au chômage pour un taux de 20 % uniquement, ce qui correspondait à quatre jours ouvrables par mois.

Par réponse du 8 février 2016, l'intimé a conclu au rejet du recours, rappelant que les événements survenus au mois d'octobre 2015 ne suffisaient pas à justifier l'absence de recherche d'emploi au mois de septembre 2015. L'intimé a pour le surplus renvoyé aux considérants de la décision litigieuse.

Par réplique du 23 février 2016, la recourante a invoqué que le montant correspondant à la sanction en cause, soit 984 fr. 50, était plus élevé que les indemnités de chômage qu'elle avait reçues au mois d'octobre 2015, soit le 20 % de son salaire pour un montant de 794.45 francs. Par ailleurs, elle avait appris seulement en janvier 2016 par sa conseillère ORP que les recherches d'emploi devaient se faire pendant le mois en cours et non pas déborder sur le début du mois suivant, jusqu'à la date limite fixée pour la remise des preuves de recherches d'emploi à l'ORP. Elle a joint à sa réplique deux formulaires de preuves de recherches d'emploi, l'un pour le mois de décembre 2015, sur lequel étaient inscrites des recherches effectuées entre le 5 décembre 2015 et le 3 janvier 2016, l'autre pour le mois de février 2014, sur lequel étaient inscrites des recherches effectuées entre le 7 février et le 3 mars 2014.

Par duplique du 16 mars 2016, l'intimé a relevé que la recourante avait correctement effectué ses recherches d'emploi durant les mois de juillet et août 2015, de sorte qu'il avait peine à comprendre la recourante lorsqu'elle déclarait que ce n'était qu'en janvier 2016 qu'elle avait été informée sur la manière d'effectuer ses recherches d'emploi.

Par écriture du 25 mars 2016, la recourante a en substance invoqué sa bonne foi concernant les éléments précités.

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'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA), de sorte 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, qui correspond à cinq jours de suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, étant inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 10 décembre 2015, à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2015, pour absence de recherche d'emploi au mois de septembre 2015.

3. a) Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage 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'abrèger, en particulier en cherchant du travail ; il doit apporter la preuve des efforts qu'il a fournis, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI).

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, 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 ; 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 et la référence).

Selon l'art. 26 al. 2 phr. 1 OACI, l'assuré doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le 5 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 (art. 26 al. 2 phr. 2 OACI). Elles ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (ATF 133 V 89 consid. 6.2). L'art. 27a OACI précise que chaque mois civil constitue une période de contrôle.

4. a) En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante n'a effectué aucune recherche d'emploi durant le mois de septembre 2015, s'exposant ainsi à une sanction. La recourante invoque d'une part avoir eu des problèmes informatiques l'empêchant d'effectuer ses recherches durant le mois de septembre. Elle explique d'autre part que son fils a ensuite été hospitalisé, l'empêchant de faire les recherches qu'elle avait prévues afin de respecter le délai au 5 octobre 2015. Elle ajoute avoir cru de bonne foi que les recherches d'emploi étaient comptabilisées jusqu'au 5 du mois suivant et n'avoir su qu'en janvier 2016 par sa conseillère ORP que ça n'était pas le cas.

b) Il convient en premier lieu de constater que la recourante ne peut se prévaloir du fait qu'elle n'a su qu'en janvier 2016 que des recherches d'emploi effectuées au début d'un mois ne pouvaient être prises en compte le mois précédent. Cet argument est examiné sous l'angle du principe de la bonne foi et de l'obligation de renseigner qui incombe à l'administration.

L'art. 27 LPGA prévoit notamment que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations, les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations étant compétents pour cela (al. 2 *in initio*). Ce devoir de conseil de l'assureur social comprend l'obligation de rendre la personne intéressée attentive au fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3). Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (TF K 7/06 du 12 janvier 2007 consid. 3.3 *in SVR 2007 KV n° 14 p. 53 et les références*). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle

qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1 et les références).

L'art. 19a al. 1 OACI - qui renvoie dans son titre à l'art. 27 LPGGA - impose à cet égard aux autorités de l'assurance-chômage, notamment au Service de l'emploi (cf. art. 76 al. 1 let. c et 85 LACI ; art. 5 LEmp [loi vaudoise sur l'emploi du 5 juillet 2005 ; RSV 822.11]), de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations.

L'art. 27 LPGGA est étroitement lié au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée de sa part qui peut, à certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. aussi TF 8C_406/2010 du 18 mai 2011 consid. 5.3 ; 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2). D'après la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références ; cf. aussi TF 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; 8C_601/2009 du 31 mai 2010 consid. 4.1). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu

connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5 ; cf. aussi TF 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 5.2 ; 8C_601/2009 du 31 mai 2010 consid. 4.1).

En l'espèce, l'existence d'un défaut de renseignement ou d'un renseignement erroné de la part de l'administration doit être niée. En effet, il est expressément indiqué sur les formulaires « preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » que « pour chaque période de contrôle (mois civil), la personne assurée doit fournir à l'office compétant (sic) 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). »

Il ressort clairement de cette information qu'une période de contrôle correspond à un mois civil, le délai au 5 du mois suivant ne concernant que la remise des preuves des recherches d'emploi du mois en question. Le fait que la recourante ait commis cette erreur en février 2014, et comme il ressort du dossier également en janvier 2014, sans que son conseiller ORP ne le relève, les recherches ayant été faites en nombre suffisant, et alors que la recourante a respecté les consignes données les mois précédents et suivants, et notamment lors de sa deuxième inscription en juillet et août 2015, ne suffit pas à admettre un comportement de l'administration susceptible d'avoir induit la recourante en erreur.

Ainsi, c'est bien la période du 1^{er} au 30 septembre 2015 qui est déterminante pour la prise en compte des recherches d'emploi ou d'une éventuelle impossibilité d'en effectuer pour ce même mois.

La recourante invoque également l'hospitalisation urgente de son fils pour une grave maladie cardiaque. Toutefois, le certificat médical produit atteste d'une hospitalisation dès le 2 octobre 2015, soit postérieure à la période litigieuse.

En outre, la recourante soutient, sans plus de précisions, avoir eu des problèmes informatiques. On observe à cet égard que de telles difficultés ne sont pas de nature à dispenser l'assuré de remplir son obligation d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour abrégé le chômage. Il est en effet raisonnable d'exiger d'un assuré qu'il effectue ses recherches d'emploi alors même qu'il ne possède pas personnellement un ordinateur. La recourante pouvait d'une part consulter les journaux pour relever les offres d'emplois, un ordinateur n'étant par ailleurs pas nécessaire pour obtenir des adresses aux fins de candidatures spontanées. D'autre part, la recourante pouvait constituer et imprimer ses dossiers au moyen de solutions alternatives (proches, cybercafé), ou encore cas échéant écrire ses lettres de postulation à la main.

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimé a considéré que la recourante devait être sanctionnée en raison de l'absence de recherches d'emploi durant le mois de septembre 2015.

5. Il reste à examiner la quotité de la sanction.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). 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). 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).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. 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 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1). Le barème du Seco prévoit, en cas d'absence de recherche d'emploi durant la période de contrôle, une sanction de cinq à neuf jours lors du premier manquement (Bulletin LACI IC ch. D72).

b) En l'occurrence, l'intimé a tenu la faute de la recourante pour légère au sens de l'art. 45 al. 3 OACI et a retenu la sanction minimum prévue par le barème du Seco en cas d'absence de recherche d'emploi durant la période de contrôle, soit cinq jours. Ce faisant, et au vu des circonstances du cas, il n'a commis ni abus ni excès de son pouvoir d'appréciation. Il est observé que le pourcentage pour lequel la recourante est inscrite au chômage n'est pas déterminant dans la fixation de la quotité de la sanction, seule la nature de la faute et les circonstances qui l'entourent étant prises en compte. Les arguments de la recourante concernant les montants en jeu ne lui sont pas de plus d'utilité. Peu importe que les montants concernés ne soient pas, de l'avis de l'intéressée, en rapport avec la faute imputée, le sentiment – purement subjectif – de la recourante ne constituant en aucun cas un motif suffisant pour revenir sur la quotité de la sanction prononcée. S'agissant de l'impact financier de la suspension en cause sur le budget de la recourante, que cette dernière a évoqué dans son opposition à la décision de l'ORP, il y a lieu d'observer que de tels facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la faute (cf. Boris Rubin, Commentaire de la Loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 109 ad art. 30 LACI). Dès lors finalement que la sanction appliquée par l'intimé correspond au minimum prévu par le barème du Seco en cas de premier manquement, le fait que la recourante ait par ailleurs toujours respecté ses obligations ne permet pas de réduire la sanction. Au vu de ce qui précède, la Cour de céans ne peut que constater que les règles du droit fédéral n'ont pas été violées.

6. En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

La procédure étant gratuite, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA).

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, la recourante, au demeurant non assistée, n'obtenant pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 10 décembre 2015 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Q. _____,
- 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).

La greffière :