

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 octobre 2017

Composition : Mme THALMANN, juge unique

Greffière : Mme Kreiner

Cause pendante entre :

C. _____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 17, 28 et 31 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. Suite à un congé maternité, C._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 29 août 2016 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 100 %, à compter de cette même date.

Par courrier du 9 novembre 2016, l'assurée a été assignée à suivre un programme d'emploi temporaire à plein temps, du 15 novembre 2016 au 14 février 2017.

Par courriel du 14 novembre 2016 se référant à l'assignation précitée, l'assurée a informé sa conseillère ORP du fait qu'elle subissait de graves problèmes de santé qui l'empêchaient de se présenter le 15 novembre 2016 à l'emploi temporaire prévu. Le certificat médical serait envoyé par courrier postal.

Par courrier du 14 novembre 2016, l'ORP a annulé l'assignation du 9 novembre 2016, sans la remplacer, au motif que le demandeur d'emploi ne pouvait débuter la mesure pour raison de maladie/accident.

Par courrier du 18 novembre 2016 reçu le 23 novembre 2016 par l'ORP, l'assurée a transmis à sa conseillère ORP un certificat médical daté du 21 novembre 2016. Le Dr G._____, spécialiste en médecine interne générale, y attestait que la capacité de travail de l'assurée était de « 0 % dès le 15.11.2016 » et de « 100 % dès le indéterminé » pour cause de maladie, une évaluation étant prévue le 30 novembre 2016. L'intéressée a par ailleurs requis l'annulation du rendez-vous fixé le 29 novembre 2016 avec sa conseillère ORP, au motif qu'un examen complémentaire aurait lieu le 30 novembre 2016.

Par décision du 19 décembre 2016, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant deux jours à compter du

1^{er} décembre 2016, cette dernière n'ayant pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de novembre 2016 dans le délai légal.

Le formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi relatif au mois de novembre 2016, daté du 2 décembre 2016, a été tamponné par l'ORP le 4 janvier 2017 à l'endroit prévu pour la date de réception/du timbre postal.

Par décision du 4 janvier 2017 reçue le lendemain par l'ORP, la Caisse cantonale de chômage, Agence de [...] (ci-après : l'agence) a décidé que le chômage de l'assurée n'était plus indemnisable dès le 15 décembre 2016 et jusqu'au jour où elle retrouverait une capacité partielle ou totale de travail. L'agence a retenu que l'intéressée avait bénéficié des indemnités de chômage pendant son incapacité de travail du 15 novembre au 14 décembre 2016 et que son droit serait à nouveau acquis dès qu'elle aurait repris une pleine ou partielle capacité de travail, pour autant qu'elle remplisse toutes les autres conditions du droit.

Par courrier du 18 janvier 2017, l'ORP a informé l'intéressée que, dans la mesure où elle était en incapacité totale de travail depuis plusieurs semaines et qu'aucun suivi ne pouvait légalement être entrepris durant cette période, son dossier serait annulé le 30 janvier 2017 sans nouvelle de sa part.

Par décision du 2 février 2017, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant dix jours à compter du 1^{er} janvier 2017, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2016 dans le délai légal.

Par courrier du 23 février 2017 reçu le 27 février 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'assurée s'est opposée à la décision du 2 février 2017 précitée. En substance, elle a allégué être en arrêt maladie depuis le 15 novembre 2016, ce qui était attesté par des certificats médicaux. Sa conseillère ORP en avait d'ailleurs été informée et avait reçu l'original par courrier. L'intéressée a ajouté que son dossier au sein de l'ORP avait été bouclé depuis janvier 2017, puisque l'assurance perte de gain maladie se chargeait de son salaire. Elle a soutenu que, dans ce contexte, elle n'était

plus dans l'obligation d'entreprendre des recherches d'emploi (en accord avec l'ORP) et ne devait donc plus transmettre le document y relatif. L'assurée a joint à son opposition une copie de trois certificats médicaux établis par le Dr G. _____, à savoir :

- le certificat médical susmentionné du 21 novembre 2016 ;
- un certificat médical du 26 janvier 2017 attestant d'une incapacité de travail totale entre le 1^{er} janvier 2017 et probablement le 31 janvier 2017 ; et
- un certificat médical du 26 janvier 2017 certifiant que la capacité de travail de l'assurée était nulle entre le 1^{er} février 2017 et probablement le 28 février 2017.

Par décision sur opposition du 13 avril 2017, le SDE a rejeté l'opposition et confirmé la décision litigieuse. En résumé, il a retenu que l'ORP n'avait pas reçu la preuve des recherches d'emploi effectuées par l'assurée en décembre 2016 dans le délai légal échéant au 5 janvier 2017 et que les excuses invoquées par cette dernière ne permettaient pas de justifier le manquement reproché. Il a estimé qu'il ressortait des certificats médicaux joints à l'opposition que l'intéressée était en capacité de travail totale pendant la période litigieuse, contrairement à ses allégations. Elle se devait dès lors d'effectuer des recherches d'emploi pendant cette période et de les remettre dans le délai légal à l'office. Le SDE a également retenu qu'aucun élément au dossier ne permettait de retenir que l'assurée était dans un état tel qu'il lui était impossible de faire parvenir la preuve de ses recherches d'emploi du mois de décembre 2016 à l'ORP dans le délai légal ou de confier cette tâche à un tiers (amis, famille, proches, etc.). Par conséquent, c'était à juste titre que l'ORP avait prononcé une suspension du droit à l'indemnité de chômage. Pour le surplus, la quotité de la sanction a été confirmée.

B. Par acte du 5 mai 2017 (date du timbre postal), C._____ a interjeté recours à l'encontre de la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. En substance, elle a reconnu avoir omis de transmettre la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de novembre 2016 dans le délai légal. Elle avait donc envoyé les documents nécessaires et accepté la pénalité de deux jours infligée par décision du 19 décembre 2016. La recourante a en revanche soutenu ne pas comprendre la décision du 2 février 2017, dans la mesure où elle avait

indiqué être incapable de travailler depuis le 15 novembre 2016 pour une durée indéterminée (le certificat médical avait été transmis dans un précédent courrier). Elle a ajouté que, suite à sa mésaventure de novembre 2016, elle avait pris la peine de contacter l'ORP afin de s'enquérir de ses devoirs et qu'un collaborateur de l'office lui avait garanti qu'elle était dispensée de transmettre ses recherches d'emploi pendant l'arrêt maladie, ce qui avait été encore confirmé ultérieurement. Par ailleurs, les rendez-vous fixés avec sa conseillère ORP avaient été annulés. L'intéressée s'est ensuite encore interrogée sur la possibilité d'être pénalisée pour le mois de décembre alors qu'elle était en incapacité de travail attestée par un certificat médical et que son dossier avait été définitivement bouclé par l'ORP et transmis à l'assurance perte de gain qui gérait son salaire. Finalement, la recourante a fait valoir qu'il n'était pas dans son intérêt de se priver de l'opportunité de trouver un emploi et que, après vingt ans d'activité professionnelle, elle était au chômage pour la première fois. En outre, durant cette période, elle avait toujours entretenu un bon contact avec sa conseillère ORP, dont elle avait étroitement suivi les conseils, et toujours respecté les délais légaux ainsi que ses devoirs d'assurée.

Par réponse du 16 juin 2017, l'intimé a préavisé le rejet du recours et a renvoyé aux considérants de la décision litigieuse, estimant que l'intéressée n'avait pas invoqué d'arguments susceptibles de modifier sa décision.

Par réplique du 17 juillet 2017, la recourante a soutenu avoir détaillé les informations nécessaires dans son recours. Elle a ensuite répété qu'elle était incapable de travailler à 100 % en décembre 2016, conformément au certificat médical délivré par son médecin traitant, et que la loi stipulait qu'un assuré n'était pas tenu de transmettre ses recherches d'emploi lorsqu'il était en arrêt maladie. Elle a ajouté qu'à cette époque, son dossier était totalement géré par l'assurance perte de gain maladie et qu'elle n'avait plus aucun rendez-vous ni contact avec l'ORP.

Par duplique du 3 août 2017, l'intimé a relevé que l'intéressée n'avait remis aucun certificat médical prononçant une incapacité de travail à 100 % pour le mois de décembre 2016. Le certificat médical daté du 21 novembre 2016 indiquait que la situation était à réévaluer à compter du 30 novembre suivant, de sorte que la recourante aurait dû remettre un nouveau certificat médical dès le 1^{er} décembre 2016 si elle était toujours en incapacité de travail. Un tel document n'ayant jamais été remis, elle était tenue d'effectuer des recherches d'emploi pendant tout le mois de décembre 2016.

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 (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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance 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 (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 (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La

contestation portant sur une suspension durant dix jours du droit à l'indemnité de chômage, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir si l'intimé était fondé à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité chômage durant dix jours à compter du 1^{er} janvier 2017, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2016 dans le délai légal.

3. 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). 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 (al. 1). En s'inscrivant pour toucher des indemnités, l'assuré doit fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail (art. 26 al. 2 OACI). Il doit apporter cette preuve pour chaque période de contrôle en remettant ses justificatifs au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date (ATF 139 V 164 consid. 3.1 ; TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2).

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 prévoit en particulier que 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. 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. 6.2.2 et 126 V 130 consid. 1 ;

TF 8C_463/2016 du 20 septembre 2016 consid. 3.1). 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 LACI).

b) Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, est pris en considération non seulement le nombre, mais aussi la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225 consid. 4a ; TF 8C_192/2016 du 22 septembre 2016 consid. 3.2, C 258/2006 du 6 février 2007 consid. 2.2 et C 399/1999 du 3 août 2000 consid. 1). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches de l'assuré au regard des circonstances concrètes, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et les références citées ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zürich/Bâle/Genève 2014, n. 24 ad art. 17 p. 202). L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (art. 26 al. 1 OACI), étant précisé qu'on évitera cependant tout schématisme dans l'examen des efforts requis de la part du chômeur. Les méthodes de postulation doivent être adaptées aux spécificités des activités recherchées. Il est par ailleurs souvent plus efficace de postuler une place vacante que de faire des demandes de travail spontanées (Rubin, op. cit., n. 26 ad art. 17 p. 203). La continuité des démarches joue aussi un certain rôle de sorte que l'assuré devrait en principe déployer des efforts continus pour rechercher un emploi, à savoir sur l'ensemble de chaque période de contrôle (Rubin, op. cit., n. 25 ad art. 17 p. 203).

c) C'est au médecin qu'il appartient d'apprécier la compatibilité de recherches d'emploi avec l'état de santé de l'assuré (TF C 75/2006 du 2 avril 2007 et la référence citée). Selon l'art. 28 al. 1 LACI, les assurés qui, passagèrement, ne sont aptes ni à travailler ni à être placés ou ne le sont que partiellement en raison d'une maladie (art. 3 LPGA), d'un

accident (art. 4 LPGA) ou d'une grossesse et qui, de ce fait, ne peuvent satisfaire aux prescriptions de contrôle, ont droit à la pleine indemnité journalière s'ils remplissent les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité. Leur droit persiste au plus jusqu'au trentième jour suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à quarante-quatre indemnités journalières durant le délai-cadre. Le Conseil fédéral règle les détails. Il fixe en particulier le délai dans lequel l'assuré doit faire valoir le droit à l'indemnité et les effets qu'exerce l'inobservation de ce délai (art. 28 al. 3 LACI).

L'obligation de rechercher un emploi au sens de l'art. 17 al. 1 LACI est ainsi supprimée durant une incapacité de travail au sens de l'art. 28 LACI, laquelle devra être dûment attestée et avoir été annoncée comme telle, à temps, dans les documents de contrôle. Si l'attestation médicale couvre une période précise, l'obligation n'est supprimée que pour la période en question (Rubin, op. cit., n. 23 ad art. 17 LACI pp. 201 et 202).

d) L'art. 42 OACI prévoit que les assurés qui entendent faire valoir leur droit à l'indemnité journalière en cas d'incapacité passagère totale ou partielle de travail sont tenus d'annoncer leur incapacité de travail à l'ORP, dans un délai d'une semaine à compter du début de celle-ci (al. 1). Si l'assuré annonce son incapacité de travail après ce délai sans excuse valable et qu'il ne l'a pas non plus indiquée sur la formule « Indications de la personne assurée », il perd son droit à l'indemnité journalière pour les jours d'incapacité précédant sa communication (al. 2).

Le délai d'une semaine pour annoncer l'incapacité de travail en raison de maladie, d'accident ou de maternité prévu à l'art. 42 al. 1 OACI est un délai de déchéance : le chômeur qui s'annonce tardivement - et sans excuse valable - perd son droit à l'indemnité journalière pour les jours précédant la communication (ATF 117 V 244 consid. 3c ; TFA C 256/2000 du 27 octobre 2000 consid. 1). En cas de maladie grave empêchant une personne de prendre le téléphone, d'écrire ou de charger une autre personne de le faire à sa place, une restitution se justifie. En cas

de maladie moins grave, la restitution n'est en principe pas justifiée (Rubin, op. cit., n. 20 ad art. 28 p. 285). Les assurés supportent le fardeau de la preuve de l'annonce et du moment auquel elle a été faite (Rubin, op. cit., n. 23 ad art. 28 p. 285).

4. 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 toutefois 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 et 125 V 193 consid. 2 ; TF 8C_309/2015 du 21 octobre 2015 consid. 6.2).

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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 139 V 176 consid. 5.3, 130 III 321 consid. 3.2, 126 V 353 consid. 5b et 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_719/2016 du 1^{er} mai 2017 consid. 5.2.2).

5. **a)** En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante n'a pas remis à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2016 dans le délai légal. Il s'agit dès lors d'examiner si elle était dispensée d'effectuer des recherches d'emploi pendant cette période en raison d'une incapacité de travail, ce que conteste l'intimé.

A cet égard, on relèvera que dans le certificat médical du 21 novembre 2016 - transmis à l'ORP par courrier reçu le 23 novembre 2016 par cet office qui faisait suite à une annonce de l'incapacité de

travail par courriel le 14 novembre 2016 – le Dr G._____ a attesté d'une capacité de travail nulle dès le 15 novembre 2016, a précisé qu'une nouvelle évaluation était prévue le 30 novembre 2016 et a retenu qu'une pleine capacité de travail serait exigible à compter d'une date indéterminée. Rien dans la formulation utilisée par le praticien ne permet de conclure, comme l'a retenu l'intimé, que l'incapacité de travail de la recourante a pris fin le 30 novembre 2016. Le fait que le Dr G._____ n'ait pas indiqué la durée probable de l'incapacité totale de travailler dans ce certificat médical, alors qu'il l'a précisée dans ses deux certificats ultérieurs du 26 janvier 2017, ne justifie pas non plus une telle interprétation. Il ressort d'ailleurs du dossier que, pour l'agence, il ne faisait pas de doute que la recourante était incapable de travailler en décembre 2016. Dans sa décision du 4 janvier 2017, l'agence a en effet écrit : « *Durant votre incapacité de travail, vous avez bénéficié des indemnités de chômage du 15 novembre 2016 au 14 décembre 2016. Votre droit sera à nouveau acquis dès que vous aurez repris une pleine ou partielle capacité de travail, pour autant que vous remplissiez toutes les autres conditions du droit* ». En outre, par courrier du 18 janvier 2017, soit deux semaines avant la décision à l'origine de la présente procédure, l'ORP a pris note d'une « *incapacité totale de travail depuis plusieurs semaines* » empêchant le suivi de la recourante et justifiant une annulation de son dossier dès la fin du mois de janvier 2017. La référence à « plusieurs semaines » d'incapacité de travail à la mi-janvier 2017 démontre bien que l'ORP considérait à ce moment-là également que l'intéressée n'avait pas retrouvé une pleine capacité de travail en décembre 2016, son revirement n'étant justifié par aucun argument convaincant.

De surcroît, aucun autre élément au dossier ne permet de douter de la persistance d'une incapacité de travail chez l'intéressée du 1^{er} au 31 décembre 2016.

b) Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer qu'il est établi au degré de la vraisemblance prépondérante que la recourante était totalement incapable de travailler en décembre 2016 et qu'elle l'a

annoncé à temps à l'ORP. Partant, elle était libérée de l'obligation d'effectuer des recherches d'emploi et d'en remettre la preuve pendant cette période. C'est donc à tort que l'intimé l'a suspendue dans son droit aux indemnités de chômage.

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision litigieuse annulée.

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, la recourante ayant agi sans recourir aux services d'un mandataire professionnel pour la défense de ses intérêts (art. 61 let. g LPGA a contrario et art. 55 LPA-VD).

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

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 13 avril 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.

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 :

- C. _____,
- 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 :