

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 7 mai 2018

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

Cause pendante entre :

K. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 et 45 al. 3 let. a OACI

E n f a i t :

A. K._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], travaillait comme assistante de direction / secrétaire, à plein temps puis à 80 %, pour le compte de l'Institut catholique M._____, à [...], depuis le 1^{er} juin 2001. Le 27 octobre 2016, l'employeur a résilié les rapports de travail le liant à l'intéressée avec effet au 31 janvier 2017. Le licenciement a fait l'objet d'une contestation et les parties ont convenu, par convention des 27 et 30 mars 2017, de mettre fin aux rapports de travail pour le 31 mai 2017. La convention prévoit le versement d'un montant de 16'200 fr. en faveur de K._____, « à bien plaie et sans reconnaissance de responsabilité, par gain de paix », en sus du droit au salaire jusqu'à l'échéance du contrat de travail.

Le 30 mai 2017, l'assurée s'est annoncée comme demandeuse d'emploi à 80 % auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] et a sollicité le versement des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} juin 2017.

L'assurée a eu un premier entretien avec un conseiller en personnel de l'ORP, J._____, le 31 mai 2017. Ce dernier lui a demandé d'effectuer au minimum trois à quatre recherches d'emploi par semaine. A cette occasion, l'assurée a en particulier transmis à son interlocuteur un certificat de travail établi le 31 mai 2017 par l'Institut catholique M._____. Ce document est libellé comme suit :

"CERTIFICAT DE TRAVAIL

Nous attestons par la présente que Madame K._____, née le [...], a été engagée par l'Institut catholique M._____ du 1^{er} juin 2001 au 31 mai 2017, en qualité d'assistante de Direction.
[...]

Madame K._____ s'est acquittée de toutes ces tâches de manière consciencieuse, rapide et soignée, ce que nous avons pu apprécier avec beaucoup de satisfaction durant toutes ces années. Elle sait faire preuve d'autonomie et de flexibilité, et s'est toujours montrée très professionnelle dans l'exécution de son travail.

Madame K. _____ est une personne agréable, souriante et très disponible, à qui l'on pouvait confier diverses activités complémentaires à son cahier des charges, comme par exemple l'organisation des activités sportives et extrascolaires ([...]), tâches qu'elle assumait également parfaitement.

En outre, Madame K. _____ a entretenu d'excellents rapports de travail, aussi bien avec les parents que les élèves, ainsi qu'avec ses supérieurs, ses collègues et les enseignants.

Nous la remercions pour tout le travail accompli durant ces 16 ans. Nous pouvons la recommander à toute personne ou établissement qui ferait appel à ses services, et formulons tous nos vœux pour la suite de sa carrière professionnelle.”

Lors du second entretien le 27 juin 2017 à l'ORP, l'assurée a expliqué que son ancien employeur lui avait fait des reproches dans une lettre à la Caisse cantonale de chômage, de sorte qu'elle devait encore donner des explications à la caisse sur ce point. Elle s'en trouvait très émue et était en larmes lorsqu'elle a montré à son conseiller la lettre de son ancien employeur. Elle niait en bloc ce qui lui était reproché dans cette lettre. Les recherches d'emploi effectuées jusqu'alors ont été analysées avec le conseiller ORP. Elles étaient en ordre. Le prochain rendez-vous avec son conseiller en placement a été fixé au 21 août 2017.

Entre-temps, le 31 mai 2017, l'assurée a participé à la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (Sircop).

Par décision du 15 août 2017, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} août 2017 au motif que les recherches effectuées par l'intéressée durant le mois de juillet 2017 n'avaient pas été remises dans le délai légal.

Le 16 août 2017, l'assurée s'est opposée à la décision de suspension précitée en demandant son annulation à l'autorité administrative. Elle a exposé que lors de l'entretien du mois de juin, son conseiller lui avait annoncé qu'étant absent en juillet 2017, il la reverrait le 21 août, mais qu'elle devait continuer ses recherches et lui remettre « tout ça » lors de cet entretien. Elle en a conclu qu'elle devait conserver ses recherches d'emploi et les remettre lors de l'entretien du 21 août 2017.

Lors de l'entretien du 21 août 2017 à l'ORP, l'assurée a remis à son conseiller la liste de ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2017. Lors de son entretien avec ce dernier, elle a indiqué qu'elle était « en pleine confusion » à la suite d'un « licenciement des plus pénible » et qu'elle avait cru devoir remettre la liste de ses recherches d'emploi lors de son entretien avec lui seulement. Elle estimait la sanction injuste dès lors qu'elle avait mal compris les indications de son conseiller ORP. Après analyse avec ce dernier, les recherches d'emploi pour le mois de juillet 2017 étaient « ok ».

Par décision sur opposition du 5 octobre 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a confirmé la sanction prononcée par l'ORP. Il a constaté que la liste des recherches d'emploi de juillet 2017 avait été reçue par l'ORP le 21 août 2017 seulement, quand bien même l'assurée était dûment informée de son obligation de transmettre ce document jusqu'au lundi 7 août 2017. Il ne ressortait en particulier pas du procès-verbal d'entretien du 27 juin 2017, que son conseiller ORP lui aurait dit de déposer ses recherches uniquement lors de leur prochaine entrevue. Remises tardivement, les recherches de l'assurée ne pouvaient plus être prises en considération. Les explications fournies n'étaient pas suffisantes pour excuser le non-respect du délai de l'art. 26 al. 2 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02), ni ne constituaient un motif de restitution de ce délai.

B. Le 4 novembre 2017, K. _____ a déféré cette décision à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal et conclu à son annulation. Elle maintient avoir compris à tort que le formulaire attestant ses recherches d'emploi en juillet 2017 devait être remis à son conseiller en personnel lors du prochain entretien de conseil fixé le 21 août 2017 à l'ORP. Elle répète également se trouver au chômage après un licenciement « abusif » reçu « après 15 ans de bons et loyaux services » et être complètement bouleversée par cette situation, eu notamment égard à son

âge (soixante-et-un ans). Elle ajoute que son conseiller ORP se tient à disposition pour attester de sa bonne foi.

Dans sa réponse du 6 décembre 2017, le SDE conclut au rejet du recours, estimant que les explications de la recourante ne sont pas susceptibles d'excuser valablement la remise de ses recherches d'emploi pour juillet 2017 hors du délai légal, ni de revoir à la baisse la quotité de la suspension infligée. Il lui oppose d'une part qu'après avoir suivi la séance Sircop le 31 mai 2017, elle avait connaissance de ses obligations, notamment en matière de recherches d'emploi et que d'autre part, la situation de pleine confusion à la suite d'un licenciement pénible ne saurait être un motif d'excuse valable. L'intimé a également produit son dossier. Il ressort notamment d'un procès-verbal d'entretien du 3 novembre 2017 faisant suite à l'entretien de contrôle du même jour ce qui suit :

“Synthèse de l'entretien : A reçu une réponse négative suite au recours qu'elle a fait contre notre décision de sanction pour ne pas avoir remis ses recherches dans les délais ; elle trouve cette décision profondément injuste puisqu'elle les avait faites tout au long du mois de juillet pensant me les remettre à mon retour de vacances.

Je crois sincèrement à sa bonne foi, et pratiquement 900 fr de sanction, c'est très cher payé dans son cas au vu de son âge, du licenciement qu'elle a déjà mal vécu et dont elle a encore de la peine à se remettre actuellement. [...]

C. Dans le cadre de son instruction complémentaire, le juge instructeur a obtenu le dossier constitué par la Caisse cantonale de chômage. Ensuite, les parties ont chacune eu la possibilité de consulter le dossier au greffe du tribunal et de se déterminer si elles le souhaitaient. Elles ne l'ont pas fait.

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 aux contestations relevant de la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), à moins que cette loi ne déroge expressément à la LPGA (art. 1 al. 1 LACI). 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 (cf. art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi 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). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr. (cf. infra consid. 2), la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

c) Ayant été interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent et respectant pour le surplus les formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA), le recours est dès lors recevable.

2. Le litige a pour objet la suspension prononcée à l'égard de la recourante dans l'exercice du droit aux indemnités de chômage pour une durée de cinq jours, au motif qu'elle n'a pas apporté, dans le délai légal, la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2017.

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 qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Cette prescription doit être mise en relation avec la règle de

l'art. 17 LACI, qui fixe les devoirs de l'assuré, principalement celui d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abréger, en particulier en cherchant du travail ; l'assuré doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (al. 1), raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle.

b) A teneur de l'art. 26 al. 2 OACI 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^{ère} phrase). En l'absence d'excuse valable, des recherches d'emploi remises tardivement ne sont plus prises en considération et ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (cf. ATF 139 V 164 consid. 3.1 et 133 V 89 consid. 6.2). Un délai supplémentaire au sens de l'art. 43 al. 3 LPGA n'a pas à être accordé, la sanction ne reposant en l'occurrence que sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI, en corrélation avec l'art. 17 al. 1 LACI et les dispositions de l'OACI relatives aux recherches d'emploi. La LPGA ne s'applique pas dans ce domaine (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, *ad* art. 17 n. 30 p. 205). La sanction se justifie dès le premier manquement, et cela sans exception (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; 8C_885/2012 et 8C_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Il en résulte ainsi 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, sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti ; peu importe que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 3).

4. La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3 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).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas de recherches d'emploi remises tardivement, une sanction de cinq à neuf jours lors du premier manquement (cf. Bulletin LACI IC D79 / 1.E1).

5. a) En l'espèce, au vu des pièces au dossier, il convient de constater que la recourante a bien effectué les recherches d'emploi, conformément à ses obligations, en juillet 2017, mais qu'elle a remis tardivement ses recherches d'emploi, le 21 août 2017 seulement (et non pas jusqu'au lundi 7 août 2017). Le 27 juin 2017, lorsque son conseiller ORP lui a expliqué qu'il reverrait avec elle ses recherches d'emploi lors de son prochain entretien, l'assurée a compris - à tort - qu'elle ne devrait remettre la liste de ses recherches d'emploi que lors de ce prochain entretien, le 21 août 2017. Il ne s'agit pas d'un renseignement erroné, car rien ne permet de considérer que le conseiller ORP aurait donné un tel renseignement. Il est par ailleurs usuel d'examiner avec le demandeur d'emploi, lors des entretiens, les recherches d'emploi effectuées le mois précédent, sans que cela dispense le chômeur de produire la liste de ses recherches dans le délai fixé par l'art. 26 al. 2 OACI. En revanche, on doit tenir pour établi que la recourante a effectivement mal compris les explications qui lui étaient données, dans le sens qu'elle expose, et qu'elle était de bonne foi. Le conseiller ORP l'a constaté et l'intimé admet lui aussi, dans la décision sur opposition, que la recourante se trouvait dans l'erreur. Compte tenu du fait que les demandeurs d'emploi sont rendus attentifs, lors des séances d'information générale telle que celle à laquelle a participé l'intéressée le 31 mai 2017, au délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI pour la remise des recherches d'emploi, que ce délai est par ailleurs rappelé sur le formulaire de liste des recherches d'emploi lui-même, l'erreur de la recourante relève de la négligence fautive. Une sanction est donc justifiée sur le principe.

b) En ce qui concerne la quotité de la sanction, la faute commise est légère. Il ne s'agit en particulier pas d'une faute

intentionnelle ni d'une négligence grave, mais uniquement d'une négligence légère. La recourante était par ailleurs dans un état émotionnel particulier lorsqu'elle a mal interprété les explications de son conseiller ORP, le 27 juin 2017. Enfin, elle n'a donné lieu à aucun autre reproche de la part des autorités de l'assurance-chômage et rien au dossier ne permet de considérer qu'elle ne prend pas au sérieux ses obligations vis-à-vis de cette assurance. En particulier, le contexte dans lequel elle a été licenciée et les reproches formulés par son ancien employeur ne permettent pas, en l'état, de conclure à un chômage fautif. En effet, l'ex-employeur a finalement rédigé un certificat de travail très élogieux et a accepté de verser à la recourante une indemnité de 16'200 fr. - en plus du droit au salaire jusqu'à la fin des rapports de travail en mai 2017. Il paraît peu plausible, dans ces conditions, que l'on puisse reprocher à la recourante les circonstances dans lesquelles elle a été licenciée. La Caisse cantonale de chômage a d'ailleurs envisagé une sanction dans un premier temps, mais n'en a pas prononcé après avoir entendu la recourante et ne semble plus envisager de le faire. En tous les cas, elle n'a plus procédé à aucune mesure d'instruction sur ce point depuis la fin du mois de juin 2017.

Cela étant, il convient de retenir que la faute de la recourante résulte d'une erreur relevant de la négligence légère. Cette dernière a mal compris - à tort - les explications communiquées par son conseiller ORP et a cru qu'elle pouvait se contenter de produire la liste de ses recherches d'emploi du mois de juillet 2017 lors de l'entretien de contrôle du 21 août 2017, ce qu'elle a fait. Elle se trouvait dans une confusion émotionnelle lors de l'entretien pendant lequel cette erreur de compréhension est survenue. Par ailleurs, aucun autre reproche ne peut lui être fait en lien avec son attitude vis-à-vis des organes de l'assurance-chômage. Dans ces conditions, la durée de la sanction doit être réduite à deux jours seulement, au lieu de cinq jours, ce qui est plus conforme à l'art. 45 al. 3 let. a OACI et au principe de proportionnalité. Dans ce contexte, il sied de rappeler que le barème du SECO qui prévoit, en cas de recherches d'emploi remises tardivement, une sanction de cinq à neuf jours lors du premier manquement (cf. Bulletin LACI IC D79 / 1.E1), ne limite en aucun cas le pouvoir d'appréciation des autorités d'exécution - encore moins du

juge en cas de recours éventuel – et ne les libère pas du devoir de tenir compte de toutes les circonstances du cas d'espèce. Ce barème prévoit d'ailleurs lui-même qu'un écart par rapport à l'échelle des suspensions peut se justifier pour tenir compte de toutes les circonstances objectives et subjectives, ainsi que du principe de proportionnalité (Bulletin LACI IC D33a et 72).

6. Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée, en ce sens que la recourante est suspendue pour une durée de deux jours dans l'exercice du droit aux indemnités de chômage dès le 1^{er} août 2017.

Il ne se justifie pas de percevoir de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante qui obtient gain de cause sans l'assistance des services d'un mandataire professionnel pour la défense de ses intérêts (art. 61 let. g LPGA *a contrario* ; art. 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 5 octobre 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que K._____ est suspendue pour une durée de deux jours dans l'exercice du droit aux indemnités de chômage dès le 1^{er} août 2017.

- 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 :

- K. _____,
- 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 :