

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 11 mars 2019

---

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

L. \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

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

---

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

**E n f a i t :**

**A.** L.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 24 août 2017 en tant que demandeuse d'emploi, à 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) d[...] et a sollicité le versement des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date par la caisse A.\_\_\_\_\_.

Souhaitant retrouver un poste d'enseignante ou d'éducatrice de l'enfance et au bénéfice d'une longue expérience (près de trente ans) dans le domaine de l'enseignement pour des classes de niveaux 1 à 6 HarmoS, l'assurée a régulièrement remis la preuve de ses recherches d'emploi à l'ORP dans le cadre du contrôle de son chômage. Il ressort notamment d'un procès-verbal d'entretien à l'ORP du 3 janvier 2018 que le conseiller en placement de l'assurée lui a demandé d'effectuer un nombre de quatre à six postulations par mois au minimum (pièce 36).

Le 1<sup>er</sup> mars 2018, lors d'un entretien avec son conseiller ORP, l'assurée a indiqué ne pas être en forme et qu'elle allait consulter. Elle a produit des certificats médicaux de la Dresse K.\_\_\_\_\_, interniste à l'Hôpital d[...]. Ces rapports des 2, 13 mars et 15 mai 2018 (pièce 25) attestent d'arrêts de travail à 40 % en raison de maladie, du 2 mars au 24 avril 2018 et du 1<sup>er</sup> mai au 8 juin 2018. En parallèle, l'assurée a remis la preuve de ses recherches d'emploi pour les mois de mars et avril 2018 à l'ORP dans les temps (pièce 27, où il est écrit sous la rubrique « Analyse des démarches de recherches » : « RE [recherches d'emploi] mars - avril : Ok »).

Le formulaire « Preuve des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour mai 2018, daté du 16 mai 2018 et signé de la main de l'assurée, a été reçu le 13 juin 2018 par l'ORP. Ce document, sur lequel est mentionné le certificat médical du 15 mai 2018,

rend compte d'un total de trois postulations, effectuées par téléphone le 15 mai 2018 et pour des postes à plein temps, à savoir :

- UAPE [...] « surveillante » (en suspens) ;
- UAPE [...] « surveillante » (en suspens), et ;
- UAPE [...] « surveillante » (en suspens).

Par décision du 14 juin 2018, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée durant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> juin 2018, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de mai 2018 dans le délai légal.

Le 20 juin 2018, l'assurée s'est opposée à cette décision de suspension en demandant son annulation à l'autorité administrative. Admettant un retard de quelques jours dans l'envoi des recherches d'emploi litigieuses, elle qualifiait la sanction d'« un peu sévère ». Elle expliquait qu'il s'agissait de la première remise tardive, que les recherches avaient été faites, qu'elle avait dû effectuer des démarches administratives (examen par le médecin-conseil de sa caisse de pension), et que la sanction lui était préjudiciable sur le plan financier.

Par décision sur opposition du 24 juillet 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision rendue le 14 juin 2018 par l'ORP. Il a constaté, en substance, que le formulaire de recherches d'emploi pour mai 2018 n'avait été reçu par l'ORP que le 13 juin 2018. Remises tardivement, les recherches en question ne pouvaient plus être prises en considération. Quand bien même l'assurée avait dû accomplir de nombreuses démarches administratives en mai 2018, cela n'était toutefois pas susceptible d'excuser le manquement au devoir fondamental de la remise des recherches dans le délai légal valable pour tout demandeur d'emploi inscrit au chômage. En qualifiant la faute de légère et en retenant la durée minimale de suspension prévue en cas de premier

manquement, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

**B.** Par acte déposé le 31 juillet 2018 (timbre postal), L. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en concluant à son annulation. Rappelant avoir auparavant toujours satisfait ses obligations par la remise dans les temps des documents demandés par l'ORP, elle allègue une « surcharge de procédures administratives » qui aurait sensiblement différé la remise de ses recherches d'emploi pour mai 2018. Elle estime par ailleurs injuste la sanction litigieuse amplifiant les difficultés financières liées à sa situation personnelle, à savoir un *manco* d'environ 7'000 fr. depuis avril 2018.

Dans sa réponse du 11 septembre 2018, l'intimé préavise pour le rejet du recours. Renvoyant aux considérants de sa décision, il est d'avis que les explications de la recourante ne sont pas susceptibles de modifier sa position.

Au terme d'un second échange d'écritures des 8 et 23 octobre 2018, les parties ont chacune maintenu leur position respective compte tenu de l'absence d'éléments ou d'arguments nouveaux. L'intimé observe, pour sa part, que le certificat du 15 mai 2018 de la Dresse K. \_\_\_\_\_ mentionné sur la liste de recherches d'emploi litigieuse ne permet pas d'appréhender la situation sous un angle distinct ; disposant d'une capacité de travail à 60 %, la recourante restait dès lors tenue d'honorer ses obligations envers les organes de l'assurance-chômage.

Les parties se sont encore déterminées les 29 octobre et 14 novembre 2018 sans invoquer pour autant d'arguments supplémentaires.

**C.** Le dossier complet de l'ORP a été produit par l'intimé.

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

**1. a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI et 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

**2.** Le litige a pour objet le point de savoir si l'intimé était fondé, dans sa décision sur opposition du 24 juillet 2018, à suspendre pendant cinq jours le droit de la recourante à l'indemnité de chômage, au motif que celle-ci n'avait pas remis à temps ses recherches d'emploi au mois de mai 2018.

**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 ; TFA C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, 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'abréger. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession

qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts 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, 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. 6.1.1 et 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

**b)** Selon 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. 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 (ATF 139 V 164 consid. 3 et 133 V 89 consid. 6.2 ; TF 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 3.1). 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 (art. 30 al. 1 let. c LACI), sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti (ATF 139 V 164 consid. 3 ; TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2). Il importe peu que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C\_425/2014 du 12 août 2014 consid. 3). La sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3 et 8C\_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

**4. a)** En l'espèce, la recourante ne conteste pas avoir été dûment rendue attentive au délai légal prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, lequel arrivait à échéance le mardi 5 juin 2018. Admettant avoir envoyé le formulaire litigieux hors de ce délai, avec la précision qu'elle a toujours remis ses recherches d'emploi antérieures à l'ORP et dans le délai prescrit, elle cherche à excuser son premier manquement en invoquant une surcharge administrative à cette période. Au stade de la réplique, elle y ajoute le certificat du 15 mai 2018 de la Dresse K. \_\_\_\_\_ inscrit sur la liste de recherches d'emploi pour mai 2018 attestant son incapacité de travail à 40 % en raison de maladie, du 1<sup>er</sup> mai au 8 juin 2018.

**b)** La recourante explique en premier lieu, comme elle l'a déjà fait dans le cadre de son opposition du 20 juin 2018, avoir adressé sa liste de recherches d'emploi pour mai 2018 avec quelques jours de retard compte tenu d'une surcharge de démarches administratives qu'elle a dû affronter.

En envoyant le formulaire litigieux tardivement à l'ORP, la recourante a accepté le risque de ne pas pouvoir apporter la preuve de ses recherches d'emploi en mai 2018. De surcroît, et même si la surcharge administrative passagère évoquée n'est pas établie par pièces, de telles explications ne permettent toutefois pas d'excuser le manquement reproché. Lors des faits litigieux, l'intéressée était inscrite comme demandeuse d'emploi, à 100 %, à l'ORP depuis le 24 août 2017. Elle bénéficiait à ce titre des indemnités journalières de l'assurance-chômage et était toujours tenue de remplir ses obligations vis-à-vis de cette assurance, en observant les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente. Ainsi, tant que son chômage n'avait pas pris fin, il lui incombait notamment de remettre la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai légal (cf. RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, *ad art.* 17 n. 18 ss p. 201). A cette époque, la recourante n'avait d'ailleurs aucune perspective d'être embauchée par un employeur potentiel. Elle restait dès lors tenue de remettre ses recherches d'emploi à l'ORP dans les délais.

Ensuite et comme le relève l'intimé dans sa duplique, le certificat médical mentionné sur le formulaire de recherches d'emploi litigieux ne change rien à ce qui précède. Dans ce document, la Dresse K.\_\_\_\_\_ atteste en effet une incapacité de travail à 40 % de l'assurée du 1<sup>er</sup> mai au 8 juin 2018. Bénéficiant d'une capacité de travail résiduelle de 60 %, cette dernière restait donc tenue d'effectuer des recherches d'emploi et partant, remettre la liste de ses démarches en mai 2018 dans le délai légal. Ce constat s'impose d'autant qu'aux mois de mars et avril 2018, alors qu'elle était déjà en arrêt de travail à 40 % du 2 mars au 24 avril 2018 selon les certificats des 2 et 13 mars 2018 de son médecin, l'intéressée a néanmoins été en mesure de remettre la preuve de ses recherches d'emploi à l'ORP en temps voulu (procès-verbal d'entretien de conseil du 17 mai 2018 à l'ORP).

Enfin, il ne ressort pas du dossier d'autre circonstance qui permettrait de retenir une excuse valable à la base du retard de la recourante au sens de l'art. 26 al. 2 OACI et ainsi de renoncer à la prononciation d'une sanction. En particulier, la bonne foi dont se prévaut l'intéressée, à savoir le fait qu'elle ait toujours remis ses recherches d'emploi antérieures à l'ORP et dans le délai prescrit, n'y change rien. La ponctualité passée d'un assuré ne laisse en effet pas présumer de l'absence de toute omission future. Un raisonnement inverse reviendrait à renoncer systématiquement à sanctionner un premier manquement de l'assuré (cf. TF 8C\_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3).

**c)** A l'aune de ce qui précède, il convient de constater que la remise des recherches d'emploi à l'ORP est intervenue, sans excuse valable, hors délai selon l'art. 26 al. 2 OACI. La recourante a ainsi commis une faute qui doit être sanctionnée par une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage en raison de l'absence de recherches durant le mois de mai 2018 en vue de trouver un travail convenable (cf. art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI).

**5.** La suspension étant admise dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

**a)** En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours par motif de suspension. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 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 barème prescrit par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) – autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit – prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité pour le premier cas de remise tardive des recherches d'emploi (Bulletin LACI-IC [Indemnité de chômage], valable dès le 1<sup>er</sup> juillet 2018, chiffre D79/1.E1).

Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 et 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié *in* ATF 139 V 164]).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir

d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation - constitutif d'une violation du droit -, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 et 126 V 75 consid. 6 ; TF 8C\_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

**b)** En l'occurrence, l'intimé retient une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et prononce une suspension de cinq jours dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, correspondant au minimum prévu par les barèmes du SECO dans le cas d'une première remise tardive des recherches d'emploi. Ce faisant, et sans que les difficultés financières de l'intéressée ne constituent un critère d'évaluation de la gravité de la faute commise, l'intimé tient correctement compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce sans abuser de son pouvoir d'appréciation. Partant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité et il y a lieu de confirmer la sanction prononcée.

**6. a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

**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 dès lors que la recourante, qui agit au demeurant sans l'assistance d'un mandataire qualifié, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I. Le recours est rejeté.
  
- II. La décision sur opposition rendue le 24 juillet 2018 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 :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- L. \_\_\_\_\_,
- 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 :