

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 2 juillet 2019

---

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique  
Greffière : Mme Raetz

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**G.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

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 OACI.**

**E n f a i t :**

**A.** G. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], associé-gérant de Z. \_\_\_\_\_, a démissionné et cédé les parts qu'il détenait dans cette société au 1<sup>er</sup> septembre 2017. Il s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a sollicité le versement de prestations à compter de cette date.

Le 8 mai 2018, à l'occasion d'un entretien avec son conseiller ORP, l'assuré lui a remis le formulaire de preuves de ses recherches d'emploi pour le mois d'avril. Son conseiller ORP lui a rappelé le délai de dépôt au 5 du mois et l'a informé qu'il s'exposait à une sanction. L'intéressé n'a pas été sanctionné pour ce retard.

Par décision du 5 juin 2018, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant quatre jours dès le 3 mai 2018 au motif qu'il avait abandonné une mesure de marché du travail à laquelle il avait été assigné du 1<sup>er</sup> au 4 mai 2018. Cette décision est entrée en force.

Le 26 juillet 2018, l'ORP a assigné l'assuré à participer à un cours intitulé « Transition Cadres » du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 1<sup>er</sup> février 2019.

Le 25 octobre 2018, à la suite d'une chute dans les escaliers à son domicile, l'assuré a été conduit par sa fille à l'O. \_\_\_\_\_. Le jour-même, il a été amené par ambulance au X. \_\_\_\_\_. Le 30 octobre 2018, il a à nouveau été transféré à l'O. \_\_\_\_\_, où il a séjourné jusqu'au 12 novembre 2018, date de son retour à domicile.

Dans l'intervalle, par courrier du 25 octobre 2018, l'ORP a invité l'assuré à exposer les raisons de son absence à un entretien du même jour avec son conseiller ORP.

Par courriel du 28 octobre 2018, M.\_\_\_\_\_, ami de l'assuré ayant également participé au cours « Transition Cadres », a informé la formatrice que celui-ci avait été victime d'un accident et était actuellement hospitalisé, raison pour laquelle il n'avait pas pu prendre part au dernier séminaire. Le 5 novembre 2018, la formatrice a demandé à M.\_\_\_\_\_ s'il avait eu des nouvelles de l'assuré, celui-ci ne l'ayant pas contactée. Par courriel du même jour, M.\_\_\_\_\_ a répondu que l'intéressé était toujours à l'hôpital, qu'il avait été opéré deux fois et qu'il avait notamment une blessure à la jambe et des fractures.

Le 13 novembre 2018, l'assuré a appelé le secrétariat de l'ORP pour demander le report de son rendez-vous avec son conseiller ORP fixé au 15 novembre 2018, étant donné qu'il était toujours en arrêt de travail.

Par courrier électronique envoyé le matin du 15 novembre 2018, l'assuré a informé son conseiller ORP qu'il était sorti de l'hôpital le 12 novembre 2018 et qu'il était encore en incapacité de travail. Il n'était donc pas en mesure de se rendre à l'entretien prévu l'après-midi.

Le même matin, le conseiller ORP a pris note du report de l'entretien et a informé l'assuré qu'il devait lui adresser ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2018, même si le délai était déjà dépassé, et qu'il irait voir avec H.\_\_\_\_\_, collaboratrice au service juridique de l'ORP, si elles étaient recevables.

Par courriel du 15 novembre 2018 à H.\_\_\_\_\_, l'assuré a donné suite au courriel du 25 octobre 2018 de l'ORP l'invitant à expliquer son absence à l'entretien du même jour. Il a annoncé avoir contacté le secrétariat de l'ORP afin d'annoncer son hospitalisation en urgence. Les conséquences physiques de son accident (traumatisme crânien, plaie profonde au tibia droit opérée au X.\_\_\_\_\_, fractures aux côtes, à l'omoplate, et fractures à la clavicule ayant nécessité la pose d'une plaque à l'O.\_\_\_\_\_) et son hospitalisation avaient rendu difficile une communication rapide et efficace. Il a joint deux certificats d'incapacité de

travail totale et de conduite pour la période du 25 octobre au 13 décembre 2018 établis par la Dresse C.\_\_\_\_\_, médecin à l'O.\_\_\_\_\_. Il a annoncé annexer le document « indications de la personne assurée » pour le mois d'octobre 2018 et un certificat médical maladie pour la période du 10 au 13 octobre 2018, ceux-ci ne figurant toutefois pas au dossier.

Par courriels envoyés l'après-midi du 15 novembre 2018 à l'assuré, H.\_\_\_\_\_ a répondu qu'aucune sanction ne serait prononcée en rapport avec son absence à l'entretien du 25 octobre 2018. S'agissant des recherches d'emploi, l'ORP n'était pas en possession de celles du mois d'octobre, de sorte qu'une sanction serait établie à ce titre.

Par courriel du même jour, l'assuré a expliqué qu'il avait été opéré le 29 octobre 2018 [du tibia] avec une anesthésie rachidienne et que le chirurgien avait ordonné le lit strict jusqu'au 2 novembre 2018. Il avait été transféré par ambulance à l'O.\_\_\_\_\_ le 30 octobre 2018. Le lendemain, il avait subi une intervention sous narcose complète pour la pose d'une broche à la clavicule. Il n'avait été autorisé à sortir de l'hôpital que l'après-midi du 10 novembre 2018 pour se rendre à son domicile afin d'y préparer son retour pour le 12 novembre 2018. Durant toute la durée de son hospitalisation, il n'avait été en possession que de son téléphone portable. Il avait ainsi été dans l'impossibilité d'établir et de transmettre à l'ORP ses preuves de recherches d'emploi, sans compter ses douleurs.

Par décision du 15 novembre 2018, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant quatre jours à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2018, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'octobre 2018 dans le délai légal. Les recherches concernaient celles effectuées du 1<sup>er</sup> au 24 octobre 2018, étant donné qu'il était en incapacité totale de travail depuis le 25 octobre 2018.

Le 21 novembre 2018, l'assuré a informé l'ORP que sa fille avait bien contacté son conseiller ORP le jour de son entrée à l'hôpital, ou le lendemain au plus tard, pour l'informer de la situation.

Par courrier du 26 novembre 2018, l'assuré a contesté la décision précitée, en reprenant l'ensemble des arguments exposés dans son courriel du 15 novembre 2018.

Par décision sur opposition du 18 décembre 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision rendue le 15 novembre 2018 par l'ORP. Il a expliqué qu'aucun élément au dossier ne permettait de retenir que l'assuré était dans un état tel qu'il lui était impossible de faire parvenir la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2018 à l'ORP dans le délai légal ou de confier cette tâche à un tiers, notamment sa fille. Enfin, en fixant la durée de suspension à quatre jours, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation.

**B.** Par acte du 21 janvier 2019, G. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. Il a soutenu qu'après ses deux opérations, il avait été en phase de récupération sans aucune possibilité de sortir de l'hôpital et avait dû prendre de puissants anti-douleurs. Dès son admission aux urgences, sa fille avait contacté son conseiller ORP et un de ses amis avait averti la responsable de la formation qu'il suivait alors. Il avait pensé avoir fait le nécessaire afin que l'ORP soit informé au mieux. Jusqu'à son retour à domicile, le 12 novembre 2018, il n'avait été en possession que de son téléphone portable. Il vivait seul, mais son entourage était venu le visiter régulièrement, quelqu'un s'étant même occupé de nourrir son chat à son domicile. Sa fille l'avait beaucoup aidé à établir des documents en rapport avec les assurances. Il ne s'était toutefois pas vu - et n'avait d'ailleurs pas songé à - demander à l'un d'eux d'entrer dans son bureau, de rechercher le classeur ORP, de se connecter sur sa messagerie, puis de lui amener le document à signer. Enfin, se retrouver au chômage à son âge, dans le domaine de l'informatique, de subir une situation telle que celle vécue et d'être en outre puni par les autorités du chômage était difficile à accepter. En annexe, il a joint plusieurs photographies, dont l'une qu'il avait prise

depuis la civière de l'ambulance, l'une d'une radiographie de sa clavicule avec la plaque posée et l'une montrant la cicatrice sur sa clavicule à la suite de l'intervention.

Dans sa réponse du 18 février 2019, l'intimé a proposé le rejet du recours, en renvoyant aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

Le recourant ne s'est pas déterminé plus avant.

### **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 compte tenu des fêtes, 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.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** En l'espèce, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre pendant quatre jours le droit du recourant à l'indemnité de chômage, au motif que celui-ci n'avait pas remis à temps ses recherches d'emploi relatives à la période du 1<sup>er</sup> au 24 octobre 2018.

**3. a)** 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

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 ; à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. Elles 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 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). 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).

Déterminer si l'assuré peut faire valoir une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI revient à se poser la question de l'existence d'un empêchement non fautif, par lequel il faut entendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure – par exemple une maladie psychique entraînant une incapacité de discernement (ATF 108 V 226 consid. 4 ; TF 9C\_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1) –, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable. Ces circonstances doivent être appréciées objectivement, c'est-à-dire en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai (TFA I 393/2001 du 21 novembre 2001 consid. 3) ou de son mandataire, supposé diligent. Sont déterminants la nature de l'empêchement (TF 9C\_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1) et l'importance de l'acte qui doit être accompli. La maladie peut être considérée comme un empêchement non fautif et, par conséquent, permettre la restitution d'un délai de recours, si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (ATF 119 II 86 consid. 2 ; TF 9C\_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2). Enfin, il doit exister un lien de causalité entre le motif invoqué à l'appui de la demande de restitution de délai et l'impossibilité de procéder à l'acte manqué ou de charger un tiers de l'accomplir (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 36 ad art. 1 LACI).

**4.** En l'espèce, le recourant n'a pas fait parvenir à l'ORP le formulaire de preuves des recherches d'emploi effectuées au mois d'octobre 2018. Il soutient qu'il était dans l'impossibilité de le faire puisqu'à la suite d'un accident, il a été hospitalisé du 25 octobre au 12 novembre 2018 et a subi deux opérations.

Toutefois, même si la situation à laquelle a dû faire face l'assuré après son accident ne laisse pas la Cour de céans insensible, il sied de relever qu'il n'a jamais transmis la preuve des recherches d'emploi qu'il aurait réalisées en octobre 2018, alors qu'il a été en mesure d'effectuer lui-même des démarches administratives dès le 13 novembre 2018, soit pendant son incapacité de travail (cf. TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3). Le défaut de remise du formulaire en question peut certes être relativisé par le courriel de H.\_\_\_\_\_ lui annonçant qu'une sanction serait établie à ce titre. Cependant, avant la réception de ce courrier électronique, le recourant avait déjà effectué plusieurs démarches, sans fournir le formulaire précité. Il avait ainsi téléphoné à l'ORP, puis envoyé un courriel à son conseiller ORP. Ce dernier lui avait alors demandé de lui adresser ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2018. Le même matin, le recourant avait envoyé un courriel comportant différents documents en pièces jointes, mais pas le formulaire de preuves des recherches d'emploi requis. A ce jour, l'assuré n'a toujours pas produit ce document et n'a ainsi pas prouvé avoir réalisé des recherches d'emploi au cours de la période litigieuse.

Au demeurant, on pourrait admettre que malgré son hospitalisation subite - laquelle a toutefois débuté douze jours avant l'échéance du délai légal au 5 novembre 2018 pour remettre le formulaire -, l'assuré était en mesure, à tout le moins, de confier à un proche la tâche de faire parvenir à l'ORP le document comportant ses recherches d'emploi. Le recourant a lui-même expliqué que ses enfants, ses amis et ses voisins étaient venus le visiter à l'hôpital, que l'un d'eux s'était même occupé de venir nourrir son chat, que sa fille l'avait aidé pour l'établissement de différents documents en rapport avec les assurances et que sa femme de ménage avait remis la maison en ordre après son départ précipité. Il ressort également du dossier qu'après son admission à l'hôpital, il a chargé son ami M.\_\_\_\_\_ d'annoncer son absence au cours « Transition Cadres », ce que ce dernier a fait le 28 octobre 2018, avant de fournir de plus amples informations sur l'état du recourant le 5 novembre 2018. L'assuré a ainsi été en mesure d'avoir du contact avec son

entourage et de s'organiser quelque peu, malgré son hospitalisation et ses douleurs. Il n'est pas nécessaire de se rendre personnellement à l'ORP pour remettre les recherches d'emploi, ce devoir pouvant également être satisfait par l'envoi du formulaire par la poste. Des boîtes aux lettres sont à disposition dans les différents hôpitaux du canton. Ainsi, il n'est pas exclu que l'on pouvait raisonnablement exiger de l'assuré, par exemple, qu'il demande à l'un de ses proches de lui transmettre le formulaire afin qu'il le complète, puis qu'il prie un membre de son entourage ou du personnel soignant de le déposer dans une boîte aux lettres.

Quoi qu'il en soit, et même si la Cour de céans est consciente que le recourant n'a pas agi par mauvaise volonté, les circonstances du cas d'espèce ne suffisent pas pour justifier le défaut de remise, à ce jour, du document en question.

**5.** La suspension étant justifiée 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. 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). 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).

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 ou d'absence de recherches d'emploi (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], juillet 2018, chiffres D79/1.D et 1.E).

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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les 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\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1, 8C\_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1).

**b)** En l'occurrence, l'intimé a retenu une faute légère et a prononcé une suspension de quatre jours dans l'exercice du droit du recourant à l'indemnité de chômage. Ceci correspond à une durée inférieure au minimum prévu par le barème du SECO dans le cas d'une première absence ou remise tardive de recherches d'emploi. Ce faisant, l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, notamment de l'incapacité de travail qu'a présenté l'assuré au cours du mois d'octobre 2018. Par ailleurs, même si la Cour est consciente que l'assuré a vécu une situation difficile, il ne s'agit pas du premier manquement, puisqu'il a déjà été suspendu quelques mois auparavant en raison de l'abandon d'une mesure relative au marché du travail (cf. décision rendue le 5 juin 2018 par l'ORP). Ainsi, en fixant la durée de la suspension à quatre jours, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

**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 le recourant, qui agit au demeurant sans l'assistance d'un

mandataire professionnel, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
  
- II. La décision sur opposition rendue le 18 décembre 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 :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- G. \_\_\_\_\_
- 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 :