

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 21 octobre 2019

---

Composition : M. PIGUET, juge unique  
Greffière : Mme Laurency

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**J.**\_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

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

**E n f a i t :**

**A.** J. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP) le 25 mai 2018.

Par décision du 5 novembre 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant deux jours à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018, au motif que ce dernier n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2018 dans le délai légal.

Le 5 décembre 2018, l'assuré s'est opposé à cette décision, faisant valoir qu'il avait été en incapacité de travail à 100 % du 1<sup>er</sup> au 16 septembre 2018, puis à 60 % du 17 au 30 septembre 2018. Il avait communiqué à la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) une « demande de non-indemnisation » du 17 septembre au 19 octobre 2018, en raison d'un procès important auquel il devait participer en [...], et requis de le considérer temporairement « placé hors de la LACI ». Il n'avait pas reçu de décompte de la Caisse pour le mois de septembre 2018 et huit jours seulement avaient été contrôlés en octobre 2018. Il n'avait donc perçu aucune indemnité pour la période concernée. En le sanctionnant, l'ORP avait adopté un comportement contraire à celui de la Caisse.

Par décision sur opposition du 8 février 2019, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE) a rejeté l'opposition.

**B.** Par acte du 13 mars 2019 (date du sceau postal), complété le 24 avril 2019, J. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation. En substance, il a réitéré les arguments invoqués à l'appui de son opposition et reproché au SDE d'avoir fait preuve de formalisme excessif et d'arbitraire dans la constatation des faits en retenant qu'il avait demandé des vacances sans droit. Le SDE n'avait pas non plus statué sur son intérêt digne de protection à pouvoir se défendre dans

différentes procédures ouvertes à son encontre en [...]. Il s'agissait d'affaires importantes et complexes, qui nécessitaient un investissement conséquent de sa part, son avocat ne faisant que relire et signer les écritures déposées. L'assuré estimait en outre qu'au vu des procédures ouvertes à son encontre par son ancien employeur, il subissait une « marginalisation radicale sur le marché de l'emploi dans sa profession ». De ce fait, des frais étaient occasionnés à la collectivité, soit le paiement d'indemnités de chômage. Les autorités de l'assurance-chômage devaient par conséquent intervenir auprès de l'ancien employeur.

Dans sa réponse du 25 avril 2019, le SDE a conclu au rejet du recours et renvoyé à la décision litigieuse. Il a précisé que les critères d'une libération temporaire de la condition d'aptitude au placement n'étaient pas réalisés en l'espèce. L'assuré était en outre représenté dans ses démarches judiciaires en [...], si bien qu'il pouvait par ce biais faire respecter ses droits.

Répliquant le 15 mai 2019, l'assuré a rappelé ses griefs, notamment le fait que son droit de se défendre dans un procès ouvert contre lui devait être considéré comme une excuse valable. Concernant les critères de libération temporaire de la condition d'aptitude au placement, ils n'étaient pas cités de manière exhaustive à l'art. 25 OACI. S'agissant de sa participation aux démarches judiciaires en [...], il a expliqué qu'elle était indispensable en raison de l'ampleur de la procédure, son conseil ne pouvant pas s'en occuper seul ; il avait d'ailleurs rédigé de très nombreuses écritures, totalisant plus de 2'000 pages. Selon l'assuré, il appartenait en outre aux autorités de l'assurance-chômage de rappeler à son ancien employeur ses obligations à l'égard de son employé.

### **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.

**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.** Le litige porte sur le point de savoir si le SDE était fondé, par sa décision sur opposition du 8 février 2019, à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de deux jours, au motif qu'il n'avait pas remis en temps utile les justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de septembre 2018.

**3. a)** En vertu 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.

**b)** L'art. 25 OACI énonce les conditions auxquelles un assuré peut être temporairement dispensé de l'obligation d'être apte au placement (let. a et e) et les motifs qui lui permettent d'obtenir un déplacement de la date des entretiens à l'ORP (let. a à d). Cette

énumération est exhaustive (TFA C 275/01 du 8 novembre 2001 consid. 2b).

**c)** 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. 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 OACI). Ainsi, des recherches d'emploi remises tardivement ne sont plus prises en compte et ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif. Il en résulte 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. 3.2 et 3.3).

**d)** 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, comme la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à l'erreur (TF 9C\_54/2017 du 2 juin 2017 et les références). Sont déterminantes la nature de l'empêchement et l'importance de l'acte qui doit être accompli (TF 9C\_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1).

**e)** 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.

**4. a)** En l'espèce, on constate dans un premier temps que le recourant n'a pas remis à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2018 dans le délai fixé par l'art. 26 al. 2 OACI, ce qu'il ne conteste pas. Le recourant fait toutefois valoir qu'il était libéré

de son obligation d'effectuer des recherches d'emploi et invoque avoir eu une excuse valable, à savoir sa participation à un procès complexe.

**b)** Si le recourant a présenté une période d'incapacité de travail du 1<sup>er</sup> au 16 septembre 2018, il disposait entre le 17 et le 30 septembre 2018 d'une capacité de travail de 40 %, qui lui permettait de réaliser des recherches d'emploi (certificats médicaux des 30 août et 10 septembre 2018 de la Dre [...]). Le fait que le recourant a, par courrier du 6 octobre 2018 (avec copie à l'ORP), demandé à la Caisse de ne pas être indemnisé entre la mi-septembre et le 19 octobre 2018 afin de pouvoir consacrer son temps à la rédaction d'un recours importe peu. Si, comme il l'affirme, il devait consacrer à l'époque des faits tout son temps à la défense de ses droits dans une procédure connexe, il aurait fallu alors se poser la question de sa disponibilité à travailler et, plus généralement, celle de son aptitude au placement. Or si le recourant a provisoirement renoncé à la perception des indemnités de chômage, il n'a nullement renoncé à son inscription à l'assurance-chômage. Dans ces conditions, il était tenu de respecter les devoirs généraux imposés aux chômeurs, soit notamment d'effectuer des recherches d'emploi et de remettre la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai réglementaire prévu. Le recourant avait été rendu attentif à cette obligation lors de l'entretien de conseil du 20 septembre 2018. Son conseiller ORP l'avait averti qu'il ne pouvait pas demander un congé pour une période d'un mois, soit des vacances sans indemnité de chômage, afin de préparer un recours au Tribunal fédéral, mais devait au contraire continuer ses recherches d'emploi pendant cette période. Le conseiller ORP avait du reste contacté l'Instance juridique chômage pour confirmer ce qui précède (procès-verbal du 20 septembre 2018). Le Tribunal fédéral a en effet retenu que la personne assurée qui prend des « vacances non payées » n'est, quoi qu'il en soit, pas dispensée d'effectuer des recherches d'emploi durant la période concernée (TF C 11/07 du 27 avril 2007 consid. 3.2). Indépendamment de la question de savoir si le recourant a formulé sa demande en temps utile, il ne pouvait donc pas être libéré de son obligation de poursuivre ses recherches.

**c)** Le requérant relève que l'art. 25 OACI n'énumère pas de manière exhaustive les cas permettant une libération temporaire de la condition d'aptitude au placement et que son intérêt digne de protection à pouvoir se défendre doit être pris en considération. Selon la jurisprudence, la liste de l'art. 25 OACI est exhaustive (consid. 3b *supra*) et la rédaction d'écritures pour un procès n'entre dans aucun des critères de libération temporaire de la condition d'aptitude au placement. La convocation à une audience ou audition peut tout au plus justifier un report d'une date d'entretien, mais n'a pas d'effet sur l'aptitude au placement (art. 25 let. d OACI ; BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 78 *ad* art. 17 LACI).

**d)** Le requérant ne peut pas non plus se prévaloir du droit de pouvoir se défendre soi-même comme excuse valable afin de justifier la non-remise des recherches d'emploi pour le mois de septembre 2018. En effet, la participation à une ou plusieurs autres procédures judiciaires en [...] ne saurait être considérée comme un empêchement non fautif. Outre le fait qu'il est assisté d'un avocat, le requérant ne démontre pas, malgré l'ampleur des documents produits, qu'il devait consacrer à l'époque des faits tout son temps à la défense de ses droits. Il avait par ailleurs effectué des recherches d'emploi aux mois de juin et de juillet 2018, de sorte que son dossier de postulation pour un éventuel emploi était déjà partiellement constitué. L'envoi des recherches à l'ORP ne demande pas non plus un travail conséquent. Les griefs du requérant, notamment celui de formalisme excessif évoqué à l'encontre de l'intimé pour ne pas avoir tenu compte de son droit de se défendre, tombent donc à faux.

**e)** Dans sa duplique du 15 mai 2019, le requérant invoque un « devoir de diligence des organes en charge de l'application de la LACI » à l'égard des employeurs. Il est précisé que ce grief sort de l'objet du litige (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1), dès lors que le requérant ne peut pas requérir l'intervention des autorités de l'assurance-chômage dans les litiges qui l'opposent à son ancien employeur. Il lui appartient de faire valoir ses droits, pour autant qu'ils soient fondés, conformément aux

règles de procédure applicable en matière du droit du personnel dans le canton du [...].

**5.** La sanction devant être confirmée dans son principe, reste à en examiner la quotité.

**a)** La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence 60 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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

Le SECO a édicté une échelle des suspensions à l'attention de l'administration, laquelle prévoit une suspension de 5 à 9 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de premier retard dans la remise des recherches d'emploi et de 10 à 19 jours en cas de récidive (Bulletin LACI IC, chiffre marginal D 79). Selon la jurisprudence, les directives administratives sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales par les organes d'exécution des assurances sociales. Elles établissent notamment des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce conformément au principe d'égalité de traitement. Les directives administratives sont destinées à l'administration, mais le juge ne s'en écarte pas sans motif pertinent (ATF 144 V 195 consid. 4.2 et les références).

**b)** En l'occurrence, la sanction administrée (deux jours) est inférieure à ce que prévoit l'échelle des suspensions établie par le SECO (cinq à neuf jours). Contrairement à ce qu'a retenu l'intimé, il n'y a en l'espèce aucune circonstance particulière qui justifiait de déroger à l'échelle des sanctions prévue par le SECO et c'est par conséquent à tort

qu'une suspension de deux jours a été prononcée. Il est toutefois renoncé dans le cas présent à une *reformatio in pejus* (ATF 144 V 153 consid. 4.2.4).

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

**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 n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

**I.** Le recours est rejeté.

**II.** La décision sur opposition rendue le 8 février 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

**III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- J. \_\_\_\_\_,
- 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 :