

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 26 novembre 2019

---

Composition : M. MÉTRAL, juge unique  
Greffière : Mme Neurohr

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**H.**\_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

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

---

**Art. 9 Cst ; art 17 al. 1 et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 26 al. 2 OACI.**

**E n f a i t :**

**A.** H. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1977 s'est annoncée le 8 février 2019 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP).

Le 18 mars 2019, l'assurée a participé à la séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (SICORP).

Au dossier figure un formulaire « Indications de la personne assurée » (ci-après : IPA) pour le mois d'avril 2019, daté du 18 avril 2019 et reçu par la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) le 24 avril 2019, dans lequel l'assurée a répondu par la négative à la question de savoir si elle avait été incapable de travailler durant la période de contrôle.

Par décision du 16 mai 2019, l'ORP a suspendu le droit de l'intéressée à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> mai 2019, au motif qu'elle n'avait pas remis le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois d'avril 2019 dans le délai prévu à cet effet.

Selon un procès-verbal d'entretien du 17 mai 2019, le conseiller ORP de l'assurée lui a rappelé le délai d'envoi des recherches d'emploi. L'intéressée était pourtant persuadée de devoir remettre ses recherches d'emploi lors des entretiens de conseil, à la suite également d'un conseil de sa taxatrice auprès de la Caisse. Elle a ajouté qu'elle avait été totalement incapable de travailler du 16 au 28 avril 2019 en raison d'une intervention chirurgicale et d'une hospitalisation. Cette incapacité pouvait être prolongée.

Par courriel du 17 mai 2019, l'assurée a transmis à son conseiller ORP un certificat médical établi le même jour par le Dr

X. \_\_\_\_\_, spécialiste en chirurgie orale et maxillo-faciale, qui attestait un arrêt de travail du 16 avril au 15 mai 2019.

Par courrier du 20 mai 2019, l'assurée s'est opposée à la décision du 16 mai 2019, expliquant que lors d'un téléphone à la Caisse, son interlocuteur lui avait dit de garder le formulaire de preuves des recherches jusqu'au retour de son conseiller ORP. Elle a indiqué que son entretien étant prévu le 17 mai 2019, elle s'était présentée à ce rendez-vous avec le formulaire dûment rempli. Etant au début de sa période de chômage, elle a ainsi suivi ce qu'on lui avait dit. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas voulu faire valoir son certificat médical, mais qu'elle avait été opérée et hospitalisée, tout en continuant d'adresser des offres d'emploi.

Par décision sur opposition du 17 juin 2019, 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 attaquée. Il a indiqué que l'ORP avait reçu le 20 mai 2019 la liste des recherches d'emploi du mois d'avril, soit après l'échéance du délai qui courait jusqu'au 6 mai 2019. Après avoir analysé les excuses invoquées par l'assurée, le SDE a retenu qu'il n'existait aucun motif permettant de justifier le manquement reproché. Il a constaté que l'intéressée avait participé à la SICORP et était dès lors dûment informée du délai de remise des recherches d'emploi. Ce délai était du reste rappelé sur chaque formulaire. Le SDE a encore précisé qu'il apparaissait invraisemblable que la Caisse ait indiqué à l'assurée que ses recherches devaient être transmises à l'ORP lors des entretiens de contrôle, au vu du délai « légal » dont la Caisse avait connaissance. S'agissant de l'incapacité de travail alléguée, le SDE a relevé que l'assurée ne l'avait pas annoncée dans l'IPA du mois d'avril 2019 et que rien au dossier ne permettait de retenir qu'elle était dans un état tel qu'il lui était impossible de faire parvenir à temps la preuve de ses recherches. Le SDE a ajouté que l'assurée n'avait fait valoir aucun élément permettant de lui accorder une restitution de délai. Par ailleurs, il a estimé que l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant de légère la faute commise par l'assurée et en

fixant à cinq jours la durée de la suspension du droit aux indemnités, correspondant au minimum prévu en cas de premier manquement.

**B.** Par acte déposé le 5 juillet 2019, H. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision précitée, concluant implicitement à son annulation.

Dans sa réponse du 13 août 2019, l'intimé a conclu au rejet du recours, en renvoyant aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

### **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 la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante durant cinq jours depuis le 1<sup>er</sup> mai 2019, pour ne pas avoir remis ses recherches d'emploi du mois d'avril 2019 en temps utile.

**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.

**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. 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).

**c)** Dans le domaine des assurances sociales, 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 130 III 321 consid. 3.2 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a et les références). Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré.

**d)** Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence,

simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B\_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

**4.** En l'espèce, il est établi que la recourante n'a pas remis à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'avril 2019 dans le délai réglementaire qui arrivait à échéance le 6 mai 2019. L'intéressée déclare à cet égard, dans son opposition du 20 mai 2019, qu'elle s'est rendue à l'entretien de conseil du 17 mai 2019 munie du formulaire litigieux. L'intimé a pour sa part retenu, dans la décision sur opposition du 17 juin 2019, que l'ORP avait reçu ledit formulaire le 20 mai 2019. S'il est vrai que les versions des parties divergent quant à la date de remise de ce document, ce désaccord n'a toutefois aucune incidence sur l'issue du litige, le formulaire ayant dans les deux cas été remis hors délai, ce que l'assurée ne conteste pas.

**5.** La recourante se prévaut d'un renseignement erroné que lui aurait donné la Caisse, pour justifier la remise de ses recherches hors du

délai règlementaire. Elle entend ainsi faire valoir l'application du principe de la bonne foi.

La recourante reste toutefois vague quant au contenu du renseignement que la Caisse lui aurait transmis et quant aux circonstances dans lesquelles elle le lui aurait donné. Elle n'indique en outre pas la date à laquelle la conversation téléphonique aurait eu lieu et il est peu vraisemblable que la Caisse ait donné un tel renseignement.

En outre, la Caisse et l'ORP sont deux entités certes complémentaires, mais séparées; la première fixe le droit aux indemnités et reçoit à ce titre l'IPA (art. 81 LACI) et la seconde reçoit l'inscription au chômage ainsi que les formulaires de preuves des recherches d'emploi (art. 85 et 85b LACI), dont la Caisse n'est pas destinataire. Il est également rappelé sur tous les formulaires qu'ils doivent être remis à l'ORP, ce qui ne laisse aucune place au doute. Ainsi, même dans l'hypothèse où la Caisse aurait communiqué un renseignement erroné à l'assurée, cette dernière aurait dû se rendre compte que l'autorité en question n'agissait pas dans les limites de ses compétences. De surcroît, elle aurait dû s'apercevoir de l'inexactitude du renseignement. En effet, elle a participé à une séance d'information (SICORP) le 18 mars 2019, lors de laquelle les demandeurs d'emploi sont renseignés sur le délai de remise du formulaire de preuves des recherches. Cette information figure également au recto ainsi qu'au verso du formulaire, où il est clairement indiqué, sous la rubrique « remarques », que « [l]es recherches d'emploi déposées après le 5<sup>e</sup> jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuses valables ».

Vu ce qui précède, la recourante ne saurait être protégée par le principe de la bonne foi.

**6.** La recourante allègue en outre avoir été incapable de travailler du 16 avril au 15 mai 2019, à la suite d'une opération et d'une hospitalisation.

En ce qui concerne cette allégation, l'assurée produit un certificat médical. Celui-ci ne suffit toutefois pas à rendre vraisemblable qu'en raison d'une opération subie à la mi-avril 2019, la recourante n'ait pas été en mesure de remettre, au début du mois de mai suivant, la liste de ses recherches d'emploi ou au moins d'en charger un tiers, voire d'en informer l'ORP, avant le 17 mai 2019, pour demander une restitution de délai.

En conséquence, les circonstances du cas d'espèce ne suffisent pas pour justifier le dépôt tardif du document en question. La suspension du droit à l'indemnité de chômage doit être confirmée sur le principe.

**7. a)** Il reste à examiner la quotité de la suspension.

Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu notamment lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c LACI) ou encore lorsqu'il n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (art. 30 al. 1 let. d LACI).

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 retenant une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 OACI, l'intimé a fixé la durée de la suspension à cinq jours. En l'absence de circonstances particulières autorisant une réduction de la sanction, sa quotité n'apparaît pas critiquable dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre prévu par les art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI, de même qu'elle est conforme aux indications du SECO.

Elle respecte en outre le principe de proportionnalité, l'intimé ayant appliqué la sanction minimale du barème en cas de première remise tardive de recherches d'emploi pendant la période de contrôle.

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

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

- I.** Le recours est rejeté.
  
- II.** La décision sur opposition rendue le 17 juin 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 :

- H. \_\_\_\_\_,
- 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 :