

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 mars 2021

Composition : M. BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

P._____, à [...], recourante, représentée par Me Irina Brodard-Lopez,
avocate à Lausanne,

et

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

Art. 27 LPGA ; art. 17 LACI ; art. 19a et 26 al. 2 OACI.

E n f a i t :

A. P._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1975, a travaillé en qualité d'[...] le compte de S._____. Son employeur a résilié les rapports de travail le 24 avril 2019 avec effet au 31 octobre 2019, en raison de la suppression du poste qu'elle occupait.

L'assurée s'est inscrite le 30 octobre 2019 comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), avec effet au 1^{er} novembre 2019.

Par courriel du 13 décembre 2019, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle serait en vacances du 18 décembre 2019 au 1^{er} janvier 2020. Cette dernière en a pris note dans un courriel du 17 décembre 2019, précisant à l'intéressée qu'elle n'était pas dispensée de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2019 et que le délai de remise du formulaire prouvant celles-ci arrivait à échéance le 6 janvier 2020.

Le 18 décembre 2019, l'assurée est partie en [...] [son pays d'origine], afin de rendre visite à sa famille. Le 30 décembre 2019, elle a modifié son billet d'avion retour pour le 12 janvier 2020 (date du départ de [...] [son pays d'origine]), en raison de la dégradation subite de l'état de santé de son père, qui est décédé le 31 décembre 2020.

Par courriel du 6 janvier 2020, la conseillère en placement a transmis à l'assurée une convocation pour un entretien de conseil prévu le 9 janvier suivant. Par retour de courriel, l'assurée lui a indiqué qu'elle ne pourrait se rendre à cet entretien, car elle se trouvait encore en Asie en raison du décès de son père. Elle a ajouté qu'elle reviendrait en Suisse le 12 janvier 2020, remplirait les formulaires et apporterait un certificat de décès. Dans un second courriel du 6 janvier 2020, la conseillère ORP a informé l'assurée que leur entretien était reporté au 3 février 2020 et qu'elle restait à sa disposition en cas de besoin.

Le 12 janvier 2020, l'assurée a quitté la [...] [son pays d'origine]. Elle est arrivée en Suisse le lendemain.

Par décision du 13 janvier 2020, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} janvier 2020, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2019 dans le délai prévu à cet effet.

Le 14 janvier 2020, l'assurée a remis à l'ORP le formulaire de recherches d'emploi du mois de décembre 2019.

Par décision du 4 février 2020, l'ORP a accordé à l'assurée, en raison du décès de son père, un allègement du contrôle obligatoire du 3 au 7 janvier 2020, période durant laquelle elle était libérée de l'obligation d'effectuer des recherches d'emploi.

Le 4 février 2020, l'assurée s'est opposée à la décision de suspension du 13 janvier 2020. Elle a expliqué qu'en raison de l'état de santé de son père, elle avait dû prolonger, le 30 décembre 2019, son séjour en [...] [son pays d'origine] jusqu'au 12 janvier 2020. Son père était décédé le 31 décembre 2019. Elle avait informé sa conseillère ORP de la situation et avait déposé le formulaire relatif aux recherches d'emploi le 14 janvier 2020, à son retour. Au vu de la situation exceptionnelle, il lui était impossible de retourner les documents avant le 5 janvier 2020. Dans ce cas, il n'y avait pas de faute mais plutôt une excuse valable.

Par décision sur opposition du 20 février 2020, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a maintenu la mesure de suspension prononcée, considérant que les explications de l'assurée ne permettaient pas d'excuser le manquement qui lui était reproché. Aucun élément ne permettait de retenir que l'intéressée ne pouvait pas requérir l'aide d'un tiers afin que ce dernier dépose les preuves de recherche d'emploi dans le délai réglementaire. Le SDE a encore confirmé la suspension prononcée.

B. Par acte du 20 mars 2020, P._____, désormais représentée par l'avocate Irina Brodard-Lopez, a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée. Elle a conclu à son annulation, subsidiairement à ce que la cause soit renvoyée à l'intimé pour complément d'instruction et nouvelle décision. Elle a indiqué que bien qu'elle ait remis ses recherches d'emploi du mois de décembre 2019 après l'expiration du délai règlementaire, elle pouvait se prévaloir de circonstances constituant un empêchement non fautif. En se rendant en [...] [son pays d'origine], elle ne pouvait pas s'attendre à devoir prolonger son séjour en raison de l'état de santé de son père qui s'était subitement dégradé. Elle n'avait donc pas pu anticiper qu'elle ne serait pas en mesure de remettre ses recherches d'emploi à temps. Une fois son père décédé, elle avait dû organiser les funérailles et entreprendre les démarches liées à ce décès. En raison du stress et de l'émotion, elle n'avait pas pensé à la remise de ses recherches d'emploi. Elle n'avait en outre pas de tiers à qui demander de s'en charger, n'ayant pas de famille en Suisse à ce moment-là, celle-ci s'étant rendue en [...] [son pays d'origine] pour les funérailles. La recourante s'est encore prévalu de la protection de la bonne foi, au motif que sa conseillère n'avait pas attiré son attention sur le fait qu'en dépit du décès de son père et de la prolongation de son séjour à l'étranger, une violation de son obligation de remettre les recherches d'emploi dans les délais serait sanctionnée. En ne prenant que note de la situation, sa conseillère en placement avait renforcé son impression d'effectuer les démarches conformément à ses obligations.

Par réponse du 16 juin 2020, l'intimé a conclu au rejet du recours. Il a relevé que malgré l'absence de renseignements de la part de la conseillère en placement, la recourante était informée du délai de remise des recherches d'emploi, celui-ci figurant sur le formulaire. En outre, même si l'intéressée ne se trouvait pas en Suisse au moment de l'échéance du délai de remise des recherches d'emploi, elle pouvait soit les transmettre par courriel à sa conseillère ORP, soit requérir l'aide d'un tiers pour cela.

Dans leurs écritures subséquentes, les parties ont persisté dans leurs arguments et conclusions (déterminations complémentaires de la recourante des 10 juillet et 23 septembre 2020 ; écritures des 7 août et 13 octobre 2020 de 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.

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 de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, au motif qu'elle n'avait pas remis en temps utile le justificatif de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2019.

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, et de pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). La suspension du droit à l'indemnité est destinée 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, elle a 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. 6.2.2 ; 126 V 520 consid. 4 ; 125 V 97 consid. 6a).

b) Selon l'art. 26 al. 2 OACI, l'assuré doit remettre à l'ORP 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 ; ATF 145 V 90 consid. 3.1). Peu importe que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

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 au sens de l'art. 41 LPGA relatif à la restitution de délai, disposition qui concrétise un principe général du droit découlant du principe de proportionnalité et de l'interdiction du formalisme excessif (TF 8C_50/2007 du 4 septembre 2007 consid. 4.2). Selon l'art. 41 LPGA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le

requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis. Il faut comprendre par empêchement non fautif, non seulement l'impossibilité objective, comme la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable (TF 9C_2009/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1 ; TFA I 393/01 du 21 novembre 2001 ; TF 2P.307/2000 du 6 février 2001).

4. a) En l'espèce, la recourante ne conteste pas avoir déposé ses recherches d'emploi du mois de décembre 2019 à son retour de [...] [son pays d'origine], le 14 janvier 2020, soit après l'expiration du délai réglementaire. Elle fait en revanche valoir des circonstances qui l'ont empêchée sans faute de sa part de les remettre à temps. L'intimé conteste pour sa part que ces circonstances constituent un empêchement non fautif au sens rappelé ci-dessus.

b) La recourante avait, en septembre 2019 déjà, planifié des vacances dans sa famille du 18 décembre 2019 au 1^{er} janvier 2020. Ainsi, si le séjour de l'assurée s'était déroulé comme prévu, celle-ci aurait pu remettre la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai échéant le lundi 6 janvier 2020.

Le 30 décembre 2019, l'assurée a toutefois dû prolonger son séjour en raison de la dégradation subite de l'état de santé de son père qui est décédé le lendemain, le 31 décembre 2019, soit la veille de son retour. Or, la recourante ne pouvait prévoir que son séjour se déroulerait ainsi et devrait être prolongé. Elle n'avait dès lors aucune raison ni d'avoir avec elle le formulaire de recherches, ni de laisser les clés de son domicile à quiconque, ni d'avoir chargé un tiers de remettre ledit formulaire à sa place, étant persuadée avant son départ qu'elle serait de retour à temps pour adresser ses recherches d'emploi à l'intimé dans le délai réglementaire. En outre, ces circonstances exceptionnelles expliquent sans difficulté que la recourante n'ait plus pensé, dans le stress et dans l'émotion dans lequel elle se trouvait à ce moment-là, qu'elle devait remettre ses recherches d'emploi à sa conseillère ORP.

c) Compte tenu des circonstances tout à fait particulières de la présente affaire, il y a lieu de considérer, contrairement à ce que l'intimé a retenu, que la recourante avait une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI de ne pas remettre ses recherches à temps, étant empêchée sans faute de sa part. Les recherches d'emploi qu'elle a remises à sa conseillère ORP spontanément dès son retour en Suisse doivent dès lors être considérées comme valablement déposées. Aucun grief ne peut être retenu à son encontre et, partant, le principe de la suspension n'est pas justifié.

5. a) S'agissant encore du devoir d'information qui incombe à un conseiller ORP, l'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase). Selon l'art. 19a al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI – parmi lesquels figurent les ORP et les caisses de chômage – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage.

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

b) Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101).

D'après la jurisprudence, il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (a), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (b) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (c). Il faut également que celui-ci 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 (d) et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (e). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5, 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

6. En l'occurrence, c'est en réaction à un courriel que lui a adressé sa conseillère ORP le 6 janvier 2020, dans lequel elle lui fixait un entretien de conseil trois jours plus tard, que l'assurée a informé celle-ci de la situation dans laquelle elle se trouvait. La recourante a précisé qu'elle reviendrait en Suisse le 12 janvier suivant, remplirait alors les formulaires et apporterait un certificat de décès. La conseillère ORP s'est limitée à prendre note de ces informations et à reporter l'entretien prévu avec la recourante après son retour en Suisse. Or, il ne pouvait lui échapper qu'il y avait un important risque de méprise pour l'assurée. En

effet, en prenant note du report du retour en Suisse de l'intéressée et en ne réagissant pas au fait qu'elle apporterait le formulaire de recherches d'emploi à ce moment-là, la conseillère ORP lui laissait penser qu'elle pouvait agir de la sorte. Les circonstances concrètes du cas d'espèce commandaient pourtant une information précise de la part de la conseillère ORP. En effet, ce n'est qu'après avoir reçu un courriel de cette dernière que l'assurée a pensé à lui signaler les événements qu'elle traversait depuis le 31 décembre 2019. Cela démontre l'état de stress et d'émotion dans lequel elle se trouvait vraisemblablement depuis le décès de son père. On peut ainsi concevoir que le délai de dépôt de ses recherches d'emploi – bien qu'il lui ait été rappelé avant son départ et qu'il figure sur le formulaire qu'elle n'avait aucune raison d'avoir en sa possession (cf. consid. 4b ci-dessus) – ne constituait certainement plus une préoccupation de premier plan pour la recourante dans ces circonstances, ce qui aurait dû être pris en compte par sa conseillère ORP. Une information précise de la part de cette dernière s'imposait alors, ce d'autant plus que l'échange de courriels est intervenu le dernier jour du délai règlementaire. L'absence de renseignements précis de la conseillère ORP a ainsi induit l'assurée en erreur quant au comportement à adopter s'agissant de la remise de ses recherches d'emploi. Cela l'a, à tout le moins, confortée dans le sentiment qu'elle était autorisée à remettre le formulaire à son retour, comme elle l'avait indiqué. La recourante doit en conséquence être protégée dans sa bonne foi et ne saurait dès lors se voir reprocher d'avoir déposé le document au-delà du délai règlementaire. Pour ce motif également, la décision sur opposition litigieuse doit être annulée.

7. a) Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur opposition entreprise annulée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, applicable conformément à l'art. 83 LPGA).

c) Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un mandataire qualifié, la recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA), qu'il convient d'arrêter à 2'000 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de mettre à la charge de l'intimé, qui succombe.

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 février 2020 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV.** Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, versera à P._____ un montant de 2'000 fr. (deux mille francs) à titre de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Irina Brodard-Lopez (pour P._____),
- 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 :