

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 juin 2021

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

A. _____, aux [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI, 26 OACI

E n f a i t :

A. Le 30 septembre 2019, A. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], au bénéfice d'un CFC (certificat fédéral de capacité) de fleuriste obtenu en [...] et justifiant d'une longue expérience professionnelle dans le domaine de la vente d'articles de sport, de jardinage et fleurs, s'est inscrite en tant que demandeuse d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : ORP). Elle a sollicité l'octroi des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} octobre 2019 auprès d'E. _____ Caisse de chômage à [...] et a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation dès cette date.

A partir du 25 novembre 2019, l'assurée a réalisé un gain intermédiaire comme « vendeuse Food », rémunérée à l'heure, pour le compte de P. _____.

Lors d'un entretien de contrôle du 13 décembre 2019 à l'ORP, l'assurée a informé sa conseillère en placement du début d'un second gain intermédiaire chez T. _____ Sàrl à [...], uniquement les samedis, en sus de celui réalisé en tant qu'auxiliaire à la P. _____.

Dans le cadre du contrôle de son chômage, l'assurée a, sur la période du 1^{er} octobre 2019 au 29 février 2020, régulièrement remis le formulaire attestant chaque mois de ses recherches d'emploi effectuées.

Par courriel-réponse du 31 mars 2020 la conseillère en placement a informé l'assurée de ce qui suit :

“En date du 25.03.2020, le conseil fédéral a annoncé de nouvelles mesures en lien avec la lutte contre le COVID-19. Dans le cadre de l'assurance chômage, divers changements sont intervenus. Pour les demandeurs d'emploi, 3 points essentiels sont à retenir :

1. **Vous devez continuer à rechercher un emploi :** vos recherches doivent bien évidemment tenir compte de la situation sanitaire actuelle et se focaliser sur les domaines d'activité susceptible d'être particulièrement sollicités et de redémarrer rapidement. Il faut donc adapter les moyens à

utiliser (par ex. privilégier avant tout les postulations par e-mail et courrier postal).

2. **Le délai de remise des recherches est reporté** : le contrôle formel des recherches d'emploi est reporté au mois qui suivra l'expiration de l'ordonnance 2 COVID-19 et portera sur l'entier de la période (et non pas mois après mois). Par exemple, remise des preuves de recherches d'emploi de mars et avril à la fin du mois d'avril ou remise des preuves de recherches d'emploi de mars, avril et mai à la fin du mois de mai.
3. **Prolongation délai-cadre et 120 indemnités supplémentaires** : nous vous invitons à contacter votre caisse de chômage qui est chargée de la mise en œuvre de ces mesures.

A ce propos, le site travail.swiss donne des informations concernant la mise en œuvre des décisions du Conseil Fédéral du 25.03.2020.

<https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/pandemie.html>

Selon un procès-verbal d'un entretien de contrôle du 20 avril 2020, sous la rubrique « synthèse de l'entretien », il est écrit que l'assurée avait (à nouveau) été informée des nouvelles directives de recherches durant l'application de l'ordonnance 2 COVID19.

Le 4 mai 2020, l'assurée a remis les formulaires « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » des mois de mars et avril 2020, reçues le lendemain par l'ORP, qui rendent compte au total de treize postulations effectuées sur la période du 2 au 30 mars 2020 et de huit offres présentées du 1^{er} au 29 avril 2020.

Lors d'un entretien téléphonique du 20 mai 2019, la conseillère en placement a rendu l'assurée attentive à son obligation de remise des recherches d'emploi du mois de mai 2020 dans le délai au 5 juin 2020.

Le 3 juin 2020, l'assurée a remis la formule attestant au total de onze recherches d'emploi effectuées durant le mois de mai 2020, sa conseillère en placement ayant inscrit : « Analyse des démarches de recherches : RE ok » dans le procès-verbal d'un entretien téléphonique du 29 juin 2020 avec l'intéressée.

Dans un procès-verbal d'un entretien téléphonique du 28 juillet 2020, la conseillère en placement a écrit que les recherches d'emploi du mois de juin 2020 n'étaient pas encore reçues.

Le 3 septembre 2020, l'ORP a reçu le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois d'août 2020 qui rend compte au total de huit postulations effectuées, sur la période du 3 au 26 août 2020.

On extrait ce qui suit de la rubrique « Analyse des démarches de recherches » du procès-verbal d'un entretien de conseil téléphonique du 24 septembre 2020 :

“Période RE sous COVID19 : insuffisant
manque RE juin et juillet
mars, avril et août ok”

Par décision du 24 septembre 2020, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant trois jours à compter du 1^{er} septembre 2020, au motif que ses recherches d'emploi pour la période du 1^{er} mars au 31 août 2020 étaient insuffisantes.

Le 26 octobre 2020, l'assurée s'est opposée à cette décision en demandant implicitement son annulation. Elle a fait valoir qu'elle ne savait pas, faute d'indications reçues à ce propos de la part de sa conseillère en placement, que ses recherches d'emploi étaient insuffisantes durant la période litigieuse. Elle expliquait qu'en raison de la situation sanitaire, les offres d'embauche étaient limitées dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme ou des *Events*. De plus, elle précisait avoir effectué un gain intermédiaire à la P._____, en salaire horaire, proche d'un 80 % dans le but d'obtenir un emploi à 100 %. Enfin, elle alléguait avoir été en incapacité de travail durant une semaine au mois de mars 2020 et avoir pris une semaine de vacances en juin 2020.

Le 19 novembre 2020, l'ORP a annulé l'inscription de l'assurée dans sa banque de données au motif d'un emploi trouvé par ses propres moyens.

Par décision sur opposition du 27 janvier 2021, 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 de suspension du 24 septembre 2020 de l'ORP. En substance, le SDE a précisé que l'intéressée était dispensée d'accomplir des offres d'emploi du 6 au 11 mars 2020 car elle était en incapacité de travail totale et du 22 au 28 juin 2020, car elle bénéficiait de jours sans contrôle. Dans le délai fixé au 5 septembre 2020, elle avait remis la preuve de treize recherches d'emploi au cours du mois de mars 2020, huit démarches au cours du mois d'avril 2020, onze recherches en mai 2020 et huit postulations au cours du mois d'août 2020 ; l'assurée n'avait cependant remis aucune recherche d'emploi pour les mois de juin et de juillet 2020, raison pour laquelle ses candidatures ont été qualifiées d'insuffisantes durant la période de contrôle courant de mars à août 2020, sans que ses explications ne changent quelque chose. On pouvait en effet attendre de sa part qu'elle effectue des offres spontanées durant la pandémie même si les propositions d'emploi étaient limitées et, par ailleurs, le gain intermédiaire régulier correspondait au devoir de l'assurée de diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. En présence d'une faute légère, selon le barème pour le cas d'efforts de recherche d'emploi insuffisants pendant la période de contrôle, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce - à savoir qu'il s'agissait du premier manquement de l'assurée en matière de recherches d'emploi -, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de s'écarter de la durée de suspension de trois jours retenue.

B. Par acte du 25 février 2021 adressé au SDE, remis par celui-ci à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal le 3 mars 2021 comme objet de sa compétence, A. _____ a implicitement conclu à l'annulation de la décision précitée. Elle a plaidé avoir effectué ses recherches d'emploi en fonction de ses disponibilités compte tenu du gain

intermédiaire, en salaire horaire, effectué à la P. _____ [...], se qualifiant elle-même de « personne correcte et travailleuse ». En annexe à son acte, elle a produit les postulations litigieuses des mois de juin (au nombre de huit) et juillet 2020 (total de douze), avec les réponses reçues des employeurs potentiels.

Dans sa réponse du 31 mars 2021, le SDE a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. Rappelant la teneur des règles spéciales dues à la pandémie édictées dans la directive n° 10 du 22 juillet 2020 du SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie), il a estimé que, par analogie avec l'art. 26 al. 2 OACI (ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02), les formulaires des mois de juin et de juillet 2020 remis uniquement le 1^{er} mars 2021 par la recourante, soit après l'échéance du délai imparti, ne pouvaient être pris en compte. L'intimé renvoyait au contenu de la décision querellée.

Le 31 mai 2021, le juge instructeur a informé les parties qu'à défaut de réplique, la cause était gardée à juger.

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 l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 27 janvier 2021, à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours, au motif qu'elle n'avait pas fait suffisamment de recherches d'emploi durant la période de contrôle du 1^{er} mars au 31 août 2020.

3. a) 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. Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, aux termes duquel l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter ou réduire le chômage.

b) Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. ATF 124 V 225 précité consid. 6 ; TF C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches de l'assuré au regard des circonstances concrètes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3).

4. a) A teneur de l'art. 26 al. 1 OACI, l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaire. Il 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). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (art. 26 al. 3 OACI).

b) Dans sa directive n°10 du 22 juillet 2020 relative aux règles spéciales dues à la pandémie, le SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) a précisé que la situation extraordinaire de crise liée au coronavirus rendait la recherche d'un emploi convenable extrêmement difficile selon la branche concernée ; il convenait dès lors d'accorder une grande importance à cette circonstance lors du contrôle des recherches d'emploi en vertu de l'art. 26 al. 3 OACI, et la stratégie de réinsertion, de candidature et de placement devait être revue en conséquence sur le plan quantitatif et qualitatif. Le SECO a ajouté que les mois de chômage à partir de mars 2020 et jusqu'à août 2020 inclus (donc du 1^{er} mars au 31 août 2020) comptaient comme période unique de contrôle, l'assuré devant remettre la preuve de ses recherches d'emploi chaque mois mais au plus tard le 5 septembre 2020.

5. a) En l'espèce, l'intimé observe que, durant la période de contrôle du 1^{er} mars au 31 août 2020, la recourante a effectué treize recherches d'emploi au cours du mois de mars 2020, huit démarches au cours du mois d'avril 2020, onze recherches d'emploi au cours du mois de mai 2020 et huit postulations au cours du mois d'août 2020. Il considère que le nombre total de recherches d'emploi présentées sur la période contrôlée et remises à l'ORP dans le délai fixé au 5 septembre 2020 est insuffisant, au motif que la recourante n'a fourni aucune recherche d'emploi pour les mois de juin et de juillet 2020. Il précise en particulier que la remise des formules litigieuses uniquement le 1^{er} mars 2021, soit après l'échéance du délai imparti, ne s'avère d'aucun secours à la recourante dont on pouvait attendre qu'elle effectue des offres

spontanées durant la pandémie si les propositions d'embauche étaient limitées, et que le gain intermédiaire régulier correspondait au devoir de diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage.

De son côté, la recourante invoque avoir effectué un nombre suffisant de recherches d'emploi en fonction de ses disponibilités compte tenu de son gain intermédiaire à la P. _____ des [...], avec la précision qu'elle a toujours été correcte et travailleuse. En annexe à son acte de recours du 25 février 2021, elle a produit la copie des formulaires des deux mois manquants - attestant huit postulations en juin et douze autres effectuées en juillet 2020.

b) Le raisonnement de l'intimé ne peut être suivi.

En l'occurrence, l'assurée est sanctionnée pour recherches réputées insuffisantes dès lors qu'elle a remis ses recherches de juin et juillet 2020 tardivement, soit après le 5 septembre 2020, date butoir selon la circulaire Covid (cf. consid. 4b supra). Cela est établi et au demeurant non contesté par l'intéressée.

Toutefois, la période Covid en question porte sur les mois de mars à août 2020, pour laquelle les recherches doivent être appréciées dans la globalité de la période, qui constitue une période unique de contrôle prenant fin à la date butoir du 5 septembre 2020.

Or, on observe que durant les 6 mois que compte cette période, l'assurée a remis en temps utile la preuve de 40 recherches, soit une moyenne de 6,6 recherches par mois. Cette période contrôlée de six mois doit en outre être réduite de deux semaines (soit du 6 au 11 mars 2020, correspondant à une période d'incapacité de travail totale, et du 22 au 28 juin 2020 pour des jours de vacances sans contrôle).

Ainsi, sur une période déterminante de 5,5 mois, soit 22 semaines, l'assurée a effectué une moyenne de 1,8 recherche par semaine, soit un peu plus de 7 postulations par mois si l'on transpose sur la totalité de la période. En tant que tel, ce nombre de recherches pouvait

être qualifié de suffisant, sans du reste que la qualité des recherches ait été remise en cause.

En conclusion, même en faisant abstraction des 20 recherches supplémentaires, pourtant effectivement faites en juin-juillet 2020, mais remises tardivement, on obtient un nombre de recherches d'emploi qui ne permet pas de retenir que l'assurée a contrevenu à son obligation d'un effort soutenu suffisant, propre à retrouver du travail et à réduire le dommage. Ce sont d'ailleurs les efforts déployés à la recherche d'un nouvel emploi qui ont abouti à l'annulation de l'inscription de l'assurée au chômage dans le courant du mois de novembre 2020.

Dans ces circonstances concrètes, il y a donc lieu de considérer que la recourante a satisfait globalement à l'obligation de trouver un travail convenable sur l'ensemble de la période de contrôle Covid à considérer, respectivement qu'elle a tout mis en oeuvre, malgré la situation sanitaire, pour se donner les chances de retrouver un emploi. C'est en définitive à tort que l'ORP - et après lui le SDE aux termes de sa décision sur opposition - a sanctionné la recourante du chef de recherches d'emploi insuffisantes durant la période contrôlée du 1^{er} mars au 31 août 2020.

6. a) Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la sanction que recouvre la décision sur opposition du 27 janvier 2021.

b) En vertu de l'art. 61 let. f^{bis} LPGA, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et applicable en l'espèce, dans le cadre des litiges en matière de prestations, la procédure est soumise à des frais judiciaires si la loi spéciale le prévoit ; si ce n'est pas le cas, le tribunal peut en mettre à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou fait preuve de légèreté. Compte tenu de l'absence de disposition spéciale dans la LACI à cet égard, il ne sera pas perçu de frais judiciaires. Il n'y a par ailleurs pas lieu d'allouer de dépens, la recourante ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 27 janvier 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A. _____,
- 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 :