

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 juin 2021

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique

Greffière : Mme Jeanneret

Cause pendante entre :

O. _____, 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. O. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit le 14 novembre 2019 auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP), avec effet au 1^{er} décembre 2019, date pour laquelle l'U. _____ a résilié le contrat de travail qui les liait depuis 1994.

Dès décembre 2019, l'assuré a effectué des remplacements en qualité de chauffeur de car pour diverses entreprises de transport régulier ou touristique. S'agissant de contrats de travail auxiliaires, sur appel, il a annoncé ses diverses missions en tant que gain intermédiaire.

Par décision du 24 septembre 2020, l'ORP a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de l'assuré pour une durée de trois jours à compter du 1^{er} septembre 2020, au motif que ses recherches d'emploi pour la période de mars à août 2020 étaient insuffisantes.

Le 13 octobre 2020, l'ORP a réceptionné, dans sa boîte aux lettres, le formulaire des preuves de recherches d'emploi établi par l'assuré pour le mois de septembre 2020, faisant état de quatorze recherches réparties sur toute la période. Le formulaire, rempli à la main, comportait la signature de l'assuré et la date du 30 septembre 2020. Des formulaires de recherches d'emploi pour les mois d'avril à juillet 2020 étaient joints également.

Le même jour, l'ORP a rendu une décision par laquelle il a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de dix jours, en raison de l'absence de recherches d'emploi pour le mois de septembre 2020. Il était relevé que les recherches d'emploi n'avaient pas été remises dans le délai légal pour la période considérée.

L'assuré a formé opposition contre cette décision par courrier recommandé du 17 novembre 2020, faisant valoir que sa conseillère ORP lui avait indiqué par téléphone qu'il devait garder ses recherches d'emploi et les remettre lors d'un entretien physique à la fin de la pandémie. Il a

ajouté qu'il s'était rendu à plusieurs reprises aux bureaux de l'ORP, mais qu'il n'avait pas pu y accéder en raison de travaux. Enfin, il a indiqué que, travaillant sur appel comme chauffeur d'autobus et d'autocar, il était souvent en déplacement et qu'il n'avait eu que « quelques jours de retard sur le courrier qui [l']informait qu'on pouvait apporter les recherches d'emplois dans la boîte aux lettres ». Relevant qu'il s'agissait d'un retard « totalement involontaire », il trouvait la quotité de la sanction exagérée eu égard à ses efforts pour trouver des emplois temporaires en temps de pandémie.

Par décision sur opposition du 10 février 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition et confirmé la décision prise par l'ORP. Il a considéré que les arguments soulevés par le recourant n'étaient pas de nature à excuser le retard dans la remise du formulaire de recherches d'emploi, reçus le 13 octobre 2020. En particulier, nonobstant ses gains intermédiaires, il appartenait à l'assuré de respecter les devoirs découlant de son inscription auprès de l'ORP et de s'organiser de manière à rester atteignable par l'ORP dans un délai d'un jour. S'agissant de la quotité de la sanction, l'intimé a relevé que l'assuré avait précédemment été sanctionné pour une insuffisance de recherches d'emploi, ce qui devait entraîner l'application du barème prévu en cas d'absence de recherche d'emploi pour la deuxième fois. Partant, en prononçant la durée minimale dudit barème, l'ORP avait tenu compte d'une faute légère et n'avait donc pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

B. Par acte du 8 mars 2021, O._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant implicitement à sa réforme dans le sens du prononcé d'une suspension moins sévère.

Dans sa réponse du 15 avril 2021, l'intimé a préavisé le rejet du recours, pour les motifs développés dans la décision 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 quotité des jours de suspension prononcée à l'égard du recourant en raison du retard dans la remise de ses recherches d'emploi.

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.

L'art. 26 al. 2 OACI précise que 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).

b) 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. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours par motif de suspension (art. 30 al. 3 LACI).

Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est d'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'art. 45 al. 5 OACI prévoit ensuite que, si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence, les suspensions subies pendant les deux dernières années étant prises en compte dans le calcul de la prolongation.

c) En sa qualité d'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79 [décision d'un ORP]). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux

d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée). Les autorités décisionnelles pourront le cas échéant aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif (TF 8C_708/2019 du 10 octobre 2020 consid. 4.2 et 6.2).

A cet égard, le Tribunal fédéral a admis que des sanctions inférieures au barème du SECO soient prononcées dans des circonstances particulières, telles qu'un retard minime, un premier manquement, un comportement jusqu'alors irréprochable et une qualité, respectivement une quantité des recherches, suffisantes (TF 8C_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2 ; TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2). Il faut cependant que le cas d'espèce présente, par rapport à d'autres situations, des circonstances qui justifient de s'écarter des barèmes, dès lors qu'ils tendent précisément à garantir une égalité de traitement entre les administrés (TF 8C_708/2019 du 10 octobre 2020 consid. 6.3 ; 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 5 ; 8C_758 du 19 octobre 2018 consid. 5).

d) La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et 5.2 ; TF 8C_67/2020 du 23 juillet 2020 consid. 3.3).

4. a) En l'espèce, il est constant que le recourant a déposé ses recherches d'emploi pour le mois de septembre dans la boîte aux lettres de l'ORP de telle sorte qu'elles n'ont été réceptionnées que le mardi 13 octobre 2020 seulement. Ainsi, le dépôt n'est pas intervenu dans le délai légal, dont l'échéance était le lundi 5 octobre 2020. Dans son opposition, l'intéressé admettait avoir eu « quelques jours de retard », mais faisait

valoir qu'il s'agissait d'un retard « totalement involontaire ». Au stade du recours, l'intéressé ne soulève aucun élément de nature à faire admettre l'existence d'une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI, de sorte que la question du bien-fondé de la sanction n'est plus litigieuse.

Cela étant, il y a lieu de constater que la suspension litigieuse est justifiée dans son principe, le retard étant avéré et admis ; reste à en examiner la quotité.

b) Le recourant estime que la sanction infligée est trop sévère, eu égard aux efforts qu'il a fournis depuis son inscription au chômage, notamment en se procurant des gains intermédiaires, en effectuant de nombreuses recherches d'emploi et en suivant des formations.

Certes, le recourant a conclu, très rapidement après son inscription au chômage, des contrats d'auxiliaire qui lui permettent d'obtenir des gains intermédiaires. Il s'agit à n'en pas douter d'un élément propre à renforcer ses dossiers de postulation pour retrouver un emploi stable. Il convient cependant de relever que le retard reproché au recourant ne saurait être qualifié de minime, puisqu'il a déposé le formulaire de recherche du mois de septembre avec une semaine de retard. Par ailleurs, le recourant ne peut pas se prévaloir d'un comportement irréprochable ou de recherches d'emploi quantitativement ou qualitativement supérieures à la moyenne, puisqu'il a précisément été sanctionné en septembre 2020 en raison de recherches d'emploi insuffisantes. Or, cette décision, non contestée par le recourant, portait sur une période de six mois. Ainsi, ni le manquement reproché, ni le comportement du recourant dans le cadre du chômage ne justifient de s'écarter du barème du SECO.

Le recourant fait valoir d'autre part qu'il faut tenir compte des difficultés liées à la crise sanitaire. A ce propos, il y a lieu d'admettre que, durant les mois de mars et avril 2020, la situation des personnes inscrites au chômage a pu être quelque peu flottante en raison du semi-confinement mis en place pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Les

ORP et le Service de l'emploi ont toutefois tenu compte de cette problématique dans le traitement des dossiers, jusqu'à ce que des processus adaptés soient mis en place. En outre, durant l'été et l'automne 2020, une grande partie des restrictions en lien avec la lutte contre la pandémie ont été levées. Dans ce contexte, le recourant ne rapporte aucun élément propre à faire admettre que sa situation personnelle présentait des spécificités justifiant un traitement différent des autres personnes inscrites au chômage durant la même période. Au contraire, étant inscrit au chômage depuis décembre 2019, le recourant en connaissait déjà les rouages avant le début de la crise sanitaire et savait, en particulier, qu'il devait effectuer un nombre minimal de recherches chaque mois et en donner le compte-rendu à l'ORP dans un certain délai. La situation de crise sanitaire ne permet ainsi pas, à elle seule, de s'écarter du barème valable pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

c) S'agissant de la quotité de la suspension prononcée, l'ORP a appliqué le nombre de jours minimal du barème prévu pour un deuxième manquement en cas d'absence de recherches d'emploi (dix à dix-neuf jours ; LACI IC, D79, ch. 1.D). L'intimé a confirmé la sanction, en relevant que la faute avait été qualifiée de légère à juste titre par l'ORP et qu'il était correct de considérer qu'il s'agissait du deuxième manquement de l'assuré en matière de recherches d'emploi.

A cet égard, il convient de relever en premier lieu que le barème du SECO distingue cinq catégories de manquements en fonction de leur nature (LACI IC, D79, ch. 1.A à 1.E) et fixe, pour chacune, une échelle applicable en cas de premier manquement et une autre, plus élevée, pour un second manquement. Ces distinctions ont pour corollaire que la deuxième échelle de sanction d'une catégorie s'applique uniquement lorsque la personne assurée réitère un manquement entrant dans la même catégorie. En revanche, si la précédente sanction concernait un autre type de manquement, elle constitue uniquement un facteur d'aggravation influant sur le choix de la durée de la suspension dans les limites fixées par l'échelle applicable au nouveau manquement considéré pour lui-même.

En l'occurrence, il y a lieu de constater qu'en raison du dépôt – certes tardif – des recherches d'emploi du mois de septembre 2020, le barème applicable au recourant n'est pas le ch. 1.D, qui sanctionne l'absence de recherche d'emploi, mais bien le ch. 1.E, qui concerne spécifiquement les recherches d'emploi remises avec du retard. Par ailleurs, la première suspension prononcée à l'égard du recourant concernait l'insuffisance de ses recherches d'emploi sur une période donnée, soit un manquement visé par le ch. 1.C du barème, et non la remise tardive des formulaires de recherches d'emploi durant ce laps de temps – ni même l'absence de recherche d'emploi retenue à tort par l'intimé. Par conséquent, on ne peut parler de second manquement pour les faits examinés dans le présent recours. Le ch. 1.E du barème prévoyant une sanction de cinq à neuf jours la première fois, l'ORP et l'intimé ne pouvaient pas infliger une sanction de dix jours, sauf à s'écarter du barème du SECO. Aucun autre élément du dossier ne permet de justifier ce dépassement, ce d'autant que l'intimé qualifie la faute de légère. Force est ainsi de constater que la décision litigieuse consacre une sanction trop sévère en regard des normes applicables et qu'elle doit être réduite.

d) Cela étant, pour fixer la quotité de la sanction, il faut tenir compte du fait que le retard reproché au recourant est de l'ordre de quelques jours, constituant une faute légère, comme l'a retenu l'intimé. Quant à la précédente sanction prononcée à l'encontre du recourant, elle concernait également un manquement de peu de gravité, puisque le recourant a été sanctionné par la durée minimale prévue par le barème, dont l'échelle se situe entre trois et quatre jours de suspension la première fois. Dès lors, compte tenu de l'ensemble des circonstances, il paraît adéquat de prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage de sept jours.

5. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision attaquée réformée en ce sens que la sanction est réduite à sept jours, en

raison de la remise tardive des recherches d'emploi du mois de septembre 2020.

b) La procédure en matière de prestation devant le tribunal cantonal des assurances n'est soumise à des frais que si la loi spéciale le prévoit (art. 61 let. ^fbis LPGA). Tel n'étant pas le cas s'agissant de la LACI, il n'est dès lors pas perçu de frais judiciaires.

c) Enfin, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 10 février 2021 par Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que la durée de la suspension est réduite à sept jours.
- 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 :

- O. _____,
- 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 :