

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 octobre 2021

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

N. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, à Lausanne, intimé.

**Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 et 45 al. 3 OACI ; art.
41 LPGA**

E n f a i t :

A. N. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé comme [...]. Ses mandats ont pris fin en raison de la pandémie de Covid-19.

L'assuré s'est inscrit le 3 avril 2020 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), avec effet à cette date.

Par décision du 14 janvier 2021, l'ORP a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2021 en raison de l'absence de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2020.

Par courrier électronique du même jour, la conseillère ORP de l'assuré lui a écrit pour l'informer qu'elle n'avait pas reçu le formulaire intitulé « *Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » pour le mois de décembre 2020. L'assuré a répondu par retour de courrier électronique qu'il avait oublié de les transmettre. Il a expliqué qu'il était parti à [...] pour [...] du 3 au 8 janvier 2021 et qu'il avait vécu une fin d'année un peu chaotique avec quelques problèmes familiaux. L'intéressé a en outre précisé que le formulaire en question serait disponible le lendemain sur le support informatique de l'ORP.

Le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2020, remis à l'ORP le 15 janvier 2021, comprend des postulations datées des 2, 4, 7, 15, 18, 21, 22, 23 et 29 décembre 2020.

Le 15 janvier 2021, l'assuré a formé opposition auprès du Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé) contre la décision du 14 janvier 2021, concluant implicitement à son annulation. Il a soutenu que l'ORP avait rendu sa décision avant d'examiner s'il existait une excuse valable. Il s'est prévalu d'un oubli et des excuses présentées à l'ORP dans l'échange de courriers électroniques du 14 janvier 2021.

Le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de janvier 2021 comprend notamment une recherche d'emploi le 4 janvier 2021 ([...]).

Par décision du 12 avril 2021, le SDE a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP. Il a retenu que le dossier ne contenait aucune recherche d'emploi relative au mois de décembre 2020 qui aurait été remise à temps, ce que l'intéressé ne contestait pas. Constatant que l'assuré se prévalait d'un empêchement non fautif, le SDE a expliqué que les motifs invoqués, à savoir le séjour à l'étranger du 3 au 8 janvier 2021 et les problèmes familiaux, ne sauraient être assimilés à une impossibilité objective ou subjective et ne suffisaient pas à excuser valablement le dépassement du délai impératif pour la remise des recherches d'emploi. Le SDE a confirmé la quotité de la sanction. Il a estimé qu'en qualifiant la faute de légère et qu'en retenant la durée minimale de suspension prévue par l'autorité de surveillance pour un manquement tel que celui qui est reproché à l'assuré, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

B. Par acte du 20 avril 2021, N. _____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant implicitement à son annulation. Le recourant se prévaut en substance d'une mauvaise application de 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). Il se prévaut du séjour à l'étranger et reproche à l'ORP de ne pas avoir instruit plus en détail sa situation familiale. Il soutient que, avant de prononcer une sanction, l'ORP aurait dû s'enquérir d'une éventuelle excuse valable.

Dans sa réponse du 18 mai 2021, l'intimé a proposé le rejet du recours. Il réitère en substance les motifs développés dans 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), 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 question de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2021, au motif qu'il n'avait pas remis en temps utile les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2020.

3. a) Dans un moyen d'ordre formel qu'il convient de traiter à titre préalable, le recourant prévaut implicitement d'une violation du droit d'être entendu au motif que l'ORP lui a immédiatement notifié une décision de suspension, sans qu'il n'ait eu la possibilité de s'exprimer.

b) aa) Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), le droit d'être entendu

garantit notamment à chaque personne le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance de toute argumentation présentée à l'autorité et de se déterminer à son propos, dans la mesure où il l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (ATF 146 III 97 consid. 3.4.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1 et références citées).

bb) Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 et les références citées).

cc) En procédure administrative, l'art. 42 LPGa consacre, de façon générale, le droit d'être entendu, mais permet aux autorités administratives d'en faire abstraction lorsque la décision à rendre est soumise à la procédure d'opposition. Cette disposition est applicable à l'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI ; TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 ; consid. 3.2 ; Valérie Défago Gaudin, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Commentaire romand de la Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n. 4 et 27 ad art. 52 LPGa).

c) En l'occurrence, l'intimé a examiné les excuses alléguées par le recourant dans le cadre de la procédure d'opposition (décision attaquée, p. 3, ch. 5). Tant le SDE, en qualité d'autorité d'opposition, que

la Cour de céans, jouissent d'un plein pouvoir d'examen (Valérie Défago Gaudin, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Commentaire romand de la Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n. 25 ss ad art. 52 LPGA ; Jean Métral, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Commentaire romand de la Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n. 59 ad art. 61 LPGA ; TF 9C_205/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 1.3 et la référence citée). Dès lors qu'il a pu valablement faire valoir ses moyens devant l'autorité d'opposition, mais aussi devant la Cour de céans, ce qui n'est pas contesté, le recourant ne peut ainsi valablement se prévaloir d'une violation de son droit d'être entendu.

4. 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.

Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne en particulier l'assuré qui ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Une telle mesure vise 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, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi 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. 6.1.1 et 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

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 et ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (art. 26 al. 2 OACI ; ATF 145 V 90 consid. 3.1 ; 133 V 89 consid. 6.2). Un délai supplémentaire au sens de l'art. 43 al. 3 LPGA n'a pas à être accordé, la sanction ne reposant en l'occurrence que sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI, en corrélation avec l'art. 17 al. 1 LACI et les dispositions de l'OACI relatives aux recherches d'emploi ; les art. 21 et 43 al. 3 LPGA ne s'appliquent pas dans ce domaine (cf. art. 1 al. 2 LACI ; ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n. 30 ad art. 17 LACI). 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). La maladie peut être considérée comme un empêchement non fautif, si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (ATF 119 II 86 consid. 2 ; 112 V 255 ; TF 8C_898/2009 du 4 décembre 2009 et 8C_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). Une erreur est aussi excusable lorsqu'elle

découle d'un renseignement erroné sur lequel l'administré pouvait se fonder au regard des circonstances, conformément au droit à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst. ; ATF 112 la 305 consid. 3 ; 111 la 355 et les références). La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_541/2009 du 12 mai 2010 consid. 4 et les références citées).

5. a) 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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

b) Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Le principe inquisitoire est limité par le devoir des parties de collaborer à l'instruction. Dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les parties doivent en particulier apporter les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, avec pour corollaire le risque de supporter les conséquences de l'absence de preuve. La violation de l'obligation de collaborer peut avoir pour conséquence un renversement du fardeau de la preuve. Dans certaines circonstances, le juge pourra considérer qu'une partie ne pouvait ignorer la pertinence d'un fait ou d'un moyen de preuve. Si le fait n'est pas allégué ou le moyen de preuve pas produit spontanément, le juge conclura à leur inexistence et renoncera à toute mesure d'instruction à leur propos (Jean Métral, op. cit., n. 53 ad art. 61

LPGA ; ATF 125 V 193 consid. 2 ; voir également ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; TF 9C_961/2008 du 30 novembre 2009 consid. 6.3.).

c) En présence de deux versions différentes et contradictoires d'un état de fait, la préférence doit être accordée en général à celle que la personne assurée a donnée alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques (règle dite des « premières déclarations »), les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C_238/2018 du 22 octobre 2018 consid. 6).

6. a) En l'espèce, les parties conviennent que le recourant n'a pas remis le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2020 à l'ORP, respectivement qu'il l'ait transmis tardivement. Dans ces circonstances, force est de rappeler qu'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 à cet égard que les preuves des recherches d'emploi soient produites ultérieurement comme en l'espèce. Dès lors que la sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception, son principe n'est pas contestable.

Reste à examiner si le recourant peut se prévaloir d'une excuse valable justifiant la restitution du délai de remise du formulaire de recherches d'emploi litigieux.

b) aa) S'il y a lieu d'admettre que le recourant se trouvait à l'étranger du 3 au 8 janvier 2021, ce séjour ne constitue pas une excuse valable.

Premièrement, le fait pour un assuré de travailler temporairement ne le dispense pas de son obligation de remettre les preuves de ses recherches d'emploi dans le délai utile. Le contraire aboutirait à vider de son contenu l'obligation de rechercher un travail convenable prévue par l'art. 17 al. 1 LACI.

Deuxièmement, force est aussi d'admettre que le recourant aurait pu non seulement envoyer le formulaire avant son départ le 3 janvier 2021, mais également qu'il aurait pu l'envoyer sous forme électronique jusqu'au 5 janvier 2021, l'intéressé semblant être un utilisateur du « job-room » (plateforme de dépôt des offres d'emploi ; cf. échange de courriers électroniques du 14 janvier 2021). A cet égard, le recourant n'explique pas pourquoi le séjour en [...] l'aurait empêché de transmettre le formulaire à l'ORP ou de demander à un tiers de le faire pour lui. Une telle impossibilité est au demeurant très peu vraisemblable dans la mesure où l'intéressé a effectué, le 4 janvier 2021, une offre d'emploi pour [...], de sorte qu'il était en mesure de s'occuper de ses affaires administratives à cette période.

bb) Quant aux problèmes familiaux allégués, ils ne reposent que sur une déclaration du recourant.

Sous l'angle de l'instruction, c'est lieu de rappeler qu'en matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2 ; TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 consid. 4 et les références). La preuve en question doit être fondée sur des éléments matériels, les déclarations de l'assuré étant insuffisantes (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n°32 ad art. 17 LACI p. 206). Or en l'occurrence, le recourant ne produit aucune pièce attestant des problèmes familiaux allégués. Comme on l'a vu ci-dessus, le principe inquisitoire est limité par le devoir que l'intéressé avait de collaborer à l'instruction. Il ne pouvait par conséquent pas ignorer la pertinence de déposer des pièces pour établir les problèmes familiaux dont il se prévaut (ex. rapport médical, etc.). Il n'appartenait ni à l'autorité intimée ni à la Cour de céans d'instruire cette question sans que le recourant n'ait fourni le moindre indice quant à la gravité des litiges familiaux en question dont on ignore tout et sur leur incidence sur sa

santé et sa capacité à gérer ses affaires administratives (cf. consid. 5b *supra*).

Sous l'angle de l'appréciation des preuves disponibles, rien ne permet de penser que le recourant se trouvait dans un tel état qu'il lui était impossible de remettre dans le délai imparti ses recherches d'emploi à l'ORP.

En premier lieu, le recourant, interpellé par sa conseillère ORP, décrit une situation « *un peu chaotique avec quelques problèmes familiaux* » (cf. courrier électronique du 14 janvier 2021). Cette description, à laquelle on confère la valeur de premières déclarations au sens de la jurisprudence précitée (cf. consid. 5c *supra*), n'est pas dramatique au point de limiter la capacité de l'intéressé à gérer ses affaires administratives.

En deuxième lieu, on constate que, selon le formulaire de recherches d'emploi litigieux, auquel on confère également la valeur de premières déclarations (cf. consid. 5c *supra*), le recourant a effectué des postulations les 2, 4, 7, 15, 18, 21, 22, 23 et 29 décembre 2020. On doit en inférer que, durant cette période, l'intéressé était apte à gérer ses affaires administratives.

Enfin, en troisième lieu, quelques jours seulement après avoir effectué sa dernière postulation le 29 décembre 2020, le recourant est parti à l'étranger pour [...]. Dans ce contexte, on imagine mal un évènement familial à ce point traumatisant pour empêcher l'intéressé de gérer ses affaires administratives.

On doit dès lors en déduire, au degré de la vraisemblance prépondérante, que les problèmes familiaux en question n'empêchaient pas le recourant de remettre le formulaire de recherches d'emploi dans les temps à l'ORP.

c) Par surabondance, on relève que qu'il est expressément indiqué sur le formulaire « *preuve des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » que « *pour chaque période de contrôle (mois civil), la personne assurée doit fournir à l'office compétent au plus tard le 5 du mois suivant, au moyen du présent formulaire, la preuve écrite des efforts qu'elle entreprend pour chercher du travail (art. 26 OACI).* », de sorte que le recourant a clairement été informé du délai à respecter pour le dépôt des recherches d'emploi, ce dont il ne disconvient du reste pas.

d) A la lumière de ce qui précède, le recourant, qui n'a certes pas agi par mauvaise volonté, n'a pas été en mesure d'établir, au degré de la vraisemblance prépondérante, une excuse valable pour la remise tardive des justificatifs de ses recherches d'emploi litigieuses ni aucun élément permettant une restitution de délai au sens de l'art. 41 LPGA. Il a ainsi commis une faute qui doit être sanctionnée par une suspension de son droit à l'indemnité de chômage en raison de l'absence de recherches durant le mois de décembre 2020 en vue de trouver un travail convenable (cf. art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI).

7. La quotité de la sanction, non contestée dans le cas d'espèce, est fixée au minimum du cadre défini par l'art. 30 al. 3 LACI, l'art. 45 OACI et le barème des mesures de suspension élaboré par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à l'attention des organes de l'assurance chômage (Bulletin LACI IC, D79, ch. 1.D/1). Vérifiée d'office, elle ne prête pas flanc à la critique.

8. a) Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition rendue le 12 avril 2021 confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne le prévoyant pas (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la partie recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 12 avril 2021 par le Service de l'emploi est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. _____ (recourant),
- Service de l'emploi (intimé),
- Secrétariat d'Etat à l'Economie,

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 :