

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 7 février 2022

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

Z. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 al. 2 OACI.

E n f a i t :

A. Z. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1958, s'est annoncé le 11 décembre 2019 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (actuellement [...], ci-après : ORP) et a revendiqué des prestations de chômage à compter du 1^{er} janvier 2020.

Dès le 21 janvier 2021, l'assuré a entrepris une mission temporaire de « *project manager* » par l'intermédiaire de la société [...], avec un terme prévu au 30 juin 2021. Parallèlement, à compter du 1^{er} février 2021, l'assuré a été engagé pour une durée déterminée par l'entreprise [...], à un taux de 30 % pour les mois de février et mars 2021 puis de 60 % pour les mois d'avril à septembre 2021. Ces activités ont été dûment annoncées en tant que gains intermédiaires.

Par décision du 15 mars 2021, l'ORP a suspendu le droit de l'intéressé à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} mars 2021, au motif que l'intéressé n'avait pas remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois de février 2021 dans le délai légal.

Par courrier du 16 mars 2021, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision précitée. Il a exposé que les recherches effectuées au cours des derniers mois lui avaient permis de décrocher deux emplois à temps partiel, exercés parallèlement en gain intermédiaire, et que cette nouvelle organisation lui avait fait oublier l'échéance légale pour la remise de ses justificatifs de recherche d'emploi, lesquels étaient ainsi parvenus à l'ORP avec quelques jours de retard. L'assuré a ajouté que la pénalité infligée lui causait un tort certain, dans la mesure où l'activité qu'il déployait en gain intermédiaire pour une société de portage salarial n'était rémunérée que trente jours après le règlement par le client.

Par décision sur opposition du 15 juin 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a

partiellement admis l'opposition formée par l'intéressé et a réformé la décision contestée en ce sens que la durée de la suspension était ramenée de cinq à deux jours. Dans sa motivation, le SDE a relevé que le délai légal pour déposer la preuve des recherches d'emploi relatives au mois de février 2021 arrivait à échéance le 5 mars 2021 et que le formulaire idoine n'avait été remis à l'ORP que le 12 mars 2021. Or s'il était certes louable que l'assuré ait retrouvé deux emplois à temps partiel, cette circonstance ne le dispensait pas pour autant de continuer à effectuer des recherches d'emploi au cours de la période litigieuse et de les remettre à l'ORP dans le délai imparti. C'était dès lors à juste titre que l'office avait prononcé une suspension du droit aux indemnités de chômage. S'agissant de la quotité de la sanction, le SDE a observé que l'assuré n'avait fait l'objet d'aucune autre sanction au cours des deux années précédant son manquement, que ses recherches d'emploi apparaissaient par ailleurs suffisantes et qu'elles avaient été remises spontanément – bien que tardivement – à l'ORP peu de temps après l'échéance du délai légal. Aussi, compte tenu de ces circonstances et de la gravité du manquement reproché, une suspension d'une durée de deux jours était retenue.

B. Par acte daté du 9 juillet 2021 et envoyé sous pli recommandé le 11 juillet suivant, Z._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à son annulation. En substance, le recourant fait valoir que la sanction prononcée est disproportionnée dans la mesure où elle lui inflige une pénalité financière de 910 fr. alors même qu'il n'a fait que dépasser de cinq jours ouvrés le délai pour remettre ses justificatifs. Il soutient que, partout ailleurs, un tel retard n'occasionnerait qu'un rappel ou une mise en demeure, voire des intérêts moratoires. L'intéressé ajoute que le manquement reproché est lié au démarrage de deux activités en parallèle et qu'un tel retard ne s'est jamais produit par le passé, ni ne se reproduira à l'avenir. Cela étant, il estime que la sanction devrait tout au plus être ramenée à une demi-journée d'indemnité.

Par réponse du 6 août 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours. Le SDE souligne en particulier que, dans le domaine de

l'assurance-chômage, aucun avertissement ou sommation préalable n'est obligatoire en cas de suspension du droit à l'indemnité, même si le comportement de l'assuré est par ailleurs irréprochable. Il rappelle en outre que, nonobstant le démarrage de deux emplois en gain intermédiaire, l'assuré restait tenu de remettre ses postulations dans le délai légal.

Par réplique du 5 septembre 2021, le recourant a persisté dans ses précédents motifs. Il allègue plus particulièrement qu'il a non seulement débuté deux emplois en parallèle au début de l'année 2021 mais que, à la même période, il suivait de surcroît - par l'intermédiaire de l'ORP - un cours d'allemand intensif tous les jours, avec des exercices à rendre pour le lendemain, et qu'à cela s'ajoutaient encore les charges usuelles d'un père de famille. En annexe, le recourant produit divers justificatifs relatifs aux emplois exercés en gain intermédiaire et aux cours d'allemand suivis sur assignation de l'ORP.

Dupliquant le 24 septembre 2021, l'intimé a maintenu sa position. Il retient pour l'essentiel que nonobstant les éléments mis en exergue par le recourant, il appartenait malgré tout à ce dernier de s'organiser et de s'assurer que ses recherches d'emploi seraient transmises en temps utile.

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. Est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de deux jours, au motif que celui-ci n'avait pas remis en temps utile les justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de février 2021.

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.

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 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.

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_675/2018 du 31 octobre 2019 consid. 2.2) 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 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). 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. Aux termes de la décision litigieuse (p. 2), l'intimé a retenu que le recourant avait remis le formulaire de recherches d'emploi du mois de février 2021 en date du vendredi 12 mars 2021, soit après l'échéance - au vendredi 5 mars 2021 - du délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI.

Le recourant reconnaît avoir remis ses justificatifs avec un retard équivalant à cinq jours ouvrés. A sa décharge, l'intéressé fait toutefois valoir qu'il a simultanément débuté deux emplois à temps partiel au début de l'année 2021, en gain intermédiaire, qu'il suivait par ailleurs des cours d'allemand à la même période et qu'à cela s'ajoutaient ses charges de père de famille (cf. opposition du 16 mars 2021, mémoire de recours du 11 juillet 2021 p. 1 et réplique du 5 septembre 2021 p. 2). Quand bien même ces éléments illustrent les multiples tâches assumées par le recourant lors de la période litigieuse, de telles circonstances ne dispensaient toutefois pas l'intéressé de remettre en temps voulu ses recherches d'emploi pour le mois de février 2021. En effet, tant que le chômage n'a pas pris fin, l'obligation de rechercher un emploi convenable – et, corrélativement, d'en apporter la preuve à l'autorité compétente – subsiste (voir dans ce sens Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 18 ad. art. 17 LACI p. 201). En particulier, l'assuré ayant trouvé une activité salariée ou indépendante prise en compte à titre de gain intermédiaire doit, lui aussi, continuer à rechercher un travail convenable mettant fin au chômage et ce même s'il est alors en activité (TF C 16/07 du 22 février 2007 consid. 3.1 et la référence citée ; Rubin, loc. cit.) ; de même, il est également tenu d'apporter la preuve de recherches suffisantes (ch. B317 Bulletin LACI IC). Dès lors, sans douter de l'énergie investie dans le démarrage de deux nouvelles activités en gain intermédiaire, il reste que le recourant se devait néanmoins, en parallèle, de continuer à satisfaire aux obligations légales qui lui incombaient en tant que demandeur d'emploi. La remise tardive des recherches d'emploi de février 2021 au motif d'une surcharge d'activité – soit la réalisation de deux gains intermédiaires, en sus de la fréquentation d'un cours d'allemand et de charges familiales – ne peut donc qu'être imputée à faute au recourant.

Peu important en outre les conséquences d'un éventuel retard dans d'autres domaines, que ce soit sous la forme d'un simple rappel, d'une mise en demeure ou encore d'intérêts moratoires (cf. mémoire de recours du 11 juillet 2021 p. 1). Seules sont en effet pertinentes, en l'espèce, les dispositions applicables en matière d'assurance-chômage. Or

le législateur a précisément estimé que le régime des sanctions de la LACI ne pouvait pas s'harmoniser avec la LPGA et, en particulier, avec les art. 21 al. 4 et 43 al. 3 LPGA qui prévoient tous deux une procédure de mise en demeure. Par conséquent, la suspension du droit à l'indemnité est exclusivement soumise aux dispositions spécifiques de l'assurance-chômage, en particulier l'art. 30 LACI et les dispositions d'exécution adoptées par le Conseil fédéral (ATF 139 V 164 consid. 3.2). Parmi celles-ci figure notamment l'art. 26 al. 2 OACI, permettant de sanctionner la remise tardive de recherches d'emploi sans délai supplémentaire ou avertissement préalable (cf. consid.3b supra ; ATF 124 V 225 consid. 5b ; voir également ch. D3 Bulletin LACI IC).

Au surplus, il y a lieu de souligner que la ponctualité passée du recourant ne saurait être déterminante dans le présent contexte, en tant qu'elle ne laisse pas présumer de l'absence d'omission future (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3).

A l'aune de ce qui précède, il convient donc de retenir que la remise des recherches d'emploi à l'ORP pour le mois de février 2021 est intervenue, sans excuse valable, après l'échéance du délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI. Il s'ensuit qu'une suspension est justifiée.

5. La sanction étant confirmée dans son principe, reste à en examiner la quotité.

a) 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 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).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes

d'exécution (ch. D79 Bulletin LACI IC). 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).

Dans le contexte de spécifique de l'art. 26 al. 2 OACI, des sanctions inférieures au barème susmentionné peuvent être envisagées dans des situations 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).

b) En l'espèce, le SDE a ramené de cinq à deux jours la durée de la suspension infligée au recourant, relevant que ce dernier n'avait pas d'antécédents, que ses recherches avaient été produites peu de temps après l'échéance du délai légal et qu'elles apparaissaient par ailleurs suffisantes (cf. décision sur opposition du 15 juin 2021 p. 3). Ce faisant, l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé pas de son pouvoir d'appréciation. On relèvera, à titre exemplatif, que la jurisprudence a tenu pour fondée une suspension d'un jour prononcée à l'encontre d'un assuré ayant remis ses justificatifs avec un jour de retard (TF 8C_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2). Cela étant, une suspension de deux jours ne contrevient pas au principe de proportionnalité dans le cas particulier, le recourant ayant transmis ses preuves de recherches d'emploi le 12 mars 2021, soit sept jours après l'échéance du délai de l'art. 26 al. 2 OACI.

Partant, la suspension litigieuse n'apparaît pas critiquable, ni excessive dans sa quotité. Aussi y-a-t-il lieu de la confirmer.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition du 15 juin 2021 confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours déposé le 11 juillet 2021 par Z._____ est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 15 juin 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- 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 :

- Z._____,
- 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 :