

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 20 mai 2022

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Meylan

Cause pendante entre :

U._____, sans domicile connu, recourant,

et

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

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. U._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], séparé, s'est inscrit le 30 août 2021 auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP), sollicitant des prestations de l'assurance-chômage à compter de cette date.

Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès le 30 août 2021 par la Caisse cantonale de chômage.

Par décision du 28 octobre 2021 (n° 342443201), l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité chômage de l'assuré pendant douze jours à compter du 30 août 2021 au motif que ce dernier n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Par décision du même jour (n° 342477561), l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2021 au motif que ce dernier n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2021 dans le délai légal.

Le 24 novembre 2021, l'assuré a formé oppositions contre ces décisions.

Par décisions sur opposition du 31 janvier 2022, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté les oppositions de l'assuré et confirmé les décisions contestées.

B. Le 10 mars 2022, U._____ a interjeté recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre « *la décision du 31 janvier 2022* » qui confirmait la décision n° 342477561, concluant, implicitement, à son annulation. Il a notamment exposé s'être inscrit auprès de l'ORP à la suite de sa séparation, être sans abri et ne pas avoir

été informé par son conseiller, lors de son premier entretien, que « *les 5 mois avant chômage coûter[ai]ent une grosse réduction* ».

Par réponse du 29 mars 2022, le SDE a conclu au rejet du recours.

Répliquant le 11 avril 2022, l'assuré a précisé faire recours à l'encontre de « *deux affaires de suspension de droit* » dont l'une des affaires concernait la suspension de son indemnité de chômage pendant douze jours.

Le 12 avril 2022, l'assuré a adressé à la Cour de céans le formulaire de « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » pour le mois de septembre 2021.

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, l'acte de recours a été déposé en mains propres auprès du greffe du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) le 10 mars 2022. Dans la mesure où les décisions litigieuses, datées du 31 janvier 2022, ont été notifiées au recourant à une date

inconnue, la question de la recevabilité sous l'angle du respect du délai de recours souffre exceptionnellement de rester indécise, le recours, devant, quoi qu'il en soit, être rejeté, ainsi qu'on le verra. L'absence de domicile du recourant a, en outre, rendu impossible la notification d'une ordonnance de mise en conformité.

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 à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage, d'une part, pour une durée de douze jours en raison de l'absence de recherches d'emploi durant la période précédant son chômage et, d'autre part, pour une durée de cinq jours au motif qu'il n'a pas remis à temps le formulaire de recherches pour le mois de septembre 2021.

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'abrèger. 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.

b) L'art. 30 al. 1 let. c LACI prévoit une sanction en cas de violation de l'obligation de diminuer le dommage consacré à l'art. 17 al. 1, par une suspension du droit à l'indemnité. La sanction 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 faisant 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 130 consid. 1 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

Le droit à l'indemnité de chômage a en effet pour corollaire un certain nombre de devoirs, qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage, et d'éviter le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références ; TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si cette assurance n'existait pas (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

c) L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement, de sorte qu'un assuré doit être sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction. A la fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, l'assuré doit donc s'efforcer de trouver un nouvel emploi pendant le délai de congé. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et de manière générale durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1).

d) 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. Si dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes, 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).

L'absence de places vacantes, une période de vacances de certaines entreprises ou des difficultés personnelles particulières ne légitiment pas les assurés à s'abstenir de rechercher un emploi. Au contraire, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les

démarches de recherches d'emploi doivent s'intensifier (ATF 133 V 89 consid. 6.1.1 ; Rubin, op. cit., n. 23 ad art. 17 LACI p. 201 et les références citées).

e) La personne assurée 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).

L'assuré doit apporter les preuves de ses recherches d'emploi et supporte les conséquences de l'absence de preuve. Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi ou à la date de celle-ci soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective, respectivement à temps, des justificatifs. Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (ATF 145 V 90 consid. 3.2).

4. 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

5. **a)** En l'espèce, s'agissant, tout d'abord, de la décision sur opposition du 31 janvier 2022 (confirmant la décision n° 342443201 du 28 octobre 2021), l'intimé fait grief au recourant de ne pas avoir effectué

de recherches d'emploi au cours de la période précédant son chômage, considérant que tel aurait dû être le cas du 30 mai au 29 août 2021, et a ainsi suspendu son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de douze jours.

b) Il sied de constater que le recourant a indiqué sur les formulaires récapitulatifs relatifs aux recherches d'emploi pour la période avant chômage « *chercher du travail* » et « *faire des études dans [s]on métier* » en lieu et place des renseignements sur les « entreprise, adresse, personne contactée, numéro de tél. ». Le recourant n'a pas non plus renseigné l'ORP sur le poste, les dates et le mode de postulation.

Quand bien même il prétend avoir fait des démarches durant la période précédant son chômage, le recourant n'en a fourni aucune preuve. La première recherche documentée dans son dossier date de septembre 2021, ce qui est postérieur à son inscription au chômage.

Or, en vertu des principes rappelés ci-avant, le recourant était tenu d'effectuer des recherches d'emploi avant son inscription au chômage, malgré le fait qu'il traversait une période difficile (séparation et absence de domicile fixe) (cf. Rubin, op. cit., n. 22 ad art. 17 LACI p. 201). Ses difficultés personnelles particulières ne pouvaient le légitimer à s'abstenir de rechercher un emploi. Peu importe en l'occurrence la période pendant laquelle de telles recherches étaient exigibles puisque le recourant ne démontre pas en avoir effectuées.

Pour le surplus, le recourant ne saurait se prévaloir de son ignorance pour se soustraire à son obligation de rechercher un emploi, dans la mesure où il s'agit d'une règle de comportement élémentaire qui implique qu'un assuré doit être sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (cf. *supra* consid. 3c). Il sera en outre relevé que l'éventuelle indication donnée par le conseiller ORP lors du second entretien du 21 septembre 2021 et non lors du premier entretien du 7 septembre 2021 ne saurait avoir une quelconque incidence sur les devoirs qui incombaient au recourant avant

son inscription au chômage. Ainsi, si cette indication n'a effectivement été donnée qu'au second entretien, elle n'a pu influencer le comportement du recourant.

Par ailleurs, l'erreur de droit, qui est admise de manière restrictive, est fondée sur l'idée que le justiciable doit s'efforcer de prendre connaissance de la loi et que son ignorance ne lui permet de s'exculper que dans des cas exceptionnels (ATF 129 IV 238 consid. 3.1). L'ignorance de la loi ne constitue donc en principe pas une raison suffisante et il appartient à celui qui se trouve face à une situation juridique qu'il ne maîtrise pas de prendre les renseignements nécessaires (ATF 128 IV 201 consid. 2).

Force est ainsi de constater que le recourant a manqué à son obligation de rechercher un emploi durant la période précédant son chômage. L'intimé était dès lors légitimé à prononcer une suspension de son droit aux indemnités pour ce motif.

c) L'intimé a également considéré, par décision sur opposition du 31 janvier 2022, confirmant la décision n° 342477561 du 28 octobre 2021, que le recourant a remis tardivement le formulaire de recherches d'emploi afférent au mois de septembre 2021.

d) Le recourant soutient avoir montré ce formulaire à son conseiller ORP en date du 21 septembre 2021, lequel lui aurait dit « *de les reprendre* ».

Le recourant n'apporte toutefois aucune preuve qu'il a remis le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de septembre 2021 à l'ORP dans le délai échéant le 5 octobre 2021 (soit un mardi) conformément à l'art. 26 al. 2 OACI. L'éventuelle remise du formulaire à la date du 21 septembre 2021 ne saurait quoi qu'il en soit pas prise en compte, car prématurée compte tenu de l'exigence minimale de deux à trois recherches d'emploi par semaine (cf. procès-verbal d'entretien du 7 septembre 2021).

Conformément à la jurisprudence indiquée ci-dessus (consid. 3e), le recourant doit supporter les conséquences de son manquement, respectivement de son manque de diligence dans la remise du formulaire de recherches d'emploi. A cet égard, on doit observer que le recourant n'a pas pris toutes les précautions utiles, notamment en ne s'inscrivant pas au « Job-room », soit la plateforme permettant la transmission électronique du formulaire (cf. procès-verbal d'entretien du 21 septembre 2021). Il convient encore de rappeler que, sous la rubrique « *Remarques* » des formulaires « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* », il est clairement indiqué que « [l]es recherches d'emploi déposées après le 5^e jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuses valables », de sorte qu'il appartient en définitive aux assurés de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder leurs droits.

Enfin, il ne ressort du dossier aucune autre circonstance qui permettrait de retenir une excuse valable au retard du recourant au sens des art. 26 al. 2 OACI et 41 LPGA et ainsi de renoncer à une sanction.

A la lumière de ce qui précède, le recourant n'a pas été en mesure d'établir qu'il avait remis en temps utile les justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de septembre 2021. Le recourant a ainsi commis une faute qui doit être sanctionnée par une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage.

e) Les difficultés de la langue française également invoquées par le recourant ne sont pas rendues vraisemblables ; ses écrits ne permettent pas de constater une difficulté telle en langue française qu'elle l'empêcherait de remplir ses obligations et aucun élément au dossier n'en fait d'ailleurs état, le conseiller ORP relevant simplement que le recourant a un fort accent. Au contraire, il ressort du CV transmis par le recourant que ce dernier a une très bonne maîtrise de la langue française.

f) Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, c'est à juste titre que l'intimé a confirmé les suspensions du droit du recourant à l'indemnité de chômage prononcées par l'ORP.

6. Les suspensions étant justifiées dans leur 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 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).

En tant qu'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).

b) En cas d'absence de recherches d'emploi pendant le délai de congé, ce par quoi il faut également comprendre, en l'absence de contrat de travail, les mois écoulés avant l'inscription au chômage, le barème prévoit une suspension de quatre à six jours pendant un délai de congé d'un mois (faute légère), de huit à douze jours pendant un délai de congé de deux mois (faute légère) et de douze à dix-huit jours pendant un

délai de congé de trois mois et plus (faute légère à moyenne) (LACI IC, D79, ch. 1B).

c) S'agissant de l'absence de recherches d'emploi, respectivement de recherches d'emploi remises tardivement, le barème du SECO prévoit une suspension de cinq à neuf jours la première fois et de dix à dix-neuf jours la deuxième fois.

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_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

e) En qualifiant les fautes du recourant de légères et en retenant, d'une part, une durée de suspension de douze jours pour manquement de recherches d'emploi au cours de la période précédant le droit à l'indemnité de chômage et, d'autre part, une durée de cinq jours pour dépôt tardif de ses recherches d'emploi afférentes au mois de septembre 2021, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a appliqué les sanctions minimales prévues dans ces cas.

C'est le lieu de rappeler que certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme d'éventuels problèmes financiers rencontrés par l'assuré (Rubin, op. cit. n° 109 ad art. 30 LACI ; avec la référence à l'arrêt TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6). À cet égard, la situation difficile que le recourant a traversée, soit en particulier sa situation de logement et ses difficultés financières, ne sauraient avoir une quelconque incidence sous l'angle de la quotité des sanctions.

Les quotités des suspensions ne prêtent en définitive pas le flanc à la critique.

7. a) Il ressort des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et les décisions sur opposition attaquées confirmées.

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. 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 est rejeté, dans la mesure où il est recevable.
- II.** Les décisions sur opposition rendues le 31 janvier 2022 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, sont confirmées.
- 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 :

- U. _____, par avis dans la FAO,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,

- Secrétariat de l'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 :