

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 février 2023

Composition : Mme PASCHE, juge unique
Greffière : Mme Girod

Cause pendante entre :

S._____, à [...], recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

**Art. 39 al. 1 LPGA ; art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et 30 al. 3 LACI ; art.
26 et 45 OACI.**

E n f a i t :

A. S. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi à plein temps auprès de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) [...] en vue de percevoir des indemnités de chômage dès le 12 octobre 2021. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur pour la période du 12 octobre 2021 au 11 octobre 2023.

Selon les éléments du dossier, l'ORP a, par décision du 15 novembre 2021, prononcé une suspension du droit de l'assuré aux indemnités de chômage pour une durée de huit jours dès le 12 octobre 2021, au motif de recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé.

Par décision du 23 novembre 2021, l'ORP a une nouvelle fois suspendu l'assuré pour une durée de trois jours dès le 1^{er} novembre 2021, au motif que celui-ci n'avait pas remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2021 dans le délai légal.

Selon le procès-verbal de l'entretien de conseil du 10 juin 2022, la conseillère en placement de l'assuré lui a indiqué que l'ORP n'avait pas reçu son formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois de mai 2022. L'assuré lui a alors répondu qu'il avait envoyé ses recherches par courrier depuis le bureau de poste [...].

Par décision du 14 juin 2022, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré aux indemnités de chômage pour une durée de dix jours dès le 1^{er} juin 2022, motif pris du défaut de remise des recherches précitées dans le délai légal.

Par la suite, l'ORP a réceptionné le 16 juin 2022 un pli de la Poste suisse, dont l'enveloppe, adressée à « Office Régional de Placement [...], Route [...], [...] », indiquait « Envoi tombé au rebut ». La fiche

explicative reçue à la même date mentionnait notamment : « L'envoi ci-joint n'a pas pu être distribué. Conformément aux conditions générales de la Poste, il a été ouvert pour déterminer votre adresse. Afin de pouvoir à l'avenir vous retourner immédiatement les envois non distribuables, nous vous prions d'indiquer l'adresse complète de l'expéditeur sur l'enveloppe ». Était jointe une enveloppe affranchie le 4 juin 2022 à 14 h 13 à la filiale postale de [...], sur laquelle avait été apposée la mention « Le destinataire est introuvable à l'adresse indiquée ». Cette enveloppe portait l'adresse manuscrite suivante :

« Rte [...]
[...]
[...] »

L'assuré s'est opposé à la décision du 14 juin 2022 par correspondance reçue le 22 juin 2022 par le Service de l'emploi (depuis le 1^{er} juillet 2022 : Direction générale de l'emploi et du marché du travail [DGEM]). Il a en substance fait valoir qu'il avait « oublié de marquer ORP, en dessus de l'adresse, ce qui [était] une erreur stupide qui [aurait] pu [lui] faire perdre définitivement ce courrier ».

Par décision sur opposition du 7 octobre 2022, la DGEM (ci-après : l'intimée), a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé la décision contestée. Si elle a admis l'envoi de la preuve des recherches d'emploi en date du 4 juin 2022, elle a considéré que les explications présentées par l'assuré ne permettaient pas d'excuser le manquement qui lui était reproché. Elle a souligné qu'il appartenait en particulier à l'assuré de prendre toutes les précautions utiles pour que ce document parvienne à l'ORP. Or, il ne pouvait lui échapper qu'en omettant de mentionner le destinataire de son courrier, il courait le risque que la Poste ne soit pas en mesure de délivrer son pli. L'assuré avait partant agi avec négligence, comportement constitutif d'une faute légère qui justifiait une suspension du droit à l'indemnité de chômage. Enfin, la quotité de la sanction tenait correctement compte des circonstances du cas d'espèce, au regard également de l'échelle des suspensions édictée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO).

B. Par acte du 5 novembre 2022, S._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de cette décision sur opposition, concluant implicitement à son annulation. Il a en substance allégué avoir correctement effectué ses recherches d'emploi, qu'il avait également remises dans le délai légal à l'office postal. Par ailleurs, son courrier était effectivement parvenu à l'ORP en dépit de « l'erreur de frappe » qu'il avait commise. Il a en outre contesté l'identité de nature avec le manquement de 2021, où il lui avait été reproché d'avoir adressé la preuve de ses recherches d'emploi par courriel au lieu de les avoir remises en version papier.

Dans sa réponse du 9 décembre 2022, la DGEM a maintenu sa position et conclu au rejet du recours.

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 bienfondé de la suspension du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de dix jours à compter du 1^{er} juin 2022, en raison de la remise tardive de ses recherches d'emploi pour le mois de mai 2022.

3. a) Le droit à l'indemnité de chômage a 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 124 V 225 consid. 2b et les références ; TF 8C_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3).

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.

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).

En cas d'envoi postal, la date de remise au bureau de poste fait foi, conformément au principe de l'expédition (cf. art. 39 al. 1 LPGA ; ATF 145 V 90 consid. 6).

b) Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). La suspension du droit à l'indemnité est

destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

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).

5. En l'espèce, il est établi que le recourant a déposé le pli contenant la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de mai 2022 à la Poste suisse le 4 juin 2022. Ce courrier a été réceptionné par l'ORP [...], qui est l'une des antennes de l'ORP [...], le 16 juin 2022. En outre, l'intimée ne remet pas en question l'adéquation des recherches effectuées.

Elle oppose toutefois la remise tardive des recherches d'emploi en raison d'une erreur d'adressage, que le recourant admet. En l'absence d'indications relatives à l'expéditeur, cet envoi n'a pas pu lui être retourné, mais a été conduit au rebut postal, où son destinataire a été déterminé par la mise en relation du contenu de l'envoi avec l'adresse incomplète figurant sur l'enveloppe. La double négligence du recourant a ainsi induit un délai d'acheminement du courrier de douze jours, ce qui n'est pas usuel.

Le recourant a lui-même qualifié son omission « d'erreur stupide ». A défaut des démarches accomplies par la Poste, cette négligence grossière aurait conduit à la perte du courrier, ce que le recourant a également reconnu. Or, cette erreur aurait pu être rectifiée en procédant à une simple vérification de l'enveloppe, attention que l'on était en droit d'attendre du recourant conformément à son devoir de diligence (cf. TF 4C.2/2005 du 30 mars 2005 consid. 4.2). En négligeant d'agir de la sorte, l'on doit admettre avec l'autorité intimée que le recourant a fait preuve d'un manquement fautif à l'origine de la remise tardive de ses recherches d'emploi.

Conformément à la jurisprudence rigoureuse relative aux obligations des assurés en matière d'assurance-chômage, cela justifie une suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage.

6. La sanction devant ainsi être confirmée dans son principe, il 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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

Aux termes de l'art. 45 al. 5 OACI, si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence (première phrase). Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (seconde phrase).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC). Celui-ci prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de premier retard dans la remise des recherches

d'emploi, la faute étant qualifiée de légère (Bulletin LACI IC, D79/1.E1). En cas de première récidive, la gravité de la faute est légère ou moyenne et la durée de suspension augmentée à dix à dix-neuf jours (Bulletin LACI IC, D79/1.E2).

A noter qu'en cas de remise des recherches d'emploi par voie postale, le SECO a enjoint l'ORP d'attendre le douzième jour du mois pour rendre une décision de suspension au titre de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, compte tenu du délai de remise du courrier (Bulletin LACI IC, D 33).

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 la personne assurée compte tenu de toutes les circonstances, notamment personnelles, ainsi que de son attitude générale vis-à-vis de l'assurance-chômage (TF 8C_750/2021 du 20 mai 2022 consid. 3.2 et les références).

Dans le contexte de l'art. 26 al. 2 OACI, le Tribunal fédéral a confirmé des sanctions inférieures au barème du SECO 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 (par exemple TF 8C_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2 et TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2).

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_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 et 4.4).

b) Le cas d'espèce est peu commun, dans la mesure où le recourant a rempli ses obligations en matière d'observation des délais. Cependant, la négligence avec laquelle il a procédé a conduit au défaut de réception de son courrier non seulement dans le délai légal, mais encore dans le temps d'attente fixé par le SECO avant le prononcé d'une sanction en cas d'envoi postal des recherches d'emploi.

A la différence de ce qui prévaut en matière de l'expédition par voie électronique, une erreur d'adressage ne doit en principe pas nuire à l'assuré (cf. TF 8C_339/2016 du 29 juin 2016 consid. 4.4 ; Anne-Sylvie Dupont, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Loi sur la partie générale des assurances sociales, Commentaire romand, Bâle 2018, n° 11 ad art. 39 LPGA et les références). En effet, une erreur de ce type n'empêche en principe pas la réception du courrier, comme cela a d'ailleurs été le cas en l'espèce. De même, le fait que le destinataire ne puisse pas être identifié n'induit pas le refus pur et simple du courrier, mais en général son retour à l'expéditeur (cf. ch. 2.6.1 des Conditions générales « Prestations du service postal » pour la clientèle privée, éd. jan 2023). A cet égard, les enquêtes conduites au rebut postal visent à ce que le courrier puisse effectivement être acheminé ou retourné (cf. ch. 2.6.2 des Conditions générales précitées).

Ici encore, les circonstances soumises à l'appréciation de la Cour sont singulières, car l'expéditeur n'a pas commis une simple « erreur de frappe », mais a omis la mention du destinataire sur son courrier. Toutefois, la Cour tient pour établi au stade de la vraisemblance prépondérante que le recourant a déposé ce courrier au guichet postal. Sa conviction à cet égard repose sur l'examen du timbre avec QR code apposé sur ce pli. Or, comme le Tribunal fédéral l'a relevé au détour d'une jurisprudence portant sur l'acquiescement tardif d'une avance de frais (cf. TF 9C_94/2008 du 30 septembre 2008 consid. 6), l'on peut se demander s'il n'appartient pas à un employé du guichet postal, en sa

qualité d'auxiliaire d'une institution de droit public comme la Poste suisse, d'attirer l'attention du client lorsqu'un élément clé pour l'acheminement du courrier fait ostensiblement défaut.

Il s'agit peut-être d'un cas limite. Néanmoins, à la lumière de l'ensemble des circonstances, la faute du recourant apparaît comme particulièrement légère. Dans ces conditions, il convient de considérer que la durée de la suspension est trop sévère au regard de la négligence de l'assuré.

Quant à la majoration de la sanction en raison d'un même manquement préalable, il ressort des allégations, non contredites, du recourant, que celle-ci ne recouvrait pas le même complexe de fait. Au demeurant, le recourant a rectifié son comportement à la suite de cette sanction intervenue au terme de la première période de contrôle de son chômage. Par la suite, il s'est toujours conformé à ses devoirs en matière de recherches d'emploi. En outre, le recourant ne se désintéressait pas de ses obligations, dans la mesure où il a effectivement fourni les efforts nécessaires pour rechercher un emploi et s'est rendu en personne au guichet de la poste dans le délai idoine pour en déposer la preuve.

Ainsi et conformément au principe de la proportionnalité, il y a lieu de s'écarter du barème du SECO et de réduire la quotité de la sanction à cinq jours de suspension dès le 1^{er} juin 2022. Une telle sanction paraît plus appropriée que la suspension de base de dix jours, prononcée à l'encontre de tout autre assuré qui commet une faute, qualifiée de légère à moyenne, du même type pour la deuxième fois. La durée de la sanction initiale est au demeurant équivalente à celle prévue en cas de deuxième défaut de recherches d'emploi (cf. Bulletin LACI IC, D79/1.D2), alors que les circonstances ne sont pas transposables au cas d'espèce (dans le même sens, voir TF 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.1).

7. a) En conclusion, le recours doit être partiellement admis et la décision sur opposition du 7 octobre 2022 réformée, en ce sens que le

droit du recourant à l'indemnité de chômage est suspendu pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} juin 2022.

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

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

- I. Le recours est partiellement admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 7 octobre 2022 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est réformée, en ce sens que S._____ est suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} juin 2022.
- 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 :

- S._____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :