

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 mai 2024

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Genilloud

Cause pendante entre :

W. _____, à [...], recourante,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 et 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. W._____, née en [...], titulaire d'un CFC de vendeuse, a notamment travaillé, depuis le mois septembre 2008, en qualité de « secrétaire principale » pour le compte de l'entreprise de paysagisme de son compagnon. Son activité a pris fin le 30 septembre 2020 à la suite de la séparation du couple. Elle s'est inscrite une première fois à l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP) le 1^{er} octobre 2020.

Ayant été engagée par l'entreprise D._____ Sàrl en qualité de secrétaire-comptable à 50 % à compter du 1^{er} mars 2022, son inscription à l'ORP a été annulée.

Le 31 décembre 2022, l'assurée a démissionné de ce dernier emploi avec effet au 31 janvier 2023, en raison du comportement irrespectueux de son employeur à son égard. Elle s'est donc à nouveau inscrite à l'ORP le 31 janvier 2023 et a requis le versement de l'indemnité journalière de chômage à compter du 1^{er} février 2023, en faisant état d'une disponibilité à 70 %. Un délai-cadre d'indemnisation échouant le 31 janvier 2025 a été ouvert.

Dans un procès-verbal du 15 mai 2023 relatif à un entretien de conseil du même jour, la conseillère en personnel a indiqué qu'elle n'avait pas reçu les preuves des recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023, précisant que l'assurée lui avait affirmé les lui avoir envoyées.

Par décision du 16 mai 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage durant cinq jours à compter du 1^{er} mai 2023, au motif qu'elle n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant le mois d'avril 2023.

Par courrier du 24 mai 2023, la recourante a transmis à l'ORP notamment une copie du document contenant ses recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023.

Par pli du 13 juin 2023, l'assurée s'est opposée à cette décision. Elle faisait valoir qu'elle n'était pas fautive, respectivement pas responsable de la perte de son courrier par la Poste. Elle expliquait qu'elle avait bien adressé, le 3 mai 2023, en courrier A plus, ses recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023 et qu'elle n'avait jusqu'alors jamais eu de problème d'envoi, notamment lors de l'envoi de ses recherches d'emploi des mois précédents. Elle indiquait en outre qu'elle se trouvait dans une situation financière précaire et qu'elle était suivie par un psychologue à cause de son dernier employeur.

Par courrier du 7 août 2023, la DGEM a imparti à l'assurée un délai au 4 septembre 2023 pour lui fournir la preuve de son envoi du 3 mai 2023, « puisque le courrier A+ est traçable en utilisant le numéro de suivi ».

L'assurée n'a pas répondu à ce courrier.

Par courrier du 11 septembre 2023, la DGEM a informé l'assurée de son intention de modifier à son détriment la décision du 16 mai 2023 en prononçant une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de dix jours en lieu et place de cinq jours, au motif qu'elle avait déjà été sanctionnée par le passé pour une absence de recherches d'emploi durant le mois de décembre 2021, ce dont la décision du 16 mai 2023 ne tenait pas compte. La DGEM a dès lors imparti à l'assurée un délai au 29 septembre 2023 pour lui indiquer si elle souhaitait maintenir son opposition ou la retirer, précisant qu'à défaut d'une réponse dans ledit délai, l'opposition serait considérée comme maintenue.

L'assurée n'a pas réagi.

Par décision sur opposition du 11 octobre 2023, la DGEM a rejeté l'opposition et réformé la décision du 16 mai 2023, en ce sens que la durée de la sanction est aggravée de cinq à dix jours. En substance, elle considérait que l'assurée n'avait pas apporté, sous l'angle de la

vraisemblance prépondérante, la preuve de l'envoi, dans le délai légal, de ses recherches d'emploi relatives au mois d'avril 2023 et qu'elle devait par conséquent supporter cette absence de preuve. Bien que les recherches d'emploi pour le mois litigieux lui étaient parvenues le 30 mai 2023 et lors de l'opposition, elles n'avaient pas à être prises en compte, puisque tardives. L'assurée n'avait par ailleurs fait valoir aucun élément qui permettrait de lui accorder une restitution de délai. Quant à la quotité de la sanction, elle était conforme aux dispositions légales et directives en la matière, compte tenu notamment du fait que l'assurée avait déjà été sanctionnée en décembre 2021 en raison de l'absence de recherches d'emploi.

B. Par acte reçu le 13 octobre 2023 par la DGEM, transmis à la Cour de céans comme objet de sa compétence, W. _____ a déféré cette dernière décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, demandant son annulation. Elle reprenait pour l'essentiel les arguments développés dans le cadre de son opposition, ajoutant toutefois que le suivi des envois des courriers A plus ne mentionnait pas le destinataire.

Par courrier du 30 octobre 2023, le juge instructeur a invité la recourante à lui fournir la quittance de son envoi du 3 mai 2023 ou une attestation écrite du buraliste postal qui se souviendrait de l'envoi et de la date à laquelle il a été effectué, et lui a imparti pour ce faire un délai au 13 novembre 2023.

Ce courrier est demeuré sans réponse.

Dans sa réponse du 10 janvier 2024, l'intimée a 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 présent litige a pour objet le point de savoir si l'intimée était fondée à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pendant dix jours au motif qu'elle n'avait pas transmis, dans le délai légal, la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023.

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 citées ; TF 8C_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3). 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).

Ainsi, aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage 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 et doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

b) 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. 3.2 et 3.3).

c) 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).

d) Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage 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. Cette disposition sanctionne les manquements aux obligations prévues par les art. 17 al. 1 LACI et 26 OACI (ATF 145 V 90 consid. 3.1 et la référence citée).

4. 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

b) Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2).

La personne assurée doit apporter la preuve de ses recherches d'emploi et supporte les conséquences de l'absence de preuve concernant la remise des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste des recherches d'emploi et la date effective de sa remise (ATF 145 V 90 consid. 3.2 et les références citées ; TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2 ; cf. également Rubin, op. cit., n° 32 ad art. 17 LACI, p. 206). 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. En outre, le dépôt, en procédure, de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité (ATF 145 V 90 consid. 3.2 et la référence citée).

5. En l'espèce, l'intimée a prononcé, à l'encontre de la recourante, une suspension de son droit à l'indemnité de chômage durant dix jours, au motif qu'elle n'avait pas fait de recherches d'emploi au mois d'avril 2023, respectivement qu'elle ne les lui avait pas, sans excuse valable, transmises dans le délai légal. De son côté, la recourante allègue avoir transmis ses recherches d'emploi pour le mois litigieux le 3 mai 2023, par courrier A plus.

Cela étant, force est de constater que la recourante n'a en l'occurrence pas réussi à établir, ou à tout le moins à rendre vraisemblable, avoir envoyé à l'intimée le formulaire relatif à ses recherches d'emploi dans le délai légal. A cet égard, il y a en particulier lieu de relever que ni l'ORP d[...] ni celui d[...] n'a retrouvé le document litigieux dans leur dossier respectif. Dans le cadre de la procédure d'opposition, l'intimée a offert à la recourante la possibilité de lui fournir la preuve de son envoi du 3 mai 2023 en utilisant le numéro de suivi. La recourante n'a toutefois jamais répondu à ce courrier expliquant plus tard, dans son acte de recours, que le suivi des envois ne mentionnait pas le destinataire d'un envoi. S'il est certes vrai que tous les suivis des envois des courriers A plus ne mentionnent pas automatiquement le destinataire d'un envoi, il n'en demeure pas moins que la recourante n'a pas été en mesure de rendre vraisemblable avoir procédé à un quelconque envoi en courrier A plus le 3 mai 2023. D'ailleurs, dans le cadre de la procédure de recours, elle n'a pas non plus donné suite au courrier du juge instructeur lui donnant l'opportunité de prouver son envoi par d'autres moyens, notamment en produisant soit la quittance de l'envoi soit une attestation écrite du buraliste postal qui se souviendrait de cet envoi et de la date à laquelle il a été effectué.

Pour le reste, la remise, le 24 mai 2023, d'une copie du formulaire contenant ses recherches d'emploi pour le mois litigieux n'est pas propre à fournir une quelconque indication sur la remise de l'original à l'autorité, et encore moins sur la date effective de la remise ; on ne saurait dès lors retenir sur cette base que la recourante a apporté la preuve du dépôt - à la Poste ou auprès de l'ORP - dans le délai légal, du formulaire en question. Enfin, l'allégation de la recourante selon laquelle elle n'aurait jamais eu de problèmes d'envoi auparavant n'est pas pertinent. Une telle allégation apparaît au demeurant erronée dans la mesure où il ressort du dossier qu'un problème similaire semble s'être produit pour ses recherches d'emplois du mois de février 2023 (cf. procès-verbal du 7 mars 2023 relatif à un entretien de conseil du même jour).

Ainsi, faute de preuve fondée sur des éléments matériels, l'ensemble des allégations de la recourante ne constitue pas un faisceau d'indices suffisants de la remise dans le délai du formulaire de recherches d'emploi à l'ORP (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2 ; 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.2 et références citées). La recourante ne prétend du reste pas que ses problèmes psychologiques ou d'autres motifs l'auraient empêché, respectivement dispensé de remettre à l'ORP le formulaire dans le délai légal. L'intimée était donc fondée à considérer que le formulaire de recherches d'emploi litigieux n'était pas parvenu à l'ORP en temps utile à teneur de l'art. 26 al. 2 OACI et à en tirer les conséquences juridiques sur le droit à l'indemnité du recourant selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI mis en corrélation avec l'art. 17 al. 1 LACI (cf. *supra* consid. 3).

6. La suspension du droit à l'indemnité de chômage étant fondée 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 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 précise encore que la durée de suspension est prolongée en conséquence (première phrase) si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, les suspensions subies pendant les deux dernières années étant le cas échéant prises en compte dans le calcul de la prolongation (seconde phrase).

b) 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, valable dès le 1^{er} juillet 2023, ch. D79). 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_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 4.1 et la référence citée).

c) 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).

d) En l'espèce, la durée de la suspension fixée à dix jours par l'intimée, au demeurant non contestée par la recourante, demeure dans le cadre défini par les art. 30 al. 3 LACI et 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) et échappe donc à la critique. En effet, la remise tardive des preuves des recherches d'emploi sont pratiquement assimilées à l'absence de recherches d'emploi (ATF 133 V 89 consid. 6.2 ; Rubin, op. cit. n° 30 ad art. 17). Ainsi, au regard de l'échelle officielle des sanctions prévue en cas d'absence de recherches d'emploi (Bulletin LACI IC, D79, 1.D), une suspension de cinq à neuf jours doit ainsi être prononcée lors d'un premier manquement et de dix à dix-neuf jours lors d'un second manquement. Aussi, c'est à juste titre que l'intimée a tenu compte d'une précédente sanction entrée en force, prononcée - il y a moins de deux ans - le 21 janvier 2022 à l'endroit de la recourante qui n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2021 dans le délai légal. En tant que la sanction prononcée correspond au minimum prévu par ledit barème en cas de deuxième manquement, l'intimée n'a commis aucun abus ou excès de son pouvoir d'appréciation et a pleinement respecté le principe de la proportionnalité. Dès lors, la suspension de dix jours est appropriée, au vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, si bien qu'il y a lieu de la confirmer.

Pour le surplus, c'est le lieu de rappeler que la situation financière précaire de la recourante ne joue aucun rôle dans l'évaluation de sa faute (Boris Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI ; cf. aussi TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6) et ne saurait avoir une quelconque incidence sous l'angle de la quotité de la sanction.

En définitive, la sanction prononcée par l'intimée est justifiée tant dans son principe que dans sa quotité, étant précisé que l'intimée a respecté les conditions d'une *reformatio in pejus* (art. 12 OPGA [ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11) puisqu'elle a donné l'occasion à la

recourante de retirer son recours par pli du 11 septembre 2023, pli auquel la recourante n'a pas donné suite.

6. a) Compte tenu de ce qui précède, il convient de rejeter le recours et de confirmer la décision querellée.

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,
le juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 11 octobre 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- W. _____, à [...],
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :