

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} février 2024

Composition : M. PARRONE, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourant,

et

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

**Art. 38, 39 et 41 LPGA ; 17 et 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 et 45 al.
3 et 5 OACI**

E n f a i t :

A. Après une première inscription à l'assurance-chômage en date du 9 février 2021, annulée le 16 août suivant, A. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est annoncé le 26 janvier 2022 puis à nouveau le 3 novembre suivant en tant que demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office Régional de Placement (ORP) de [...]. Lors de sa dernière inscription, il a sollicité le bénéfice des prestations du chômage à compter du 3 novembre 2022 et a bénéficié, par sa caisse de chômage, de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation dès cette date.

Par décision du 17 janvier 2023, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 10 jours à compter du 1^{er} janvier 2023, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2022 dans le délai légal.

Par décision du 24 juillet 2023, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Pôle suspension du droit (ci-après : le Pôle suspension du droit) a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 10 jours à compter du 1^{er} juin 2023, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de mai 2023 dans le délai légal.

Par décision du 15 août 2023, le Pôle suspension du droit a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 16 jours à compter du 1^{er} juillet 2023, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de juin 2023 dans le délai légal.

Par décision du 15 septembre 2023, le Pôle suspension du droit a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 22 jours à compter du 1^{er} septembre 2023, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'août 2023 dans le délai légal. Il était précisé que le dossier de l'intéressé auprès de l'ORP avait été fermé en date du 22 août 2023 en sorte que la période de contrôle courait du 1^{er} au 22 août 2023.

Dans un courrier du 26 septembre 2023 (date du timbre postal), l'assuré a déclaré à l'autorité administrative former opposition contre les sanctions prononcées à son encontre en « juillet, août et septembre 2023 », faisant valoir en substance que des motifs (c'est-à-dire, une grossesse difficile de sa conjointe enceinte de 7 mois et une décision d'expulsion de la régie immobilière au mois de juillet 2023) l'ont empêché d'« être à 100 % sur [s]es recherches d'emploi ».

Le 17 octobre 2023, l'assuré a complété sa contestation, répétant qu'il était extrêmement stressé par sa situation psychosociale délicate sur la base des justificatifs joints et ajoutant que son ancien employeur ne lui avait pas versé son salaire durant plusieurs mois.

Ces envois ont été enregistrés par l'autorité administrative comme une triple opposition aux décisions des 24 juillet, 15 août et 15 septembre 2023.

Par trois décisions sur opposition séparées du 25 octobre 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'assuré le 26 septembre 2023 en raison de tardiveté, si bien qu'elle a confirmé les décisions de suspension du 24 juillet et 15 août 2023. Pour le reste, elle a rejeté l'opposition dirigée contre la décision de suspension du 15 septembre 2023, retenant que, malgré les difficultés évoquées, la suspension litigieuse était justifiée tant sur le principe que dans sa quotité tenant compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

B. Par acte du 17 novembre 2023 (date du timbre postal), A._____ s'est opposé aux trois décisions sur opposition du 25 octobre 2023 jointes devant la DGEM, laquelle l'a transmis le 22 novembre 2023 à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme éventuel objet de sa compétence. A._____ indique son désaccord avec ces décisions sur opposition qu'il conteste, expliquant qu'il a été en retard

dans ses recherches d'emploi, qu'il a informé sa conseillère de sa situation psychologique affectée par les événements (les manques de salaires de la part de son ancien employeur, l'expulsion de son logement et la grossesse de sa conjointe dont le terme était prévu au début du mois de décembre 2023), ajoutant qu'il se trouve sanctionné par l'assurance-chômage de juillet à la fin novembre 2023 et qu'il est sans revenus depuis 5 mois. Il produit notamment une attestation médicale du 8 novembre 2023 du Dr N. _____, généraliste, médecin traitant, dont on extrait ce qui suit :

“Monsieur A. _____ m'a expliqué la situation psycho-sociale difficile dans laquelle il s'est trouvé ces derniers mois : mariage et grossesse de son épouse avec accouchement attendu bientôt, expulsion de son appartement de [...] avec échéance le 20 septembre et la nécessité pour lui, de trouver un logement décent pour la venue de son enfant. Dans ces circonstances il a vécu un stress majeur et n'a pas eu les moyens psychologiques de faire face à toutes ses obligations en particulier annoncer à l'assurance-chômage en temps voulu les recherches d'emploi qu'il a continué à faire avec régularité.

Monsieur A. _____ est au chômage, ayant quitté l'entreprise [...] SA après plusieurs mois de salaire non payé. Cette entreprise est finalement en faillite. Il a trouvé un logement pour lui et sa famille et s'est installé le 15 septembre à [...].

Malgré son état psychique rapporté comme clairement altéré dès le mois de mai 2023, Monsieur A. _____ n'a pas consulté de médecin et il n'a pas cherché à obtenir un certificat médical d'incapacité de travail, qui lui aurait probablement été fait, selon les troubles qu'il me rapporte. Le certificat médical lui aurait permis d'éviter les pénalités infligées par l'assurance chômage.

Il est à noter que Monsieur A. _____ consulte le médecin qu'avec parcimonie, et uniquement dans une extrême nécessité.

Il fait recours à présent contre la décision de l'assurance[-]chômage et le recours peut s'appuyer sur le fait qu'il n'était clairement pas dans son état normal, bien que à présent ayant pu régler sa situation de logement, il se sente à nouveau bien et se sente tout à fait apte à faire les demandes d'emploi selon la réglementation de l'assurance[-]chômage.”

Dans sa réponse du 12 janvier 2024, la DGEM a conclu au rejet du recours et à la confirmation des décisions sur opposition attaquées. Elle observe que tant le certificat médical du 8 novembre 2023 du Dr N. _____ que les arguments présentés par le recourant ne lui permettent pas de revoir sa position.

Une copie de cette écriture a été transmise au recourant le 17 janvier 2024, lequel a également eu la possibilité de consulter le dossier auprès du greffe du tribunal.

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 recours déposé le 17 novembre 2023 par le recourant a pour objet les trois décisions sur opposition rendues le 25 octobre 2023 par la DGEM. Deux de ces décisions sur opposition déclarent irrecevable l'opposition formée le 26 septembre 2023 en raison de tardiveté et confirment les décisions de suspension des 24 juillet et 15 août 2023. La troisième décision sur opposition rejette l'opposition dirigée contre la

décision de suspension du 15 septembre 2023 qu'elle confirme tant sur le principe que sur la quotité de la sanction infligée au recourant.

3. a) Conformément à l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure.

Selon l'art. 38 LPGA, si le délai, compté par jours ou par mois, doit être communiqué aux parties, il commence à courir le lendemain de la communication (al. 1). Lorsque le délai échoit un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, son terme est reporté au premier jour ouvrable qui suit ; le droit cantonal déterminant est celui du canton où la partie ou son mandataire a son domicile ou son siège (al. 3). Aux termes de l'al. 4, les délais en jours ou en mois fixés par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement (let. a), du 15 juillet au 15 août inclusivement (let. b), du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (let. c).

L'acte d'opposition doit être remis au plus tard le dernier jour du délai à l'assureur ou, à son adresse, à la Poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 39 al. 1 LPGA). Le délai légal de l'art. 52 al. 1 LPGA ne peut pas être prolongé (art. 40 al. 1 LPGA).

b) Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de sa date incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; 136 V 295 consid. 5.9). En ce qui concerne plus particulièrement la notification d'une décision ou d'une communication de l'administration, elle doit au moins être établie au degré de la vraisemblance prépondérante requis en matière d'assurance sociale (ATF 121 V 5 consid. 3b). L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve (ou de vraisemblance prépondérante), en ce sens que si la notification ou sa date sont contestées et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de

se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 et les références), dont la bonne foi est présumée lorsque ses déclarations sont compréhensibles et suffisamment vraisemblables (ATF 142 III 599 consid. 2). La preuve de la notification peut toutefois résulter d'autres indices que des indications postales ou de l'ensemble des circonstances, par exemple d'un échange de correspondance ultérieur ou du comportement du destinataire (ATF 142 IV 125 consid. 4.3 ; TF 2C_523/2019 du 12 novembre 2019 consid. 3.5). La personne à qui l'acte n'a pas été notifié doit par ailleurs s'en prévaloir en temps utile, dès lors que, d'une manière ou d'une autre, elle est au courant de la situation ; attendre passivement serait contraire au principe de la bonne foi (TF 9C_202/2014 & 9C_209/2014 du 11 juillet 2014 consid. 4.2. et les références citées).

c) 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 (art. 41 LPGa).

Par empêchement non fautif d'accomplir un acte de procédure, il faut comprendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou une erreur excusable (ATF 119 II 86 consid. 2a). L'empêchement est non fautif lorsque, pour des motifs indépendants de la volonté de l'assuré ou de son représentant, il leur était impossible d'effectuer l'acte requis dans le délai initial ou d'instruire un tiers en ce sens. Classiquement, il s'agit par exemple d'une hospitalisation urgente ensuite d'un accident ou d'une maladie grave, ou du décès d'un proche (TF 8C_210/2008 du 5 novembre 2008 consid. 3.3 ; 8C_666/2014 du 7 janvier 2015 consid. 4.2 ; 9C_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2). L'absence de faute a en revanche été niée lorsque les motifs sont liés à l'organisation ou à la gestion du travail (TF 9C_821/2016 du 2 février 2017 consid. 3).

Il incombe à la partie qui invoque un empêchement, afin d'obtenir la restitution d'un délai, de prouver les faits pertinents (conformément au principe général exprimé notamment à l'art. 8 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210] ; TF 1C_464/2008 du 25 novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F_1/2009 du 19 janvier 2009).

d) En l'occurrence, l'intimée a considéré qu'au vu de l'envoi par courrier B de ses décisions des 24 juillet et 15 août 2023, parvenues au plus tard les 31 juillet et 22 août 2023 à leur destinataire, les délais d'opposition respectifs étaient arrivés à échéance les 14 et 21 septembre 2023. Aussi, en formant opposition le 26 septembre 2023, l'assuré avait agi tardivement, sans que les explications apportées à l'appui de sa cause le 17 octobre 2023 ne lui permettent d'obtenir la restitution des délais légaux d'opposition.

Rien au dossier ne permet de remettre en cause les constatations de l'intimée à ce propos, et partant, le caractère tardif de l'opposition du 26 septembre 2023. En effet bien que les décisions des 24 juillet et 15 août 2023 aient été notifiées en courrier B, le recourant ne prétend pas qu'il ne les aurait pas reçues ou qu'il les aurait reçues après les dates retenues par la DGEM. Il ne conteste pas expressément les notifications ou la date de celles-ci et ne met pas en avant d'éléments permettant de penser qu'il y ait eu un problème de notification. Le recourant, qui semble argumenter seulement sur le fond, ne conteste pas le caractère tardif de son opposition.

e) Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté sur ce point et que les décisions attaquées – qui échappent à la critique en tant qu'elles déclarent irrecevable l'opposition formée le 26 septembre 2023 par le recourant contre les décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage des 24 juillet et 15 août 2023 – doivent être confirmées.

A titre superfétatoire, il convient de mentionner que même s'il avait été entré en matière sur l'argumentation du recourant relative au

caractère bien ou mal fondé de ces décisions de suspension, le recours aurait été rejeté pour les mêmes motifs que ceux qui seront exposés ci-dessous pour la décision du 15 septembre 2023.

4. a) En ce qui concerne la décision de suspension rendue le 15 septembre 2023 par le Pôle suspension du droit, l'opposition a été déposée en temps utile par le recourant.

Le litige porte sur la suspension du recourant dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 22 jours à compter du 1^{er} septembre 2023, pour des recherches d'emploi insuffisantes durant le mois d'août 2023.

b) aa) 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. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment.

bb) Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité 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.

cc) 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 (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). 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_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2). 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).

dd) 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). 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).

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 125 V 193 consid. 2 et les références). 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 139 V 176 consid. 5.2 et les références).

c) En l'occurrence, l'autorité intimée a constaté que le recourant n'avait pas remis à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'août 2023 dans le délai légal, lequel arrivait à échéance le mardi 5 septembre 2023, si bien qu'il n'avait présenté à l'ORP aucune preuve de recherche d'emploi effectuée durant le mois d'août 2023.

Il y a lieu de constater que le recourant ne peut pas se prévaloir de motifs permettant d'excuser la remise intervenue hors du délai légal de la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois d'août 2023.

Malgré la situation difficile évoquée dans l'opposition puis rappelée dans l'écriture de recours, c'est-à-dire le fait que les manques de salaires de la part de son ancien employeur, l'expulsion de son logement au mois de juillet 2023 et la grossesse de sa conjointe dont le terme était prévu au début décembre 2023 étaient des facteurs de stress pour le recourant, on ne voit pas que ce dernier était empêché d'effectuer des recherches d'emploi durant le mois d'août 2023 et d'en remettre la preuve à l'autorité de contrôle dans le délai légal. En ce sens, l'attestation de suivi établie le 8 novembre 2023 par le Dr N. _____ ne lui est d'aucun secours. En effet, les renseignements médicaux produits - établis pour servir selon toute évidence les besoins de la cause - ne permettent pas de déterminer les raisons pour lesquelles le recourant aurait été limité dans sa capacité à entreprendre de telles démarches puisque son médecin traitant mentionne certes les difficultés de son patient mais n'atteste pas d'une incapacité de travail pendant la période de contrôle litigieuse.

d) Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'intimée a considéré que le recourant n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger, au sens de l'art. 17 al. 1 LACI. Sur le principe, la suspension de son droit à l'indemnité de chômage n'est donc pas critiquable.

e) Cela étant, il convient encore d'examiner à ce stade la quotité de la sanction prononcée à l'égard du recourant.

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

bb) Dans le cas présent, l'autorité intimée a retenu que l'assuré avait été précédemment sanctionné, notamment pour ne pas avoir remis à l'ORP ses preuves de recherches d'emploi des mois de décembre 2022, mai 2023 et juin 2023 dans le délai légal. Partant, il a qualifié le quatrième manquement commis en matière de recherches d'emploi en moins de deux ans de faute grave et, compte tenu du fait que la période à prendre en considération s'étendait du 1^{er} au 22 août 2023, il a fixé la durée de la suspension à 22 jours au lieu de 31 jours, ce qui correspond au minimum prévu pour une faute de cette gravité. Il convient de constater que la quotité de la sanction prononcée est appropriée, au vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

f) A l'aune de ce qui précède, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté en tant qu'il est dirigé contre la décision de suspension du 15 septembre 2023 qui doit être confirmée.

5. a) En définitive, le recours doit être rejeté et les décisions sur opposition du 25 octobre 2023 confirmées.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, 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
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. Les décisions sur opposition rendues le 25 octobre 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail sont confirmées.

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 :

- A. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :