

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 mars 2025

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Jeanprêtre

Cause pendante entre :

N._____, à [...], recourant,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. N. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1994, faisant l'objet d'une procédure de régularisation quant à son permis de séjour en Suisse, s'est inscrit le 27 septembre 2023 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP). Il a sollicité des prestations de l'assurance-chômage à partir de cette date.

Dans le document « Stratégie de réinsertion » daté du 4 décembre 2023, le conseiller ORP de l'assuré a indiqué ce qui suit : « Nous demandons à notre assuré de faire des RE [recherches d'emploi] tout en étant sceptique étant donné le problème de permis. ».

Le 19 décembre 2023, l'assuré a été mis au bénéfice d'une admission provisoire par le Secrétariat d'Etat aux migrations. Il a conséquemment été autorisé à travailler dès cette date.

Le procès-verbal de l'entretien du 11 janvier 2024 indiquait ce qui suit : « Pas de droit au chômage. [L'assuré] va passer à la caisse pour comprendre. Nous fera un mail pour confirmer fermeture ou nous le verrons en février. ».

La Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), par décision du 15 janvier 2024, a déclaré l'assuré inapte au placement pour la période du 27 septembre au 18 décembre 2023 puis apte au placement à 100 % dès le 19 décembre 2023.

L'assuré ayant retrouvé un emploi dès le 1^{er} mars 2024, son inscription auprès de l'ORP a été annulée le 28 février 2024.

Par décision du 5 mars 2024, la DGEM a suspendu le droit à l'indemnité journalière de l'assuré durant deux jours à compter du 1^{er}

janvier 2024 au motif que l'intéressé n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour le mois de décembre 2023.

Le 12 juillet 2024, l'assuré a fait opposition à la décision du 5 mars 2024. Il a allégué n'avoir eu connaissance de cette décision qu'à l'occasion de démarches effectuées auprès de sa caisse de chômage en juin 2024. Il a par ailleurs fait valoir que son aptitude au placement avait été reconnue dès le 19 décembre 2023, qu'il avait reçu le permis F corrélatif le 5 janvier 2024 et que, malgré cette situation, il avait effectué quelques recherches d'emploi fin décembre 2023 - répertoriées dans le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2023 - bien qu'ayant peu d'espoir d'être engagé sans titre de séjour valable. Il s'est en outre prévalu de sa reprise d'emploi le 1^{er} mars 2024 et a dit s'être toujours efforcé de suivre les prescriptions de l'assurance-chômage.

Par décision sur opposition du 10 septembre 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 5 mars 2024. Elle a retenu que le dossier ne contenait aucune preuve de recherche d'emploi pour le mois litigieux, antérieurement à l'opposition déposée par l'intéressé. Elle a relevé que l'assuré avait l'obligation de rechercher un emploi et de remettre le formulaire de preuves y relatives pour la période visée - plus précisément du 19 au 31 décembre 2023 - et cela sans égard à son statut administratif ou à sa reprise d'emploi le 1^{er} mars 2024. La DGEM a par ailleurs estimé qu'en l'absence de toute circonstance susceptible de permettre une restitution du délai réglementaire pour transmettre les recherches d'emploi afférentes à une période de contrôle, il ne pouvait être tenu compte des postulations invoquées au stade de l'opposition. Ainsi, l'assuré avait à juste titre été sanctionné pour absence de recherches d'emploi en décembre 2023. Concernant en outre la quotité de la sanction, la DGEM a retenu que la faute commise par l'assuré était légère et a infligé une durée de suspension inférieure au minimum prévu par l'autorité de surveillance dans un tel cas.

B. Par acte du 7 octobre 2024, N._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur

opposition précitée, concluant principalement à ce que celle-ci soit annulée, subsidiairement à ce qu'elle soit réformée et le nombre de jours sanctionnés revu à la baisse. Il a allégué que la période de contrôle pour décembre était incomplète car son aptitude au placement avait été reconnue le 19 décembre 2023. Malgré le fait qu'il attendait le renouvellement de son permis de séjour, qui ne dépendait pas de lui, il a effectué quatre postulations en décembre. Plusieurs employeurs lui avaient fait savoir qu'à défaut de permis de séjour, il n'était pas possible pour eux de l'engager. Il a à nouveau indiqué qu'il avait commencé de travailler le 1^{er} mars 2024 à 90 % et que son dossier avait été fermé le 28 février 2024. A l'appui de son argumentation, il a notamment produit un courriel du 15 décembre 2023 de l'EMS « Résidence Grande-Fontaine » rejetant sa candidature faute de titre de séjour avec autorisation de travailler, ainsi qu'un courriel adressé le 22 décembre 2023 par l'institution « La Maison des Bosquets » confirmant la mise en œuvre d'une journée d'insertion le 26 décembre 2023 et sollicitant dans ce cadre la transmission d'une autorisation de travail.

Par réponse du 18 novembre 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 litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de deux jours à compter du 1^{er} janvier 2024, au motif que ce dernier n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant le mois de décembre 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 22 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).

b) 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'abrégé, en particulier en cherchant du travail ; il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

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).

c) 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 pour 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 (ATF 145 V 90 consid. 3.1). Un délai supplémentaire au sens de l'art. 43 al. 3 LPGA n'a pas à être accordé, la sanction ne reposant que sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI, en corrélation avec l'art. 17 al. 1 LACI et les dispositions de l'OACI relatives aux recherches d'emploi. La sanction se justifie dès le premier manquement, sans exception (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; TF 8C_885/2012 et 8C_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Il en résulte que, sans excuse valable, 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 ; peu importe que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2 et la référence citée).

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 du 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). Selon l'art. 41 LPGA, 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 trente 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. 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_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2 ; TF 9C_387/2014 du 10 septembre 2014 consid. 4.2 ; TF 9C_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1).

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 l'assuré en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

b) En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité (TF 8C_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2). La partie qui doit accomplir un acte doit démontrer qu'elle l'a entrepris à temps. Le fait que des allégations relatives à la remise de justificatifs de recherches d'emploi (ou relatives à la date de celle-ci) soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective des justificatifs (ou une remise à temps). Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (Rubin, op. cit., n°32 ad art. 17 LACI). 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 une suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage durant deux jours au motif que ce dernier n'avait pas fait de recherches d'emploi au mois de décembre 2023, plus précisément pour la période du 19 au 31 décembre. De son côté, le recourant soutient qu'il a fait des recherches, comme en attestent les pièces produites lors de l'opposition, et invoque pour le surplus les obstacles qu'auraient constitué les circonstances liées à la régularisation de ses conditions de séjour.

a) Il faut certes admettre que les conditions de séjour du recourant - et, partant, son droit de travailler en Suisse, respectivement de percevoir des indemnités journalières de l'assurance-chômage - paraissaient incertaines durant la période visée. Il ressort notamment du document « Stratégie de réinsertion » daté du 4 décembre 2023 que le conseiller ORP de l'assuré a montré une certaine réserve quant aux recherches d'emploi attendues du recourant, du fait de la situation liée à la régularisation de son statut administratif. Il n'en demeure pas moins que le conseiller ORP du recourant a renseigné ce dernier, lors de l'entretien du 4 décembre 2023, sur son obligation d'effectuer au minimum deux recherches d'emploi par semaine durant chaque période de contrôle, par conséquent aussi en ce qui concerne le mois de décembre 2023. Le recourant ne peut donc pas se prévaloir du fait qu'il n'aurait pas été correctement renseigné sur cette obligation. Pour autant, il apparaît qu'aucune recherche d'emploi n'a été transmise par l'intéressé dans le délai de cinq jours prévu par l'art. 26 al. 2 OACI, soit en l'espèce jusqu'au 5 janvier 2024.

b) S'il est ultérieurement apparu, à compter de la procédure d'opposition, que l'assuré avait vraisemblablement effectué certaines démarches en décembre 2023, il n'est malgré tout pas possible d'en tenir compte.

A cet égard, il est constant qu'à l'appui de son opposition du 12 juillet 2024 puis de son mémoire de recours du 7 octobre 2024,

l'intéressé a produit un relevé de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2023, comptabilisant trois postulations le 22 décembre et une postulation le 26 décembre 2023. L'examen du dossier montre en outre que le recourant a reçu en janvier 2024 des réponses d'employeurs faisant suite aux postulations de sa part, dont on ne peut exclure qu'elles aient été réalisées durant la période visée. Néanmoins, il reste que ces éléments n'ont pas été communiqués dans le délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI. Le recourant ne fait par ailleurs pas valoir et ne démontre pas non plus qu'il aurait été empêché sans faute de sa part de déposer en temps utile la preuve de ses recherches d'emploi du mois de décembre 2023. En d'autres termes, il n'invoque aucune circonstance susceptible d'être prise en compte sous l'angle d'une restitution de délai. En particulier, il y a lieu d'admettre que les difficultés liées au processus de renouvellement de son titre de séjour ne constituaient pas un obstacle au dépôt de ses recherches d'emploi de décembre 2023 dans le respect du délai de l'art. 26 al. 2 OACI.

Par ailleurs, l'argument du recourant selon lequel il se serait toujours efforcé d'observer les prescriptions de l'assurance-chômage ne lui est d'aucun secours, dans la mesure où selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012).

c) Ainsi, les conditions pour fonder la suspension sont en l'espèce données.

6. La sanction doit par conséquent être 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).

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, 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 du recourant 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 les références citées). S'agissant de l'absence de recherche pendant la période de contrôle, respectivement de la remise tardive de recherches d'emploi, le barème du SECO prévoit une suspension de cinq à neuf jours lorsqu'il s'agit de la première fois (Bulletin LACI IC, D79 1.D/1 et 1.E/1).

c) En l'espèce, l'intimée a retenu une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 OACI et prononcé une suspension de deux jours, soit une sanction inférieure au minimum prévu par les directives du SECO, qui prévoient une sanction sensiblement plus sévère déjà en cas de faute légère. L'intimée ne saurait par conséquent se voir reprocher une application arbitraire du droit.

En définitive, la quotité de la sanction apparaît proportionnée et doit être confirmée.

7. a) Le recours doit ainsi être rejeté, et la décision sur opposition du 10 septembre 2024 de la DGEM confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de

cause (art. 61 let. g LPGA) et n'est pas représenté par un mandataire professionnel.

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 10 septembre 2024 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.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. _____,
- 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 :