

S1 19 200

JUGEMENT DU 9 NOVEMBRE 2021

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Candido Prada, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Simon Hausammann, greffier

en la cause

X _____, recourant, représenté par Y _____ du Syndicats Chrétiens Interprofessionnels du Valais

contre

SERVICE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TRAVAIL (SICT), intimé

(suspension du droit à l'indemnité de chômage)

Faits

A. X _____, né le 1^{er} août 1980, ressortissant roumain au bénéfice d'un permis de séjour (permis B), a travaillé depuis août 2018 auprès de l'entreprise individuelle A _____ en qualité de manœuvre en bâtiment. Connaissant une période de chômage, il s'est inscrit le 6 novembre 2018 comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de Sierre et a revendiqué le versement d'indemnités de chômage à partir du 29 octobre précédent (pièce 3).

L'ORP a convoqué l'assuré à un entretien individuel, le 7 octobre 2018 (*recte* 7 novembre 2018), lors duquel il a signé le formulaire « Fixation des objectifs saisonnalité » qui mentionnait notamment les conditions qualitatives et quantitatives de ses recherches d'emploi (pièces 4a et 4b). Il a également transmis la liste des différentes recherches d'emploi effectuées durant le mois d'octobre à l'ORP qui l'a approuvée (cf. annotation du conseiller ORP quant aux recherches d'emploi avant chômage sur la pièce 4 ; coche du conseiller ORP qui n'a indiqué aucune date de réception sur la pièce 5).

En date du 7 décembre 2018, l'intéressé a transmis à l'ORP la liste de ses recherches d'emploi pour le mois de novembre, estampillée par huit entreprises (pièce 11).

Le 21 décembre 2018, l'ORP a indiqué à l'assuré que ses preuves de recherches d'emploi pour le mois de novembre 2018 lui avaient été transmises hors délai. Il a ainsi fixé à l'intéressé un délai au 28 décembre suivant afin que celui-ci prenne position à cet égard. Par courrier du 25 décembre 2018, l'assuré s'est excusé de son retard et l'a justifié par le fait qu'il était pour la première fois au chômage et ne maîtrisait pas parfaitement le français, raisons pour lesquelles il n'avait pas observé le délai. Il a assuré que cela ne se reproduirait plus à l'avenir (pièces 13 et 14).

B. Par décision du 15 janvier 2019, l'ORP de Sierre a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de sept jours dès le 1^{er} décembre 2018 pour « la remise hors délai des recherches d'emploi du mois de novembre 2018 », considérant que les motifs invoqués par l'assuré n'étaient pas valables pour justifier son retard (pièces 16 et 27).

Le 25 janvier suivant, l'ORP a requis de l'intéressé qu'il explique pourquoi il n'avait pas indiqué de description des postes dans sa liste de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018. L'assuré a répondu n'avoir qu'une maîtrise imparfaite de la langue française, raison pour laquelle il laissait les potentiels employeurs remplir eux-mêmes les informations de la liste. Il a également expliqué que c'était pour cette même raison

que sa liste de recherches d'emploi du mois de novembre 2018 ne comportait pas systématiquement d'indication sur la description des postes (pièces 20 et 22). Le dossier de l'intimé ne contient aucune pièce concernant la suite donnée à cette lacune de descriptifs.

En date du 15 février 2019, par le biais de son représentant, l'assuré a formé opposition contre la décision de l'ORP du 15 janvier précédent. En s'appuyant sur deux jurisprudences dans lesquelles les autorités judiciaires avaient réduit la durée de la suspension, il a fait valoir que sa situation devait également conduire à une diminution de la quotité de sa sanction. A son avis, il s'était comporté de manière irréprochable étant donné qu'il n'avait encore jamais été inscrit au chômage auparavant et n'avait donc encore jamais été sanctionné. En outre, ses recherches d'emploi n'avaient été déposées que deux jours après le délai légal. Il a ainsi estimé que la suspension de sept jours, qui ne présentait aucun fondement objectif et était excessive, devait être réduite de plusieurs jours (pièces 25 et 25a).

Dans sa décision sur opposition du 9 septembre 2019, le Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT) a confirmé la décision de l'ORP de Sierre au motif qu'il appartenait à l'intéressé de se renseigner auprès de l'autorité s'il n'avait pas bien compris ses obligations. Le SICT a également relevé que les efforts effectués par l'intéressé étaient insuffisants pour le mois de novembre 2018, dès lors qu'il n'avait pas rempli la colonne « description du poste » dans la liste des recherches d'emploi sauf à deux reprises. A son avis, les recherches d'emploi étaient qualitativement insuffisantes, en plus d'être tardives, les rendant difficilement contrôlables et justifiant une durée de suspension de sept jours du droit à l'indemnité de chômage.

C. X _____ a recouru céans contre cette décision, le 30 septembre 2019 (date du cachet postal). Il a conclu à la réduction de la durée de suspension du droit à l'indemnité de chômage à un maximum d'un ou deux jours. Il a premièrement argué que, l'ORP ne l'ayant pas interpellé sur le contenu de ses recherches d'emploi du mois de novembre 2018 – qui ne faisait pas l'objet de la décision n° 337074809 du 15 janvier 2019 – l'intimé avait violé les principes de l'interdiction de la double peine (absence de recherches d'emploi et insuffisance de celles-ci), de la bonne foi ainsi que son droit d'être entendu en retenant désormais que ses recherches d'emploi étaient également insuffisantes en raison de l'absence de description des postes. Il a ensuite fait grief à l'intimé de n'avoir pas tenu compte des jurisprudences citées dans son opposition qui étaient pourtant, à les lire, applicables à sa situation et justifiaient une réduction notable de sa pénalité. Il a également reproché à l'intimé d'avoir motivé sa décision en se fondant sur une source

doctrinale qui n'a pas d'auteur contradicteur et dont la teneur aurait dû être relativisée au regard de la jurisprudence qu'il invoquait. Finalement, il a estimé que la question de l'arbitraire pouvait se poser, dès lors que des pénalités n'excédant pas deux jours avaient été retenues dans des situations similaires à la sienne.

Dans sa réponse du 4 novembre 2019, le SICT a expliqué avoir dans un premier temps constaté l'absence de recherches d'emploi en raison du retard dans la remise de celles-ci, puis, dans un second temps, avoir examiné si une réduction de sanction était envisageable. A son avis, la qualité des recherches d'emploi effectuées n'était cependant pas suffisante, de sorte qu'aucune réduction de la sanction ne pouvait être appliquée. L'intimé ne voit ainsi aucunement une double peine ni une violation du droit d'être entendu ou du principe de la bonne foi.

Interpellé, le recourant n'a pas souhaité apporter de nouvelles observations. L'échange d'écritures a ainsi été clos le 28 novembre 2019.

Considérant en droit

1. Selon l'article 1 alinéa 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la LACI n'y déroge expressément.

Posté le 30 septembre 2019, le présent recours à l'encontre de la décision sur opposition du 9 septembre précédent a été interjeté dans le délai légal de trente jours (art. 60 LPGA) devant l'instance compétente (art. 56, 57 et 58 LPGA ; art. 81a LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière.

2. La décision initiale du 15 janvier 2019 de l'ORP ne concerne que le dépôt tardif des recherches d'emploi. La décision sur opposition du 9 septembre suivant invoque non seulement la tardiveté de la remise des recherches d'emploi mais également leur insuffisance en raison de l'absence de description des postes dans le formulaire de recherches d'emploi. Or, ce point a fait l'objet d'une procédure distincte, dès le 25 janvier 2019, soit postérieurement à la décision entreprise et pour les recherches du mois de

décembre 2018. Dans cette mesure, l'intimé ne saurait s'en prévaloir dans la présente cause, dès lors que l'ORP n'a pas soulevé cet élément avant et surtout qu'il fait l'objet d'une autre procédure tel que cela ressort du dossier. En outre, les recherches d'emploi d'octobre 2018, qui ont été établies de la même manière, soit sans description des postes, et déposées également tardivement (vraisemblablement le 7 novembre, vu l'absence de timbre), ont été validées par le conseiller ORP (pièces 4 et 5). L'intimé ne pouvait ainsi pas, sans violer le principe de la bonne foi et le droit d'être entendu, retenir dans sa décision sur opposition l'insuffisance des recherches d'emploi pour le mois de novembre 2018.

3. Le litige porte donc exclusivement sur la question de savoir si l'intimé était fondé à suspendre pendant sept jours le droit du recourant à l'indemnité de chômage, au motif que celui-ci a remis trop tard ses preuves de recherches d'emploi pour le mois de novembre 2018.

3.1. Aux termes de l'article 17 alinéa 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. A cet égard, l'article 26 alinéa 2 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) dispose que l'assuré doit remettre 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.

Dans un arrêt publié aux ATF 139 V 164, le Tribunal fédéral a admis la conformité à la loi du nouvel article 26 alinéa 2 OACI (qui ne prévoit plus l'octroi d'un délai de grâce comme dans son ancienne version). Il a jugé que la loi n'impose pas de délai supplémentaire et que, sauf excuse valable, une suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si les preuves ne sont pas fournies dans le délai de l'article 26 alinéa 2 OACI ; peu importe qu'elles soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (arrêt 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2).

3.2. Aux termes de l'article 30 alinéa 1 lettre 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. La durée de la suspension est

proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Cette durée est, selon l'article 45 alinéa 3 OACI, de 1 à 15 jours en cas de faute légère ; 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne ; 31 à 60 jours en cas de faute grave.

Selon le barème du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), une suspension de l'ordre de 5 à 9 jours peut être prononcée en cas de recherches d'emploi remises trop tard, pour autant que ce soit la première fois que cela se produise (Bulletin LACI IC, ch. D79, 1.E.1). Il s'agit d'un barème indicatif établi à l'intention des organes d'exécution, qui - à l'instar des autres directives de l'administration - n'a pas force de loi et ne lie pas les tribunaux. Les autorités décisionnelles doivent en effet 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 (arrêt 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références). Elles pourront le cas échéant aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif (arrêts 8C_756/2020 du 3 août 2021 consid. 3.2.3 ; 8C_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 4.1 ; 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.2 ; 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2).

Le pouvoir d'examen de la Cour de céans n'est pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation) mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative ("Angemessenheitskontrolle"). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen du Tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité a adoptée dans le cas concret, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut pas, 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. 5.2 ; cf. aussi, parmi d'autres, arrêts 8C_708/2019 précité consid. 4.2, 8C_767/2017 du 31 octobre 2018 consid. 4.3).

Le juge des assurances sociales 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. Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel

l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (arrêt du Tribunal fédéral 9C_694/2014 du 1er avril 2015 consid. 3.2. et les références citées).

4.1. En l'occurrence, les recherches d'emploi pour le mois de novembre 2018 ont été remises à l'ORP de Sierre en date du 7 décembre 2018. Au vu du texte clair de l'article 26 alinéa 2 OACI et de la jurisprudence topique précitée, l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage.

Le recourant ne disposait du reste d'aucune excuse valable, au sens de l'article 26 alinéa 2, 2^{ème} phrase OACI, permettant de justifier son manquement. Le délai pour déposer les recherches d'emploi est en effet mentionné sur le formulaire et s'il ne comprenait pas ce qui y était écrit, il lui appartenait de se renseigner, et ce même s'il ressort du formulaire d'inscription à l'ORP qu'il n'avait aucune connaissance du français à l'écrit (pièce 4). Dans ces conditions et conformément à la jurisprudence précitée, il convient d'admettre l'existence d'un comportement fautif, justifiant le prononcé d'une mesure de suspension, ce que le recourant ne conteste par ailleurs pas.

4.2. Le litige porte essentiellement sur la durée de la suspension. Le recourant estime que la durée de sept jours prononcée par l'intimé doit être réduite à un ou deux jours au maximum.

4.2.1. La durée de la suspension doit être analysée en tenant compte de la gravité de la faute mais également du principe de la proportionnalité. Il n'est pas contesté que, en remettant pour la première fois ses recherches d'emploi le 7 décembre 2018, soit 2 jours après le délai légal, le recourant a commis une faute individuelle devant être qualifiée de légère. A cet égard, l'échelle de suspension prévue dans le Bulletin LACI IC prévoit une fourchette de sept à neuf jours de suspension (ch. D79, barème 1.E.1).

4.2.2. Il convient cependant d'examiner si l'autorité intimée aurait dû, en tenant compte du comportement général du recourant, s'écarter de ce barème pour retenir une sanction plus basse, comme le permet son pouvoir d'appréciation (Bulletin LACI IC, ch. D72 ; ATF 130 V 125). Comme relevé (*supra* considérant 3.2.), le barème (indicatif) du SECO ne dispense en effet pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas d'espèce et de fixer la suspension en fonction de la faute (arrêts 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1, 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1 et 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1). La jurisprudence a notamment réduit la durée de suspension de cinq à un jour d'un assuré qui avait remis, pour la première fois, avec un bref retard (un, respectivement cinq jours) ses recherches d'emploi, compte tenu de la

qualité de celles-ci (arrêts 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 et 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.2. Voir également l'arrêt 8C_604/2018 du 5 novembre 2018 consid. 4.2 qui a confirmé une suspension d'un jour pour un retard d'un jour). Le recourant invoque encore un arrêt cantonal dans lequel la suspension d'un assuré ayant remis ses recherches d'emploi trois jours trop tard, a aussi été réduite de cinq à deux jours (décision du tribunal des assurances du canton de Saint-Gall AVI 2011/77 du 4 avril 2012).

4.2.3. En l'espèce, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré que le recourant avait commis une faute légère au sens de l'article 45 alinéa 3 lettre a OACI. Sous l'angle de la durée de la suspension, il convient cependant de constater que la présente cause est similaire aux arrêts 8C_64/2012, 8C_2/2012 et 8C_604/2018 précités, dans la mesure où le recourant a remis, avec un retard minime (2 jours) et pour la première fois pendant la période de contrôle, la preuve de ses recherches d'emploi. Par ailleurs, le recourant a remis spontanément la liste de ses recherches d'emploi le 7 décembre 2018. Il est très improbable que cet incident ait augmenté le risque de prolonger sa période de chômage, respectivement de causer à l'assurance-chômage un dommage supplémentaire, ou des conséquences dans la gestion de son dossier par l'ORP. Ce d'autant plus que le recourant a scrupuleusement observé cette obligation pour les mois suivants et a rapidement retrouvé un travail.

Partant, compte tenu du comportement général du recourant avant et pendant la procédure, du retard très minime du dépôt des recherches litigieuses, du fait qu'il s'agissait de son premier manquement et qu'il s'est ensuite parfaitement conforté à ses obligations, des quantités et qualités suffisantes de ses recherches, le Tribunal estime que le présent cas justifie de s'écarter de l'échelle de suspension du SECO et de retenir une durée de suspension de deux jours. Dans la lignée des jurisprudences précitées en la matière, cette sanction est proportionnée à la faute très légère du recourant.

5. Au vu de ce qui précède, le recours est admis et la décision sur opposition du 9 septembre 2019 réformée en ce sens que la durée de suspension est réduite de sept à deux jours dès le 1^{er} décembre 2018. L'ORP de Sierre versera en conséquence au recourant des indemnités rétroactives de chômage de cinq jours.

6.1. Il n'est pas perçu de frais (art. 61 let. a, 1^{ère} phrase LPGA).

6.2. Le recourant, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens, qui seront supportés par l'intimé (art. 81bis al. 2 et 91 al. 1 et 2 a contrario LPJA ; art. 27 al. 1 et 40 al. 1 LTar). Les frais d'un conseil juridique comprennent les honoraires, calculés selon les articles

27 et suivants de la présente loi, auxquels s'ajoutent les débours (art. 4 al. 3 LTar). Les dépens sont arrêtés forfaitairement entre 550 et 11 000 fr., TVA comprise (art. 27 al. 5 et 40 al. 1 LTar). Conformément à la jurisprudence fédérale, il n'est pas arbitraire d'indemniser distinctement les avocats employés auprès d'associations, de syndicats ou d'assurances de protection juridique, d'une part, et les avocats exerçant leur métier en profession libérale, d'autre part (ATF 126 V 11 consid. 2 et 120 la 169 consid. 3a, arrêts 9C_688/2009 du 19 novembre 2009 et 9C_600/2007 du 12 janvier 2009 ; SVR 1999 IV Nr. 28 consid. 4c, 4d et 4e).

Les Syndicats chrétiens du Valais qui ont représenté X _____ en la présente cause ont produit un recours succinctement motivé et deux courriers dans un dossier peu volumineux et de faible complexité. Les dépens réduits sont donc fixés à 500 fr., débours et TVA compris compte tenu de l'activité utilement déployée (art. 27 al. 5 LTar).

Prononce

1. Le recours est admis.
2. La décision du 9 septembre 2019 du Service de l'industrie, du commerce et du travail est réformée en ce sens que la suspension du droit à l'indemnité de chômage de X _____ est réduite de sept à deux jours dès le 1^{er} décembre 2018.
3. Le Service de l'industrie, du commerce et du travail versera une indemnité de dépens réduite de 500 francs à X _____.
4. Il n'est pas perçu de frais.

Sion, le 9 novembre 2021.