

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 mai 2012

Présidence de Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

R. _____, à Grandvaux, recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
intimé.

Art. 26 al. 2 OACI; 39 al. 1 LPGA

E n f a i t :

A. Le 3 mai 2011, R. _____ (ci-après: l'assurée ou la recourante) s'est inscrite en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après: l'ORP) de [...] dans un premier temps. Dès cette date, elle a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation pour une durée de deux ans.

Dans un procès-verbal établi le 14 juin 2011, à la suite d'un entretien du même jour, la conseillère en charge du dossier de l'assurée a relevé ce qui suit:

"MMT [mesures relatives au marché du travail]: DE [demandeur d'emploi] nous demande pour cours d'allemand, en effet elle voit dans les offres correspondant à son profil que l'allemand devient une nécessité.
Ouvrons un DC2 [délai-cadre technique] car droit LSACI [loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité] est non-éclairci, l'invitons à contacter sa caisse pour voir ce qu'il se passe."

Par décision du 11 juillet 2011, l'ORP de [...], saisi de son dossier suite au déménagement de l'assurée à [...] le 1^{er} juillet 2011, a prononcé une suspension de cinq jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage, à compter du 1^{er} juin 2011. L'ORP a considéré que la recourante n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant la période du mois de mai 2011, de sorte qu'elle n'avait pas respecté ses obligations légales en la matière.

Le 26 juillet 2011, l'assurée a formé opposition contre cette décision en concluant implicitement à son annulation. Elle soutenait en substance avoir déposé, le lundi 6 juin 2011, dans le respect des délais légaux, le document "Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi" à la réception de l'ORP à [...]. Aucun récépissé ne lui ayant été remis, elle soulignait ne pas avoir de preuve de son dépôt. A l'appui de son opposition, elle a transmis copie du document auquel était annexé des justificatifs de recherches.

Par décision sur opposition du 28 novembre 2011, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après: le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP. Il a notamment constaté ce qui suit:

"5. En l'espèce, l'ORP reproche à l'assurée l'absence de recherches d'emploi durant la période du mois de mai 2011.

A sa décharge, l'assurée, dans son acte d'opposition, fait notamment valoir que le mois de mai 2011 coïncidait avec son premier mois de chômage et qu'elle a suivi consciencieusement les instructions qui lui ont été données, ainsi que les recommandations et les objectifs fixés par sa conseillère. Elle ajoute avoir déposé, en main propre, le document « Preuve des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » dûment rempli, le 6 juin 2011, à 09h30, à la réception de l'ORP de [...], au 3^{ème} étage de la Place [...]. Elle précise que le document a été tamponné et daté devant elle par la réceptionniste qui l'a accueillie en la rassurant sur le fait qu'elle n'était pas en retard en regard de l'art. 26 al. 2 OACI [Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983, RS 837.02]. Elle affirme être venue une première fois à l'ORP en date du 3 juin pour déposer son document, mais que l'établissement était déjà fermé. Elle mentionne encore n'avoir aucune preuve justifiant du dépôt de ce document à la réception, cette dernière ne donnant pas de récépissé. En annexe à son opposition, Madame R. _____ a produit le document dont il est fait mention, duquel il ressort qu'elle a effectué quatre recherches d'emploi durant le mois de mai 2011 et une le 1^{er} juin 2011.

En l'espèce, l'autorité de céans constate, à la lecture des éléments figurant au dossier de l'assurée, que Madame R. _____ a déménagé de [...] à [...] à compter du 1^{er} juillet 2011. Or, on ne trouve nulle trace de preuves de recherches d'emploi relatives au mois de mai 2011 qui auraient été enregistrées tant à l'ORP de [...] qu'à celui de [...]. Dès lors, et dans la mesure où l'opposante ne peut justifier qu'elle a réellement effectué la démarche qu'elle mentionne dans son opposition, à savoir qu'elle a remis les preuves incriminées à la réception de l'ORP de [...], il lui appartient de supporter le fardeau de la preuve. Cependant, l'assurée ayant joint une copie de ses recherches d'emploi du mois de mai 2011 en annexe à l'opposition qu'elle a déposée auprès de la présente instance, il convient d'examiner si l'opposante peut être mise au bénéfice d'une restitution du délai.

6. Le surcroît de travail ne saurait donner lieu à la restitution d'un délai, pas plus que la négligence, l'ignorance du droit, le fait de mal concevoir ses intérêts ou l'accomplissement d'un service militaire. Pour entraîner la restitution d'un délai, l'empêchement doit être de nature à empêcher l'intéressé non seulement d'agir personnellement dans le délai, mais encore de charger un tiers d'accomplir l'acte de procédure nécessaire, en le privant de la

possibilité de ressentir la nécessité d'une représentation (Boris Rubin, op. cit., p. 292).

Dans le cas d'espèce, l'assurée invoque, dans son opposition, qu'elle a remis les preuves de ses recherches d'emploi du mois de mai 2011 à la réception de l'ORP de [...]. Ce motif ne saurait constituer une excuse valable pour la restitution du délai mentionné ci-dessus. Il appartenait en effet à l'assurée de demander à la personne qui a réceptionné les preuves en question de lui fournir une quittance certifiant que ces dernières ont bien été déposées dans le délai requis à l'art. 26 al. 2 OACI. Dans ces conditions, les recherches d'emploi du mois de mai 2011 que l'assuré a déposées auprès de l'autorité de céans en annexe à son opposition ne peuvent pas être prises en considération.

7. La décision étant correctement fondée, il convient d'examiner si la quotité de la suspension est adéquate.

[...]

En l'espèce, par sa décision litigieuse, l'office intimé a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité durant cinq jours à compter du 1^{er} juin 2011. La quotité de cette suspension ne saurait être revue dans la mesure où elle reste dans la fourchette prévue par la disposition précitée et où elle tient compte de toutes les circonstances du cas d'espèce. Dans cette mesure, l'autorité de céans estime que l'ORP n'a nullement outrepassé son pouvoir d'appréciation pour arrêter la durée de la suspension."

B. Par acte du 11 janvier 2012, R. _____ a recouru contre la décision sur opposition précitée. Elle a conclu à son annulation sous suite de frais et dépens, considérant avoir rendu manifestement vraisemblable la preuve du dépôt de ses recherches d'emploi auprès de l'ORP. Ce dernier ne lui avait du reste pas donné de délai supplémentaire de cinq jours pour les produire, comme il aurait dû le faire, indice supplémentaire selon elle que l'office était en leur possession.

Dans sa réponse du 14 février 2012, le SDE a proposé le rejet du recours, considérant que la recourante n'avait pas pu démontrer qu'elle avait déposé ses recherches d'emploi, malgré le fait que le fardeau de la preuve lui incombait. Il a également relevé que l'ancien art. 26 al. 2bis OACI qui prévoyait qu'un délai supplémentaire de cinq jours était accordé à l'assuré n'était plus applicable depuis le 1^{er} avril 2011.

Le 13 avril 2012, le juge instructeur de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal a informé les parties que la cause était

gardée à juger et que sans autre réquisition d'ici au 1^{er} mai 2012, un arrêt serait rendu dans les meilleurs délais.

E n d r o i t :

1. **a)** Interjeté dans le respect du délai légal de 30 jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1] par renvoi de l'art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0]), compte tenu des fériés courant du 18 décembre 2011 au 2 janvier 2012 inclusivement (art. 38 al. 4 let. c LPGA), le recours a été déposé en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La contestation porte sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours; la valeur litigieuse est à l'évidence inférieure à 30'000 fr., de sorte que le juge unique de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétent pour statuer (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

2. Le litige porte sur la suspension de cinq jours du droit à l'indemnité de chômage de la recourante à qui la caisse reproche de ne pas avoir transmis de recherches d'emplois pour le mois de mai 2011.

a) 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. Cette prescription doit être mise en relation avec la règle de l'art. 17 LACI, qui fixe les devoirs de l'assuré, principalement celui d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abréger, en particulier en cherchant du travail; l'assuré doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (al. 1),

raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle.

b) Le droit applicable est celui en vigueur au moment où se sont déroulés les faits reprochés à la recourante. La modification de l'art. 26 al. 2 OACI (Ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, est donc applicable. Selon cette disposition, 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.

c) Aux termes de l'art. 39 LPGA, les écrits doivent 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 (Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^e éd., Zurich 2006, p. 394; en ce qui concerne l'envoi d'une carte de contrôle: cf. TF C 212/2000 du 2 novembre 2000). Le fardeau de la preuve de la réception d'un envoi incombe en principe à la personne ou l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique. L'envoi sous pli simple ne permet en général pas d'établir que la communication est parvenue au destinataire et la seule présence au dossier de la copie d'une lettre n'autorise pas à conclure avec un degré de vraisemblance prépondérante que cette lettre a effectivement été envoyée par son expéditeur et qu'elle a été reçue par le destinataire (cf. TFA B 109/2005 du 27 janvier 2006, consid. 2.4 et la référence citée).

Par ailleurs, le Tribunal fédéral a confirmé (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012, consid. 4 et 8C_427/2010 du 25 août 2010, consid. 5.1) qu'en matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des cartes de contrôle (DTA 1998 n° 48 p. 281; TFA C 360/1997 du 14 décembre 1998, consid. 2b) ce qui vaut aussi pour d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le

droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (cf. TFA C 294/1999 du 14 décembre 1999, consid. 2a in: DTA 2000 n° 25 p. 122; cf. aussi TFA C 181/2005 du 25 octobre 2005, consid. 3.2).

d) Selon l'art. 61 let. c LPGa, le tribunal établit avec la collaboration des parties les faits déterminants pour la solution du litige; il administre les preuves nécessaires et les apprécie librement.

Dans le domaine des assurances sociales notamment, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Cette règle n'est cependant pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de leur affaire. 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).

En ce qui concerne la preuve, 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. Parmi tous les éléments de faits allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3; 126 V 353 consid. 5b; 125 V 193 consid. 2).

3. a) En l'occurrence, la recourante soutient avoir effectué des recherches d'emploi à la période déterminante, avoir remis le formulaire ad hoc à la réception de l'ORP de [...] et n'avoir par conséquent pas commis de faute méritant une sanction. Or plus que l'existence de recherches d'emploi effectuées au cours du mois de mai 2011, il s'agit d'examiner si la preuve de ces recherches a été remise à l'ORP au plus

tard le 6 juin 2011 (le cinq du mois suivant tombait en l'occurrence sur un dimanche; cf. art. 26 al. 2 OACI).

Si la recourante affirme avoir déposé la preuve de ses recherches d'emploi à la réception de l'ORP en date du lundi 6 juin 2011, elle ne peut cependant en apporter la preuve. Elle admet du reste dans son opposition du 26 juillet ne pas pouvoir attester du dépôt de ses recherches. Les copies de ses recherches personnelles ainsi que de ses lettres de postulation annexées à son opposition ne permettent pas non plus de conclure que ces documents aient effectivement été reçus par leur destinataire dans le délai légal (cf. consid. 2c supra).

Aucun document au dossier ne permet en outre d'admettre que le formulaire de recherches aurait été remis à l'ORP. Au contraire, le procès-verbal d'entretien ORP du 14 juin 2011 permet de confirmer à ce titre que le droit aux prestations selon la législation en matière d'assurance-chômage obligatoire et d'indemnité en cas d'insolvabilité restait litigieux. Le fait de l'engagement ultérieur de la recourante ne prouve par ailleurs pas (au degré de la vraisemblance prépondérante) que les recherches d'emploi ont été déposées dans le délai légal.

Il sied en outre de préciser qu'il est clairement indiqué sous la rubrique "remarques" du formulaire "Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi" du mois de mai 2011 que "les recherches d'emploi déposées après le 5^e jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuse valable". A l'examen du dossier, force est de constater que la recourante, qui ne conteste pas avoir été dûment renseignée sur le délai dans lequel elle devait remettre les preuves de ses recherches d'emploi de mai 2011, n'a pas établi, au degré de vraisemblance prépondérante, les avoir communiquées dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI. Or, les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des listes de recherches d'emploi doivent être supportées par l'assurée (cf. consid. 2c supra).

Il s'ensuit qu'il faut considérer que la recourante a échoué dans cette preuve et que dès lors elle doit être considérée comme n'ayant remis aucune recherche pour la période en cause dans le délai fixé par l'art. 26 al. 2 OACI.

b) Il s'agit, à ce stade, de déterminer si la recourante peut se prévaloir d'une excuse valable justifiant de tenir compte des recherches d'emploi transmises à l'occasion de l'opposition du 26 juillet 2011, soit après l'expiration du délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI (cf. art. 26 al. 2 in fine OACI), de sorte qu'une restitution du délai pourrait lui être accordée.

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 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée et ait accompli l'acte omis.

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. La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute, d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_541/2009 du 12 mai 2010, consid. 4 et les références citées).

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).

c) Il convient de relever que si les recherches d'emploi ont été remises par la recourante en annexe à son opposition, elle n'a ni allégué, ni établi l'existence d'un quelconque empêchement à déposer les documents exigés en temps utile conformément à l'art. 26 al. 2 OACI. Ni le fait de son inexpérience (1^{er} mois de chômage), ni le fait que l'ORP aurait omis de lui donner un délai de cinq jours supplémentaires, l'ancien art. 26 al. 2bis OACI ayant été modifié depuis le 1^{er} avril 2011, ne saurait constituer un motif légitime de restitution du délai de recours.

Vu ce qui précède, le reproche fait à l'assurée de n'avoir par remis en temps utile la preuve de ses recherches d'emploi est fondé, de sorte que la mesure de suspension litigieuse doit être confirmée.

4. a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute. L'art. 45 al. 2 let. a OACI (selon la délégation de l'art. 30 al. 3bis LACI) a prévu une durée de un à quinze jours en cas de faute légère.

b) Dans le cas particulier, même si la qualification de la faute commise n'est pas contestée, il convient de relever que l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral en la qualifiant de légère (cf. Circulaire de janvier 2007 du SECO, ch. D72 et TFA C 293/2002 du 28 novembre 2003, consid. 6.4). En fixant à cinq jours la durée de la suspension, l'autorité intimée n'a commis ni abus ni excès de son pouvoir d'appréciation.

5. En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse. Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA) ni alloué de dépens, vu l'issue du litige (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 28 novembre 2011 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- R. _____,
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage,
- 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 :