

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 juillet 2013

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

Q._____, à Belmont-sur-Lausanne, recourante,

et

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

**Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 al. 2 et 45 al. 3 OACI ;
art. 39 LPG**

E n f a i t :

A. Q. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1965, de nationalité suisse, a été inscrite comme demandeuse d'emploi de fin 2010 à octobre 2011. Après un emploi en qualité de secrétaire comptable d'octobre 2011 à avril 2012, elle s'est réinscrite comme demandeuse d'emploi le 24 avril 2012.

Par décision du 17 août 2012, l'Office régional de placement de Pully (ci-après : l'ORP) a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 5 jours dès le 1^{er} août 2012, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2012 dans le délai légal.

Le 20 août 2012, l'ORP a reçu une écriture datée du 1^{er} mai 2012, dans laquelle l'assurée déclare ce qui suit :

« Je viens de trouver mes preuves de recherche d'emploi derrière ma voiture dans le coffre. C'est pourquoi ils sont dans un mauvais état, et je vous prie de m'excuser.

Toutefois n'ayant pas reçu d'avertissement, je me demande si je ne vous ai pas remis les copies de mes recherches d'emploi.

Par précaution, je vous remets les originaux, et vous prie de m'excuser si ce n'est pas le cas. »

Par courrier du 12 septembre 2012, l'assurée s'est adressée au Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé) pour s'opposer à la décision de l'ORP du 17 août 2012. Elle explique avoir été sûre d'avoir envoyé les preuves de recherches d'emploi le 1^{er} août 2012, d'autant plus qu'elle n'avait reçu aucun avertissement. Elle n'avait aucun intérêt à ne pas remettre à l'ORP les documents étant donné qu'elle avait effectué les recherches d'emploi. Elle mentionne différents événements qui l'auraient « perturbée », notamment divers cours d'informatique qu'elle avait suivis entre le 16 juillet et le 29 août 2012 avec des absences du matin au soir, un problème de santé de son fils qui avait retardé un départ en voyage de la famille prévu le 25 juillet 2012 (qui a été reporté au 2 août), des crises

d'adolescence de sa fille, des problèmes financiers, des séances de physiothérapie depuis juin 2012 et une procédure concernant une pension alimentaire contre son ex-mari, qui avait lui-même beaucoup de soucis suite au décès de son père.

Par décision sur opposition du 28 novembre 2012, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de suspension de l'ORP. Selon le SDE, l'assurée n'avait apporté aucune preuve qu'elle avait remis à l'ORP ses recherches d'emploi une première fois dans le délai légal. Les divers événements évoqués par l'assurée ne constituaient pas une excuse valable ou un motif de restitution du délai fixé dans la loi pour la remise des recherches d'emploi.

B. Par lettre du 27 décembre 2012, Q. _____ a interjeté une « opposition » auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (ci-après : la Casso) contre la décision précitée. Elle demande l'annulation de la « sanction de CHF 1'000. — qui a causé un énorme trou » dans son budget, étant seule à subvenir aux besoins de la famille. Elle explique avoir eu un moment d'égarement, d'où la certitude d'avoir remis les preuves de recherches d'emploi dans le délai. Elle n'avait reçu aucun avertissement de l'ORP. Ce qui l'affectait, c'était d'être accusée de ne pas avoir fait de recherches d'emploi, alors qu'elle en avait fait dans un nombre suffisant.

Dans sa réponse du 1^{er} février 2013, l'intimé conclut au rejet du recours.

Par réplique du 25 février 2013, la recourante répète en substance ce qu'elle avait déjà allégué à l'occasion de son opposition. Elle déclare avoir été dans une mauvaise période et avoir égaré ses preuves de recherches d'emploi dans le coffre de sa voiture, étant distraite à cette époque ; elle avait été sûre de les avoir données à l'ORP. Le jour où elle avait retrouvé les documents, elle les avait immédiatement envoyés à l'ORP avec la lettre dans laquelle elle avait, par distraction, oublié de changer la date du 1^{er} mai 2012. Elle aurait accepté la sanction, si elle

n'avait effectivement pas effectué correctement ses recherches d'emploi. La recourante se demande en outre si elle mérite une sanction aussi lourde, alors qu'elle était préoccupée par ses problèmes familiaux.

La réplique a été transmise pour information à l'intimé qui n'y a pas donné réponse à ce jour.

E n d r o i t :

1. Un recours doit être déposé dans les trente jours dès la notification de la décision contre laquelle il se dirige (art. 60 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1]). L'acte du 27 décembre 2012, par lequel l'assurée s'oppose à la décision sur opposition de l'intimé a été adressé en temps utile au Tribunal. Que la recourante ne parle pas de recours, mais indique vouloir faire « opposition », n'est pas dommageable. Il ressort assez clairement de l'acte adressé au Tribunal qu'elle entendait recourir contre la décision de l'intimé. Le recours répond pour le reste aux exigences formelles et est recevable (cf. art. 56 ss, spécialement art. 61 let. b LPGA).

Le Tribunal de céans est compétent (cf. art. 57 LPGA, 100 al. 3 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0] et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02], 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., vu le nombre de jours de suspension, le Tribunal statue dans la composition du juge unique (art. 94 al. 1 LPA-VD).

2. Est litigieuse la question de savoir si la recourante peut être sanctionnée par une suspension de 5 jours dans ses indemnités de

chômage au motif que l'ORP n'aurait pas reçu dans le délai légal les preuves de recherches d'emploi pour le mois de juillet 2012.

a) Selon l'art. 26 al. 2 OACI, dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} avril 2011 (RO 2011 1179), 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 sa version antérieure, l'ordonnance prévoyait à ce sujet que si l'assuré n'avait pas remis ses justificatifs à cette même échéance, l'office compétent lui impartissait un délai raisonnable pour le faire. Simultanément, il l'informait par écrit qu'à l'expiration de ce délai et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourraient pas être prises en considération (ancien art. 26 al. 2bis OACI). Issu de la 3^e révision de la LACI et de ses dispositions d'exécution sur le modèle d'une directive du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), ce nouvel alinéa 2bis a permis d'abolir des pratiques qui, auparavant, différaient d'un canton à l'autre (BORIS RUBIN, Assurance-chômage, 2^e éd., 2006, p. 394 note de bas de page 1184). La sanction - la non prise en compte des recherches d'emploi - n'intervenait que si les justificatifs n'étaient toujours pas remis à l'expiration de ce nouveau délai et si l'assuré ne disposait d'aucune excuse valable pour expliquer son « double retard ». Dans ce cas, le défaut de recherches d'emploi réalisait l'état de fait visé par l'art. 30 al. 1 let. c LACI et justifiait une suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage sur cette base (voir ATF 133 V 89 consid. 6.2). Dans ce dernier arrêt, l'ancien Tribunal fédéral des assurances (ci-après : le TFA) a jugé que cette disposition de l'ordonnance était conforme à la loi : sauf excuse valable, des recherches d'emploi remises tardivement n'étaient plus prises en compte et ne pouvaient donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif. Le TFA a précisé que l'art. 26 al. 2bis OACI était d'une certaine manière calqué sur l'art. 43 al. 3 LPGA (ATF 133 V 89 précité consid. 6.2.3). On rappellera que selon cette disposition, si l'assuré ou d'autres requérants refusent de manière inexcusable de se conformer à

leur obligation de renseigner ou de collaborer à l'instruction, l'assureur peut se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière ; il doit leur avoir adressé une mise en demeure écrite les avertissant des conséquences juridiques et leur impartissant un délai de réflexion convenable.

Selon le Tribunal fédéral (ci-après : le TF), la nouvelle version de l'ordonnance, même si elle ne prévoit plus l'octroi d'un délai de grâce, n'apparaît pas contraire à la loi. L'assuré doit apporter la preuve de ses efforts en vue de rechercher du travail pour chaque période de contrôle (art. 17 al. 1, troisième phrase, LACI), sous peine d'être sanctionné (art. 30 al. 1 let. c LACI). L'art. 26 al. 2 OACI n'est en définitive que la concrétisation de ces dispositions légales (ATF 139 V 164 consid. 3.2).

Le TF a conclu qu'il en résultait 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'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 la procédure d'opposition (ATF 139 V 164 précité consid. 3.3).

b) 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, *op. cit.*, p. 394 note de bas de page 1183). Le fardeau de la preuve de la réception d'un envoi incombe en principe à la personne ou à l'autorité qui entend en tirer une conséquence juridique.

Le TF a confirmé qu'en matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuves en ce qui concerne la remise des cartes de contrôle (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.2 et 8C_427/2010 du 25 août 2010 consid. 5.1 ; TFA C 360/1997 du 14 décembre 1998 consid. 2b ; cf. DTA 1998 n° 48 p. 281) ; cela vaut aussi pour d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (cf. TF 8C_46/2012

précité consid. 4.2 ; TFA C 294/1999 du 14 décembre 1999 consid. 2a, in : DTA 2000 n° 25 p. 122).

c) Quant à la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage, celle-ci est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (ATF 139 V 164 précité consid. 4.1).

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).

Le SECO a établi un barème indicatif relatif aux sanctions applicables. Ce barème prévoit, en cas d'absence de recherches d'emploi durant la période de contrôle, mais aussi en cas de « remise trop tard » des recherches d'emploi, une sanction de 5 à 9 jours lors du premier manquement, et de 10 à 19 jours en cas de second manquement ; la troisième fois, c'est le renvoi pour décision à l'autorité cantonale qui est prévu (Bulletin LACI D72, état : janvier 2013, ch. 1.D pour l'absence de recherches, et ch. 1.E pour la remise tardive des preuves de recherches).

Selon le TF, le barème établi par le SECO constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons. 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 (ATF 139 V 164 précité consid. 4.1 ; TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1 ; 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; TFA C 285/05 du 25 janvier 2006 consid. 2, in : DTA 2006 n° 20 p. 229). En revanche, la durée effective du chômage ne

constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (TFA C 14/97 du 26 novembre 1998, in : DTA 1999 n° 32 p. 184).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation.

d) Le TF a admis une réduction de la suspension par un tribunal cantonal à un jour au motif que l'intéressé avait remis la preuve de ses recherches d'emploi spontanément avec un jour de retard seulement et donc avant d'avoir pris connaissance de la décision de suspension (TF 8C_64/2012 précité). Il a également admis la réduction de la suspension à trois jours dans un cas où une assurée avait remis ses recherches d'emploi le 19 mai au lieu du 5 mai. Le tribunal cantonal avait réduit la sanction au motif que c'était la première fois que l'assurée remettait ses recherches d'emplois tardivement et, compte tenu du fait qu'elle avait fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, eu égard à la quantité et à la qualité des démarches entreprises durant le mois en cause – que l'autorité administrative n'avait pas contestées –, il devait être considéré que l'assurée n'avait commis qu'une faute légère. Le TF a admis que, bien qu'un retard de 14 jours pour déposer ses recherches d'emploi ne pouvait être qualifié de léger, les éléments retenus par la juridiction cantonale pour justifier la réduction de la quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans le cas d'espèce n'excédait pas les limites de son pouvoir d'appréciation (TF 8C_33/2012 précité consid. 3.2). Dans une autre affaire, le TF a toutefois jugé que le juge cantonal abusait de son pouvoir d'appréciation s'il réduisait la sanction de suspension de 5 jours prévue selon le barème du SECO pour une première non remise des preuves de recherches d'emploi dans le délai légal à un jour dans le cas suivant : l'assuré n'avait pas réussi à prouver qu'il avait déposé ses recherches d'emploi à temps ; par la suite l'assuré avait formé immédiatement opposition contre la décision de suspension en produisant copie de ses preuves de recherches d'emploi. Le TF a estimé que ces circonstances ne constituaient pas des critères d'évaluation pertinents pour la gravité de la faute et la fixation de la durée

de la suspension ; ils ne permettaient donc pas une réduction de la sanction (cf. ATF 139 V 164 précité consid. 2 et 4.3). Dans une autre affaire similaire, le TF a confirmé la suspension de 5 jours ordonnée par les autorités de chômage et qu'un tribunal cantonal avait dans un premier temps annulée. Le TF a estimé que le dépôt d'une copie des recherches d'emploi ne disait rien sur la remise de l'original dans le délai légal. De même, la ponctualité passée d'un assuré pour les précédents mois ne laissait pas présumer de l'absence de toute omission future. Il n'y avait pas lieu de renoncer systématiquement à sanctionner un premier manquement (TF 8C_46/2012 précité). Dans un arrêt récent, le TF a finalement refusé de réduire la sanction pour quelqu'un qui avait malencontreusement oublié de déposer ses recherches dans le délai légal et les avait remises avec son opposition contre la décision de sanction (TF 8C_885/2012 du 2 juillet 2013, annulant l'arrêt de la Casso ACH 59/12 du 1^{er} octobre 2012).

3. Dans le cas particulier, il est constant que les preuves de recherches d'emploi du mois de juillet 2012 ne sont parvenues à l'ORP qu'avec la lettre de la recourante datée du 1^{er} mai 2012 et reçue par l'ORP le lundi 20 août 2012. La recourante admet que ce courrier a été mis à la poste après l'écoulement du délai légal selon l'art. 26 al. 2 OACI. Au dossier ne figurent pas de preuves de recherches pour le mois en question qui auraient été envoyées avant l'écoulement du délai. Certes, la recourante pensait les avoir déjà envoyées le 1^{er} août 2012. Elle n'a toutefois pas pu présenter de moyens de preuve selon lesquels elle l'aurait effectivement déjà fait à cette date. Rien ne change à cela qu'elle ait auparavant toujours remis ses recherches d'emploi dans le délai (cf. TF 8C_46/2012 précité). Selon la jurisprudence fédérale constante en la matière (voir ci-dessus consid. 2b), dès lors que la recourante ne peut apporter la preuve de la remise, respectivement de l'envoi, de ses recherches d'emploi dans le délai légal, c'est à elle d'en supporter les conséquences. Comme exposé au considérant 2a ci-dessus, l'ORP n'avait pas à impartir un nouveau délai à la recourante, vu la nouvelle teneur depuis le 1^{er} avril 2011 de l'art. 26 OACI.

La recourante ne fait pas valoir d'excuse valable pour ce manquement et il n'en ressort pas non plus du dossier. Vu qu'elle avait finalement pu entreprendre avec sa famille un voyage entre le 2 et le 5 août, la maladie de son fils en juillet 2012 ne l'aurait pas empêchée de faire parvenir les preuves de recherches d'emploi dans le délai à l'ORP. Il en va de même des autres circonstances évoquées par la recourante (notamment cours, problèmes avec sa fille et son ex-mari, physiothérapie).

Selon le barème prévu par le SECO et la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée (cf. notamment consid. 2c et d ci-dessus), la sanction doit en principe être de cinq jours pour le premier manquement. Contrairement à ce que pense la recourante, cette sanction vaut autant pour l'absence de recherches d'emploi que pour les cas de leur remise tardive à l'ORP. D'ailleurs, toute la jurisprudence du TF citée ci-dessus, au considérant 2d, concerne des cas de remise tardive des recherches, bien que les assurés aient effectivement procédé aux recherches d'emploi exigées pendant la période de contrôle. Certes, on peut se demander pourquoi il n'y a pas une différence de sanction prévue dans les barèmes du SECO pour ces deux différentes situations, le reproche paraissant plus sérieux en cas d'absence de recherches d'emploi qu'en cas de remise tardive des recherches. Comme exposé ci-dessus, le TF a cependant approuvé, dans des arrêts récents, le barème du SECO pour les remises tardives des recherches d'emploi. Le Tribunal de céans n'a pas à revenir là-dessus.

En l'espèce, il s'avère toutefois que la recourante a remis spontanément ces recherches d'emploi à l'ORP, avant de recevoir la décision de suspension du vendredi 17 août 2012. Certes, l'acte spontané de la recourante n'a pas eu lieu, comme dans l'affaire jugée par le TF 8C_64/2012 précitée, seulement un jour après l'écoulement du délai, mais quelques jours plus tard ; le dossier de l'intimé ne contenant pas l'enveloppe d'envoi du courrier du « 1^{er} mai 2012 » de la recourante, il n'est pas possible de savoir quel jour exactement cet envoi a été mis à la poste. Reste le fait que l'envoi tardif a été effectué spontanément et non

pas suite à la réception de la décision de suspension. La tardivité n'était pas non plus préméditée, mais due à une situation spéciale et involontaire et il s'agissait de la première fois que l'assurée manquait à ses obligations (comme dans l'arrêt précité 8C_33/2012). Compte tenu en outre du fait que la recourante a fait des recherches dont la qualité et la quantité n'ont pas été contestées par l'intimé et dont il y a lieu de considérer qu'elles étaient suffisantes pour trouver un travail convenable (le formulaire de recherches d'emploi du mois de juillet 2012 mentionne 18 démarches, contre 14 pour les mois de mai et juin), ainsi que de la situation particulière décrite dans l'opposition de la recourante, une réduction de la sanction à trois jours est exceptionnellement justifiée eu égard au principe de proportionnalité et à l'ensemble des circonstances. Il sera toutefois rappelé à la recourante, qui entend travailler dans le secrétariat et la comptabilité, qu'une gestion soigneuse de ses obligations administratives paraît primordiale.

4. Vu ce qui précède, le recours est partiellement admis, la décision attaquée étant annulée et réformée en ce sens que la sanction est réduite à 3 jours de suspension du droit de la recourante aux indemnités de chômage.

La procédure étant en principe gratuite, il n'est pas perçu de frais judiciaires. L'assurée n'étant pas représentée par un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (cf. art. 61 let. a et g LPGA).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 28 novembre 2012 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est reformée

en ce sens que la durée de suspension dans le droit aux indemnités de chômage de la recourante est réduite de cinq à trois jours.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

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