

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 août 2013

Présidence de Mme THALMANN, juge unique
Greffier : M. Germond

* * * * *

Cause pendante entre :

R. _____, à Lausanne, recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. R. _____ (ci-après: l'assuré ou le recourant), né en 1984, s'est inscrit le 6 août 2012 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...], un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui étant ouvert dès cette date. A la suite du changement de son domicile au début novembre 2012, il a dès lors été inscrit auprès de l'ORP de [...].

Par décision du 28 janvier 2013, l'ORP de [...] a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2013, au motif que ce dernier n'avait pas remis ses recherches d'emploi du mois de décembre 2012 dans le délai légal. Dans sa motivation, l'office a retenu qu'en ne remettant pas ses recherches d'emploi dans le délai légal pour la période concernée, l'intéressé n'avait ainsi pas respecté les prescriptions de l'assurance-chômage, selon lesquelles il lui incombait de rechercher un emploi convenable et d'apporter la preuve de ses recherches, sans égard au succès de celles-ci.

Le 31 janvier 2013, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision. Il a soutenu n'avoir nullement manqué à ses obligations de recherches d'emploi pour le mois en question, précisant avoir effectué huit démarches en ce sens (une recherche d'emploi faite le 18 décembre 2012 et 7 autres datant du 26 décembre 2012) tel que demandé par son ORP (ainsi qu'en attestaient les lettres de motivation ainsi que les confirmations de dépôts de candidatures annexés à son opposition). S'agissant du formulaire intitulé «Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi», signé et daté du 26 décembre 2012, l'assuré exposait s'être rendu le même jour à l'ORP de [...] afin de l'y déposer. Malheureusement, vu la fermeture du bâtiment de l'administration communale en raison des vacances de fin d'année, il a déposé ce formulaire - explicitement libellé à l'adresse de l'ORP - dans la boîte aux lettres «Administration communale» située devant le bâtiment.

Ce n'est ensuite que le 21 janvier 2013 qu'il a été informé par sa conseillère en placement (G. _____) du fait que celle-ci n'avait pas reçu le document en question. En guise de preuve de sa bonne foi, l'intéressé renvoyait l'ORP à ses lettres de motivation expédiées durant le mois de décembre 2012 et les confirmations reçues des différents employeurs approchés. Il concluait dès lors implicitement à l'annulation de la sanction prononcée à son encontre et précisait pour terminer, mettre en œuvre toutes les démarches possibles afin de retrouver un emploi et toujours avoir rempli ses devoirs envers l'assurance-chômage depuis son inscription.

Par décision sur opposition du 30 avril 2013, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après: le SDE ou l'intimé) a confirmé la mesure de suspension précitée tant dans son principe que dans sa quotité. Ses constatations étaient les suivantes:

"[...]

5. En l'espèce, l'ORP a sanctionné l'assuré, au motif qu'il n'avait pas remis les preuves de ses recherches d'emploi du mois de décembre 2012 dans le délai légal.

En effet, l'office a reçu le formulaire de preuves de recherches d'emploi du mois de décembre 2012 le 21 janvier 2013 seulement, donc bien au-delà du délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02] qui courait jusqu'au 7 janvier 2013. Il convient donc d'examiner si les excuses que l'opposant invoque sont valables et si elles peuvent ainsi constituer un motif de restitution de ce délai au sens de cet article.

Dans son acte d'opposition, l'assuré explique qu'il a pleinement rempli ses obligations en matière de recherches d'emploi durant le mois de décembre 2012 en effectuant 8 démarches, comme cela lui avait été demandé. Il ajoute qu'il s'est rendu le 26 décembre 2012 à l'office pour déposer ses recherches d'emploi du mois de décembre 2012, mais que le bâtiment était fermé en raison des vacances de fin d'année. L'opposant poursuit en exposant qu'il a alors déposé ses recherches d'emploi dans la boîte à lettres de l'administration communale en inscrivant explicitement l'adresse de l'office. Il mentionne encore que ce n'est qu'en date du 21 janvier 2013 que sa conseillère en personnel lui a dit que l'office n'était pas en possession de ses recherches d'emploi du mois de décembre 2012. Il termine en alléguant qu'il produit, en annexe à son écriture, les copies de ses lettres de postulation et des confirmations de transmission qu'il a reçues de la part des employeurs concernés.

b) Les arguments de l'opposant ne sauraient être retenus. En effet, au vu des règles exposées ci-dessus, le fardeau de la preuve de la remise à l'office des recherches d'emploi en question dans le délai légal lui incombait. Or, il n'est pas en mesure d'apporter cette preuve.

De plus, l'art. 26 al. 2 OACI impose à l'autorité de ne pas prendre en considération les recherches d'emploi remises après le délai prévu par cet article. Ainsi, c'est à juste titre que l'ORP n'a pas pris en compte les recherches d'emploi remises en date du 21 janvier 2013, compte tenu du fait que le délai pour la remise des recherches d'emploi du mois de décembre 2012 courait jusqu'au 7 janvier 2013. Pour la même raison, les justificatifs de recherches d'emploi qu'il remet en annexe à son acte d'opposition ne lui viennent pas en aide.

c) Les arguments invoqués par l'assuré ne permettent donc pas d'apprécier la situation sous un autre angle. Ainsi, c'est à juste titre que l'ORP a prononcé une suspension du droit aux indemnités de chômage fondée sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0].

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

La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle dure de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI).

Dans son Bulletin LACI, le SECO [Secrétariat d'Etat à l'économie] relève que la suspension du droit à l'indemnité est une sanction prévue par le droit de l'assurance-chômage. Elle a pour but de faire participer d'une manière appropriée l'assuré au dommage qu'il a causé à l'assurance par son comportement fautif. Elle a également pour but d'exercer une certaine pression sur l'assuré afin qu'il remplisse ses obligations. La durée de la suspension se mesure d'après la gravité de la faute commise et non en fonction du dommage causé (Bulletin LACI D1).

Le SECO a également prévu une «*échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP*» (Bulletin LACI D72), qui fixe les durées de suspension comme suit:

Recherches d'emploi remises trop tard	
- pour la 1 ^{ère} fois:	5-9
- pour la 2 ^{ème} fois:	10-19

Ainsi, en qualifiant la faute de légère et en retenant une durée de suspension correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance, l'ORP a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances, notamment du fait que c'était la première fois que l'opposant ne remettait pas ses recherches d'emploi dans le délai légal."

B. Par acte du 21 mai 2013, R._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision précitée, concluant à son annulation. En substance, le recourant soutient que durant la durée de son inscription à l'assurance-chômage, soit d'août 2012 à fin avril 2013, il a satisfait à ses obligations en matière de recherches d'emploi en effectuant les démarches qui lui étaient demandées par l'ORP. Concernant le dépôt du formulaire «Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi» du mois de décembre 2012, il réitère les explications fournies à l'appui de son opposition du 31 janvier 2013. Il produit également, à titre de preuve de sa bonne foi et du respect de ses obligations en matière de recherches d'emploi pour le mois en question, l'ensemble des lettres de motivation ainsi que les confirmations de dépôts de candidatures précédemment jointes à son opposition. Le recourant indique avoir retrouvé un emploi à compter du 1^{er} mai 2013, en qualité d'aménagiste en planification auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) et produit une copie du contrat de travail de droit public du 22 avril 2013 le liant à cette administration fédérale. Il lui paraît invraisemblable que l'ORP n'ait pas tenu compte de ses offres d'emploi du mois de décembre 2012 parmi lesquelles figure notamment celle qui lui a permis de trouver le poste de travail susmentionné lui permettant de sortir de l'assurance-chômage (le recourant communique également les coordonnées du service des ressources humaines de l'OFT disposé à certifier ses allégations quant à la recherche de cet emploi durant le mois de décembre 2012). Il observe que dans son cas, le seul formulaire «Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi» ne saurait servir d'unique moyen de preuve pour le sanctionner dans son droit au chômage étant posé que de tels formulaires doivent être photocopiés par les chômeurs avant leur remise, de sorte que les recherches d'emploi produites en annexe à son recours auraient "autant de valeur que la photocopie en question". Pour terminer, il précise avoir tout mis en œuvre afin de retrouver un emploi au plus vite et avoir en outre, toujours rempli ses devoirs du temps de son inscription au chômage.

Invité à se prononcer sur le recours, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, en a proposé le rejet par réponse du 4 juillet 2013. L'intimé relève en particulier qu'en s'appliquant à démontrer qu'il a effectivement effectué des recherches d'emploi durant le mois de décembre 2012, le recourant perd de vue qu'il a été sanctionné non pas au motif de ne pas avoir fait de recherches d'emploi durant le mois en question mais qu'il l'a été en réalité, en raison de leur remise hors délai légal et qu'il échoue ainsi à apporter la preuve que ses recherches d'emploi de décembre 2012 ont été remises dans le délai utile.

Invité, par ordonnance du 8 juillet 2013, à fournir le cas échéant ses explications complémentaires et/ou produire toutes pièces éventuelles et présenter des réquisitions dans un délai imparti au 20 août 2013, le recourant n'a pas donné suite.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de la LACI (art. 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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI 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]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) Est litigieuse la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant durant cinq jours dès le 1^{er} janvier 2013, pour absence de remise des recherches d'emploi du mois de décembre 2012 dans le délai légal. La valeur litigieuse étant ainsi inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 83c al. 2 LOJV [loi vaudoise du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire, RSV 173.01]).

2. 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 disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, aux termes duquel 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, et d'apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

b) Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises (cf. ATF 124 V 225 consid. 4; cf. Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^{ème} éd., Bâle/Genève/Munich 2007, n° 837 à 840 pp. 2429 s.; cf. Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^{ème} éd., Zurich 2006, p. 391 s.). L'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un nouvel employeur est certaine (cf. TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009, consid. 2.1 et 8C_271/2008 du 25 septembre 2008, consid. 2.1 in fine).

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 l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 et 126 V 520 consid. 4; cf. TF 8C_316/2007 du 16 avril 2008, consid. 2.1.2).

c) Selon l'art. 26 al. 2 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02), 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 pourront pas être prises en considération.

d) 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 (cf. Rubin, op. cit., p. 394; en ce qui concerne l'envoi d'une carte de contrôle: cf. TFA 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 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 réf. cit.).

En particulier, le Tribunal fédéral a confirmé (cf. TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012, consid. 4.2 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 de cartes de contrôle (cf. DTA 1998 n° 48 p. 281; cf. 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).

En l'espèce, le recourant soutient s'être rendu le 26 décembre 2012 à l'ORP pour déposer ses recherches d'emploi mais que les bureaux étant fermés, il avait déposé le pli dans la boîte aux lettres de l'administration communale située dans le même bâtiment. Or ce pli n'a pas été reçu dans le délai légal et le recourant n'apporte aucune preuve de ses allégations. En particulier, le fait qu'il établisse avoir effectivement recherché un emploi pendant le mois de décembre, ce qui lui a d'ailleurs permis de retrouver un poste de travail, ne démontre pas qu'il a remis la preuve de ses recherches en temps utile comme l'art. 26 al. 2 OACI lui en fait l'obligation.

C'est dès lors à juste titre que la décision attaquée retient que la preuve de telles recherches a été remise hors délai.

Le recourant a ainsi commis une faute qui doit être sanctionnée par une suspension.

3. Il convient dès lors de déterminer la quotité de celle-ci.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). 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).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font

régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas d'absence de recherches d'emploi durant la période de contrôle ou de recherches d'emploi remises tardivement, une sanction de 5 à 9 jours lors du premier manquement, et de 10 à 19 jours en cas de récidive (cf. 030-Bulletin LACI 2011/D72-D72, ayant remplacé l'ancien ch. D72 de la Circulaire relative à l'indemnité de chômage [IC] de janvier 2007).

b) Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé (ATF 139 V 164; TF 8C_33/2012, consid. 3.2) que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité et que le barème adopté par le SECO, qui 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, 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.

4. Dans le cas présent, depuis qu'il est inscrit au chômage, le recourant a scrupuleusement respecté ses obligations. Il a mis tout en œuvre pour trouver un travail convenable eu égard à la quantité et à la qualité des démarches entreprises durant la période de chômage. C'est d'ailleurs suite à une offre d'emploi effectuée au mois de décembre 2012 qu'il a finalement trouvé un emploi dès le 1^{er} mai 2013 (cf. le contrat de travail du 22 avril 2013 produit). On relèvera au demeurant que sur le vu du dossier, le recourant a par la suite remis la preuve de ses recherches d'emploi dès que sa conseillère lui a signalé ne pas l'avoir reçue, soit le 21 janvier 2013. Au vu de ces éléments, la Cour de céans considère que le recourant a commis une faute légère et que la suspension de cinq jours qui lui a été infligée ne respecte pas le principe de proportionnalité (cf. TF 8C_33/2012, consid. 3.2). Il convient par conséquent de s'écarter du barème du SECO et de réduire la sanction à trois jours de suspension, ce qui est conforme à l'art. 45 al. 3 OACI.

5. a) Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée, en ce sens que le recourant est suspendu pour une durée de trois jours dans son droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPG), ni d'allouer de dépens, le recourant n'ayant pas eu recours aux services d'un mandataire (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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

- I.** Le recours déposé le 30 mai 2013 par R._____ est partiellement admis.

- II.** La décision sur opposition rendue le 30 avril 2013 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est réformée en ce sens que R._____ est suspendu pour une durée de trois jours dans son droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

- 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 :

- 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 :