

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 7 mai 2014

Présidence de M. MÉTRAL, juge unique
Greffière : Mme Barman Ionta

Cause pendante entre :

R. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne,
intimé.

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. R._____ (ci-après : l'assuré) s'est inscrit à l'assurance-chômage le 29 avril 2013 ; il a été mis dès cette date au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans.

Par décision du 13 août 2013, l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} août 2013. Il lui était reproché de n'avoir pas remis dans le délai légal la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2013.

L'assuré a formé opposition contre cette décision le 16 août 2013. Il expliquait avoir adressé, par courrier postal, la preuve de ses recherches d'emploi pour la période litigieuse à l'Office régional de placement de [...], en même temps qu'un courrier adressé à la caisse de chômage, lequel avait bien été réceptionné. Il produisait la copie de dix-sept lettres adressées à diverses entreprises durant le mois de juillet 2013 ainsi que la copie de six réponses reçues à la suite de ses offres d'emploi.

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), a rendu le 17 octobre 2013 une décision rejetant l'opposition de l'assuré et confirmant la suspension prononcée par l'ORP. En substance, le SDE a exposé que l'assuré n'avait pas été à même de prouver qu'il avait effectivement remis à l'ORP, dans le délai imposé, la preuve de ses recherches d'emploi du mois de juillet 2013, étant précisé que le fait d'envoyer ultérieurement cette preuve n'attestait nullement que les recherches d'emploi avaient été remises dans le délai. De surcroît, l'assuré ne soulevait aucun argument qui constituerait une excuse valable permettant de lui accorder une restitution du délai et de prendre en compte les preuves remises tardivement. Finalement, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant la durée de la suspension à cinq jours.

B. Par acte du 15 novembre 2013, R. _____ a recouru contre la décision sur opposition du 17 octobre 2013, en concluant à son annulation. Il soutient avoir envoyé à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi du mois de juillet 2013 par pli postal et avance l'hypothèse d'une perte de son courrier par la Poste. Il relève par ailleurs que les réponses reçues des diverses entreprises valent preuves tangibles de ses recherches d'emploi dans la mesure où figure la date de l'envoi de sa candidature.

Dans sa réponse du 8 janvier 2014, le SDE maintient ses conclusions et propose le rejet du recours. Il expose notamment que le recourant n'apporte toujours pas la preuve du dépôt de ses recherches d'emploi à l'ORP dans le délai imposé, soit au 5 août 2013. Il produit en outre le dossier complet de l'ORP.

Dans ses déterminations du 3 février 2014, le recourant mentionne ne pouvoir accepter d'endosser la responsabilité d'un incident du parcours postal, tout en admettant ne pas être en mesure d'apporter la preuve de l'expédition des documents en question. Il soutient avoir toujours remis à la Poste, simultanément, la liste de ses recherches d'emploi pour l'ORP d'une part, et le formulaire « Indication de la personne assurée » pour la caisse de chômage d'autre part, et propose une preuve par indice, soit la vérification de la réception de ces documents pour tous les mois assurés avec la constatation que les dates de réception au sein de ces deux offices sont invariablement les mêmes.

E n d r o i t :

1. **a)** Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de la LACI (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]). La voie du recours au Tribunal cantonal, conformément aux 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), est ouverte contre une décision sur opposition (art. 56 al. 1 LPGA), dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision querellée (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le cas présent, le recours a été formé dans le délai légal de trente jours dès sa notification et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) La loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

La valeur litigieuse n'excédant pas 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités litigieuses, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur la suspension de cinq jours du recourant dans l'exercice de son droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage, prononcée au motif que ce dernier n'a pas présenté en temps utile les justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de juillet 2013.

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 (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abréger, en particulier en

cherchant du travail ; il doit apporter la preuve des efforts qu'il a fournis, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (cf. art. 26 al. 2 OACI).

Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne en particulier l'assuré qui ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable.

b) Selon l'art. 26 al. 2 OACI, dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} avril 2011, 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 (1^{ère} phrase). En l'absence d'excuse valable, des recherches d'emploi remises tardivement ne sont plus prises en considération et ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2). Un délai supplémentaire au sens de l'art. 43 al. 3 LPGA n'a pas à être accordé, la sanction ne reposant en l'occurrence 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 LPGA ne s'applique pas dans ce domaine (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zürich 2014, ad art. 17 n° 30 p. 205). La sanction se justifie dès le premier manquement, et cela sans exception (TF 8C_885/2012 et 8C_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Il en résulte ainsi 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 une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

c) S'agissant du respect du délai de remise, les critères fixés par les art. 38 et 39 LPGA sont applicables. Selon l'art. 39 al. 1 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. Ainsi, à défaut de remise directement à l'ORP, c'est la date de la remise des preuves de recherches d'emploi à la Poste suisse qui fait foi et non la date de réception par l'ORP. Les formules relatives aux preuves de recherches d'emploi renseignent par ailleurs les assurés au sujet des règles en matière de délai de remise (Boris Rubin, *op. cit.*, ad art. 17 n° 31 p. 205 s.).

Le Tribunal fédéral a confirmé (TF 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 360/97 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 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 2a *in* : DTA 2000 n° 25 p. 122 ; cf. aussi TFA C 181/05 du 25 octobre 2005 consid. 3.2). Le fait que des allégations relatives à la remise des 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 nécessaires. Des allégations ne sont en principe pas assimilées à une telle preuve (TF C 3/2007 du 3 janvier 2008 consid. 3.2). En outre, le dépôt, en procédure, de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité (Boris Rubin, *op. cit.*, ad art. 17 n° 32 p. 206).

On précisera par ailleurs que le principe inquisitoire, applicable en droit des assurances sociales – selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge –, dispense les parties de l'obligation de prouver, mais ne les libère pas du fardeau de la preuve ; en cas d'absence de preuve, il s'agit de savoir qui en supporte les conséquences. En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des

pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 consid. 4, et les arrêts cités).

4. a) En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois de juillet 2013 n'a été remise par le recourant dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, délai qui courait en l'occurrence jusqu'au 5 août 2013.

Pour sa part, le recourant maintient avoir remis à la Poste la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2013 dans le respect du délai prescrit et avance l'hypothèse d'une perte de son courrier par la Poste.

b) A l'examen du dossier, force est de constater que le recourant, qui, au demeurant, ne conteste pas avoir été dûment renseigné sur le délai dans lequel il devait remettre les preuves de ses recherches d'emploi, n'a pas établi les avoir communiquées dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI. A cet égard, il sied de rappeler que, sous la rubrique « Remarques » des formulaires « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », il est clairement indiqué que « [l]es 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 », de sorte qu'il appartient en définitive aux assurés de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder leurs droits. Cela étant, le recourant n'apporte aucun élément matériel susceptible d'étayer ses allégations, savoir que la preuve de ses recherches d'emploi du mois de juillet 2013 a été remise avant le 5 août 2013 à la Poste.

L'envoi sous pli simple ne permet en général pas d'établir que la communication est parvenue au destinataire (ATF 101 la 8 consid. 1 ; cf. TFA B 109/05 du 27 janvier 2006 consid. 2.4, C 89/03 du 2 juillet 2003). Le recourant propose une preuve par indice ; alléguant avoir toujours remis à la Poste, simultanément, la liste de ses recherches d'emploi pour l'ORP et le formulaire « Indication de la personne assurée » pour la caisse de

chômage, il propose de vérifier la réception de ces documents pour tous les mois assurés et de constater que les dates de réception au sein de ces deux offices sont invariablement les mêmes. Cette offre de preuve est toutefois insuffisante dans la mesure où, à supposer que les allégations du recourant sur ce point soient vérifiées, on ne peut exclure qu'il n'ait, pour le mois de juillet 2013, remis qu'un seul courrier à la Poste, à l'intention de la caisse de chômage. Cette hypothèse est au moins aussi vraisemblable que celle d'une perte de son courrier par la Poste ou par l'ORP.

Par ailleurs, s'agissant de la remise des réponses d'employeurs faisant état d'une offre d'emploi adressée au mois de juillet 2013 - dont seul quatre réponses sur les six produites mentionnent la date de l'envoi de sa candidature -, elle ne constitue pas la preuve que le recourant aurait remis à l'ORP ses recherches d'emploi dans le délai imparti.

Il s'ensuit qu'à la rigueur du droit, le recourant doit être considéré comme n'ayant remis aucune recherche d'emploi pour la période en cause dans le délai prévu à cet effet. S'il est certes établi que des recherches d'emploi ont été effectuées au mois de juillet 2013, la preuve ayant été produite le 16 août 2013 dans la procédure d'opposition, il n'en demeure pas moins que ces recherches ne peuvent être prises en considération au vu de l'art. 26 al. 2 OACI. Partant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage est justifiée dans son principe.

5. Il reste à examiner la quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage.

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. Aux termes de l'art. 45 al. 2 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 (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 cinq à neuf jours lors du premier manquement et de dix à dix-neuf jours, en cas de récidive (Seco, Circulaire relative à l'indemnité de chômage de janvier 2007 [IC 2007], ch. D72).

b) En l'espèce, en retenant une faute légère, l'ORP a fixé la durée de la suspension à cinq jours. Compte tenu des circonstances, et en l'absence de tout grief du recourant à cet égard, la Cour de céans considère que la suspension de cinq jours qui lui a été infligée respecte le principe de proportionnalité (ATF 139 V 164 précité consid. 4.3) et est conforme à l'art. 45 al. 3 OACI, de sorte qu'elle doit être confirmée.

6. En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, vu l'issue du litige (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 *a contrario* LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 17 octobre 2013 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- 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 :

- R. _____
- 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 :