

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 juillet 2014

Présidence de Mme BERBERAT, juge unique
Greffière : Mme Brugger

* * * * *

Cause pendante entre :

O._____, à [...], recourant,

et

H._____, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

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

E n f a i t :

A. O. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], de nationalité [...], s'est inscrit le 19 mars 2012 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

Auparavant, il a travaillé en qualité d'aide-ouvrier agricole à 100% du 1^{er} juin 2010 au 31 décembre 2011 auprès de [...], vigneron-encaveur, à [...]. Par lettre du 28 octobre 2011, l'employeur a résilié le contrat de travail de l'assuré pour le 31 décembre 2011 en raison de la réorganisation de l'entreprise à la suite de la cessation partielle de l'activité.

Par courrier du 23 mars 2012, le conseiller en personnel de l'assuré a retenu comme objectif de placement : plâtrier-peintre (sans CFC), aide-peintre, ouvrier viticole et poseur de parquet, l'intéressé ayant travaillé durant 8 ans dans une entreprise de peinture au [...].

A la suite de l'entretien du 13 septembre 2013, le conseiller en placement de l'assuré a notamment relevé les éléments suivants dans le procès-verbal d'entretien daté du même jour:

« Synthèse de l'entretien :

DE [demandeur d'emploi] indique qu'en principe il commence une mission d'un mois pour un vigneron d' [...] dès le 160913. Ne sait pas vraiment le nom du vigneron.

Il sera occupé pour les vendanges et le nettoyage après vendanges. Lui demande de me confirmer son engagement par un e-mail et de demander, si possible, un contrat de travail et de me le faire parvenir. Mais en tout [cas] de me donner le nom et l'adresse du vigneron. Devra déclarer le revenu en GI [gain intermédiaire].

DE est venu pour la première fois seul à son entretien et nous relevons les très bons progrès en français.

Analyse des démarches de recherches:

Ok pour août. Etait en vacances tout le mois d'août.

Evaluation de la situation :

A ce jour n'a pas d'autre opportunité. Dit qu'il préfère prendre un mois de travail qu'une semaine de mission comme peintre car aurait eu une opportunité.

Objectifs pour prochain entretien :

Poursuivre RE [recherche d'emploi] durant sa mission et nous communiquer le nom de son employeur ».

Par contrat de mission temporaire du 11 octobre 2013, l'assuré a été engagé par [...] en tant que plâtrier pour l'entreprise [...] à compter du 7 octobre 2013 pour une durée maximum de trois mois.

Par décision du 15 octobre 2013, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2013, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2013 dans le délai légal.

Dans un procès-verbal d'entretien entre l'assuré et une collaboratrice de l'ORP du 17 octobre 2013, les éléments suivants ont été rapportés :

« Synthèse de l'entretien :

Le DE passe à notre office suite à la sanction pour RE du 09.2013 :

- Dit les avoir remises le 02.10.2013.
- Pas trouvées au scan dans les documents scannés les 3, 4 et 07.10.2013.
- Expliqué la procédure d'opposition ».

Le 21 octobre 2013, l'assuré s'est opposé à cette décision, expliquant avoir fait ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2013 et les avoir remises le 2 octobre 2013. A cet égard, il a produit une copie du formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois de septembre 2013, daté et signé du 1^{er} octobre 2013.

A la suite de l'entretien du 30 octobre 2013, le conseiller en placement de l'assuré a notamment relevé les éléments suivants dans le procès-verbal d'entretien daté du même jour:

« Analyse des démarches de recherches :

OK pour octobre. Ne comprend pas pourquoi nous n'avons pas reçu ses RE du mois de septembre. Dit les avoir déposées le 021013 dans la boîte aux lettres.

Evaluation de la situation :

DE n'a jamais eu de manquement. Personne régulière et sans problème. Dit qu'il a fait opposition à notre décision ».

Par décision sur opposition du 3 février 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a confirmé la décision de suspension du droit à l'indemnité, considérant qu'il n'existait aucune preuve de la remise du formulaire de recherches d'emploi du mois de septembre 2013 dans le délai imparti, l'assuré n'ayant pas été en mesure de l'apporter. En effet, la copie du formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois de septembre 2013 produite par l'assuré ne permettait pas de voir la situation sous un autre angle.

B. Par acte du 26 février 2014, O. _____ recourt contre la décision sur opposition du 3 février 2014 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation. A l'appui de son recours, il produit, comme pour son opposition, une copie du formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois de septembre 2013, daté et signé du 1^{er} octobre 2013, alléguant qu'il s'agit de la preuve qu'il avait effectué ses recherches d'emploi et qu'il les avait remises à temps.

Dans sa réponse du 1^{er} avril 2014, l'intimé conclut au rejet du recours. Il considère que le recourant n'a pas apporté d'argument susceptible de modifier sa décision, en ce sens que le fait que la copie du formulaire de preuves des recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2013 soit datée du 1^{er} octobre 2013 ne permet pas de prouver que le recourant ait remis ledit formulaire dans le délai légal.

C. Le dossier complet de l'ORP a été produit.

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 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 LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; 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. Est litigieuse la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant durant cinq jours dès le 1^{er} octobre 2013, au motif qu'il n'a pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2013 dans le délai légal.

a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations 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'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 (al. 1), raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI). A teneur de 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. Une telle mesure vise 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.

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 (ATF 124 V 225 consid. 4; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^{ème} éd., n° 837 à 840; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zürich 2014, ad art. 17 n° 26 p. 203). L'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un nouvel employeur est certaine (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1).

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 (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2, 126 V 520 consid. 4; TF 8C_316/07 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2).

c) Le droit applicable est celui en vigueur au moment où se sont déroulés les faits reprochés à l'assurée. La modification de l'art. 26 al. 2 OACI 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 pourront pas être prises en considération. Dans un arrêt récent publié aux ATF 139 V 164 (8C_601/2012 du 26 février 2013), le Tribunal fédéral a admis la conformité à la loi du nouvel article 26 al. 2 OACI qui ne prévoit plus l'octroi d'un délai de grâce comme dans son ancienne version, dont le texte avait été mis en parallèle avec celui de l'art. 43 al. 3 LPGA (voir ATF 133 V 89 consid. 6.2). Dans ce contexte, il a souligné que cette disposition de l'ordonnance constitue une concrétisation des art. 17 al. 1 LACI et 30 al. 1 let. c LACI, en vertu desquels un assuré doit apporter la preuve de ses efforts en vue de rechercher du travail pour chaque période de contrôle sous peine d'être sanctionné. Il a également considéré que la suspension du droit à l'indemnité est exclusivement soumise aux dispositions spécifiques de l'assurance-chômage, en particulier l'art. 30 LACI ainsi que les dispositions d'exécution adoptées par le Conseil fédéral, et non pas à la LPGA. Le Tribunal fédéral en a déduit 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'art. 26 al. 2 OACI, peu importe qu'elles soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

d) 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 nécessaire. 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).

3. 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; 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 (seco) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. 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 (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 5.1 et les références).

Le barème du seco prévoit, en cas d'absence de recherche 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 (Bulletin LACI IC 2014, Travail et Chômage, D72).

4. a) En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois de septembre 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 7 octobre 2013. Quant au justificatif produit à l'occasion de l'opposition du 21 octobre 2013, l'intimé considère qu'il ne prouve en rien le contraire et il ne peut pas être pris en considération, puisque transmis après l'expiration du délai susmentionné.

Pour sa part, le recourant allègue apporter la preuve de ses recherches d'emploi et de la remise de celles-ci le 2 octobre 2013 en produisant le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de septembre 2013, daté et signé du 1^{er} octobre 2013.

b) Faute d'un quelconque élément matériel susceptible d'étayer ses allégations, on ne saurait croire le recourant lorsqu'il prétend avoir remis en temps utile ses justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de septembre 2013. Il sied tout d'abord de rappeler que, sous la

rubrique « Remarques » des formulaires « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » – tels que celui de septembre 2013 transmis par le recourant à l'appui de son opposition du 21 octobre 2013 – 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. Enfin, on soulignera que ce ne sont pas les recherches d'emploi effectuées au cours du mois de septembre 2013 qu'il s'agit d'examiner ici, mais bien plutôt la question de savoir si ces recherches ont été remises à l'ORP au plus tard le 7 octobre 2013, singulièrement si la preuve de la remise de ces recherches est apportée.

A l'examen du dossier, force est donc 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. Il n'a pas non plus démontré que l'ORP aurait égaré les justificatifs en cause après les avoir reçus. 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'assuré (cf. consid. 2c supra). Il s'ensuit qu'à la rigueur du droit, l'intéressé doit être considéré comme n'ayant remis aucune recherche d'emploi pour la période en cause dans le délai prévu à cet effet. La suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc justifiée dans son principe.

c) En ce qui concerne la quotité de la suspension, on observe que ce n'est que le 21 octobre 2013 que le recourant a remis le formulaire de recherches d'emploi du mois de septembre 2013 à l'appui de son opposition, soit avec un retard de quatorze jours, qui ne saurait être qualifié de léger (ATF 139 V 164 consid. 4.1 et 4.3). On doit ainsi retenir qu'il l'a fait seulement au moment de son opposition et non de manière spontanée. Dans ces conditions, la Cour de céans considère que la suspension de cinq jours qui a été infligée au recourant 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.

5. a) Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

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 succombant et n'ayant au surplus pas eu recours aux services d'un mandataire (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 3 février 2014 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est confirmée.

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

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- O._____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :