

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 5 février 2015

Présidence de Mme THALMANN, juge unique
Greffière : Mme Barman Ionta

* * * * *

Cause pendante entre :

D. _____, 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. D. _____ (ci-après : l'assuré) s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 1^{er} mars 2012, sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

Le 1^{er} juin 2012, l'assuré a été engagé en qualité de conseiller en formation auprès de la société [...] SA. Une convention de départ a été signée entre l'assuré et l'employeur, prévoyant la fin des rapports de travail au 31 décembre 2012. L'assuré s'est dès lors réinscrit à l'assurance-chômage le 16 novembre 2012 ; le droit au versement d'indemnités journalières lui a été reconnu dès le 1^{er} janvier 2013.

B. D. _____ s'est entretenu avec son conseiller ORP le 29 janvier 2014, dans le cadre d'un entretien de conseil. Selon le procès-verbal y relatif, l'assuré allait prendre tout le mois de février en vacances.

Par courrier électronique du 24 février 2014, l'assuré a adressé à son conseiller ORP le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatif aux recherches d'emploi du mois de janvier 2014. Il écrivait en outre ce qui suit :

« Je suis vraiment désolé, mais tous les mails que j'avais envoyé avec mon téléphone étaient restés dans la boîte d'envoi...

La bonne nouvelle, c'est que j'ai trouvé un emploi à 40% chez S. _____ (par O. _____) pour le 1^{er} mars... J'attends également ma carte d'agent de sécurité pour travailler en tant qu'auxiliaire pour la société [...]... (sur demande)

Merci donc de fermer mon dossier à l'ORP pour la fin février. »

Sur le formulaire précité, parmi les entreprises contactées par l'assuré en vue de retrouver un emploi figurait la société O. _____.

Par lettre du 4 mars 2014, intitulée « Confirmation d'annulation Plasta », l'ORP a confirmé à l'assuré l'annulation de son

inscription auprès de l'office au motif que l'intéressé était placé par une agence privée.

Par décision du 11 mars 2014, 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} février 2014. Il lui était reproché de n'avoir pas remis dans le délai légal la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois de janvier 2014.

L'assuré a formé opposition contre cette décision le 7 avril 2014. Préliminairement, il mentionnait qu'arrivant à la fin de son délai-cadre d'indemnisation et n'ayant jamais eu de sanctions de la part de l'ORP ou de la Caisse de chômage durant toute sa période de chômage, il estimait disproportionnée la sanction de cinq jours de suspension, prononcée de surcroît en l'absence d'avertissement. Cela étant, il expliquait avoir informé son conseiller ORP, lors de l'entretien du 29 janvier 2014, que ses recherches d'emploi pour le mois en question lui parviendraient par courrier électronique comme à l'habitude, et qu'il prenait des jours sans contrôle dès cette date. Il ajoutait par ailleurs ce qui suit :

« J'ai envoyé un e-mail avec mon téléphone à mon conseiller avec mes recherches comme promis, malheureusement je n'ai pas remarqué que ma boîte d'envoi était dérégulée et que mon e-mail n'est jamais parti. Mon conseiller m'a contacté durant ma période sans contrôle pour me dire qu'il n'avait pas reçu mes recherches et comme pendant cette période nous n'avons pas d'obligations envers le chômage et que je n'avais pas encore de réponse quant à mon éventuel engagement ou non, j'ai renvoyé mes recherches le 24.02.2014 à mon conseiller en lui indiquant par la même avoir trouvé un travail pour le 1^{er} mars 2014 et qu'il pouvait ainsi clôturer mon dossier auprès de l'ORP. »

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), a rendu le 30 mai 2014 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 remis, dans le délai imposé, soit au 5 février 2014, la preuve de ses recherches d'emploi du mois de janvier 2014, étant précisé que le formulaire en question n'avait été reçu par

l'office de placement qu'en date du 24 février 2014. De surcroît, le problème lié à sa boîte de courriers électroniques ne constituait pas 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.

C. Par acte du 28 juin 2014, D._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 30 mai 2014, concluant à son annulation. Il soutient qu'étant au bénéfice de jours sans contrôle au moment où la preuve de ses recherches d'emploi devait être remise, celle-ci pouvait être déposée à l'ORP au plus tard le premier jour ouvrable dès son retour, comme cela lui avait été expliqué lors de la séance d'information suivant son inscription au chômage. Il fait par ailleurs valoir un vice de forme, énonçant qu'une décision de la Caisse de chômage, demandant la restitution des indemnités versées à tort au mois de février 2014, lui a été notifiée le 23 mai 2014, alors que la décision de suspension est datée du 30 mai 2014. Il évoque finalement une inégalité de traitement s'agissant de la durée de la suspension, alléguant que le retard qu'on lui reproche n'est sanctionné que de un à trois jours, voire d'un rappel, dans le canton de Neuchâtel.

Dans sa réponse du 12 septembre 2014, le SDE maintient ses conclusions et propose le rejet du recours. Il expose qu'il est expliqué aux demandeurs d'emploi, lors des séances d'information, que la preuve des recherches d'emploi doit être remise au plus tard le 5 du mois suivant à l'ORP, comme cela est rappelé sur le formulaire y relatif, sous peine de ne plus être prise en considération, ajoutant qu'il n'est aucunement précisé que ce délai n'a pas à être respecté en cas de prise de jours sans contrôle. Il relève par ailleurs que le recourant ne pouvait, de bonne foi, croire qu'il était dispensé de respecter le délai précité dans la mesure où il alléguait, en procédure d'opposition, avoir tenté de faire parvenir la preuve de ses recherches d'emploi avant l'échéance du délai imparti.

Le SDE produit en outre le dossier de l'intéressé.

Dans sa réplique du 5 octobre 2014, le recourant maintient ses allégations, soulignant avoir été responsable administratif à l'ORP de Neuchâtel jusqu'en 2012 et avoir animé les séances d'information pour les demandeurs d'emploi. Il confirme en outre avoir tenté de transmettre la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai imparti mais n'avoir pu le faire en raison du problème précédemment énoncé. Finalement, il déplore l'absence de déterminations de l'intimé s'agissant de l'inégalité de traitements entre assurés et du défaut de transmission d'informations entre le SDE et la Caisse de chômage, soulignant à cet égard la notification à son encontre d'un avis de poursuite.

L'intimé duplique le 28 octobre 2014, mentionnant que la demande en restitution est de la seule compétence de la Caisse de chômage et que la durée de la suspension est conforme au barème établi par le Secrétariat d'Etat à l'économie. Pour le surplus, il se réfère à sa réponse du 12 septembre 2014.

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 (cf. 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 et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]). 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 des assurances sociales, statuant comme juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) En l'occurrence, 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 janvier 2014.

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. En tant que sanction administrative, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi 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 consi. 4 ; 126 V 130 consid. 1 et la référence).

b) 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 (première 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).

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. 2^{bis} 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 2^{bis} 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. 2^{bis} 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 une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

4. En l'espèce, il est constant que la preuve des recherches d'emploi du mois de janvier 2014 n'est parvenue à l'ORP qu'en date du 24 février 2014, par courrier électronique. Le recourant admet que ses recherches d'emploi ont été adressées après l'écoulement du délai légal selon l'art. 26 al. 2 OACI, alléguant avoir tenté de remettre le formulaire y relatif dans le délai imparti mais n'avoir pu le faire en raison d'un problème de messagerie électronique.

a) Les recherches d'emploi déposées à l'expiration du délai ne peuvent plus être prises en considération, le recourant ne se prévalant au demeurant d'aucune explication pouvant valablement excuser son retard.

En effet, le fait que le courrier électronique adressé à son conseiller ORP soit resté dans la boîte d'envoi de son téléphone relève d'une négligence ; l'assuré se devait d'en vérifier l'envoi, à défaut de faire le nécessaire, avec promptitude, pour que la preuve de ses recherches d'emploi parvienne à l'ORP par d'autres moyens, par pli postal par exemple, voire par le biais d'un ordinateur (en lieu et place de son téléphone). Dans son Bulletin LACI relatif à l'indemnité de chômage (IC), le SECO, autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, énonce qu'une suspension du droit à l'indemnité doit être prononcée pour chaque faute, même s'il s'agit d'une simple négligence (faute légère) ; cela vaut pour tous les motifs de suspension (Bulletin LACI IC, janvier 2014, D2).

On ne peut, par ailleurs, suivre le recourant s'agissant de la prétendue libération accordée par l'assurance-chômage quant à la remise de ses recherches d'emploi au plus tard le premier jour ouvrable qui suit son retour en cas de prise de jours sans contrôle.

En effet, il est clairement indiqué, sous la rubrique « Remarques » des formulaires « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », 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 aux assurés de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder leurs

droits. En outre, il n'est nullement mentionné que ce délai serait prolongé s'il venait à échéance lors d'une période de jours sans contrôle.

Le SECO énonce que si, pendant les jours sans contrôle, l'assuré n'est pas tenu d'être apte au placement, il se doit néanmoins de remplir les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC, janvier 2014, B364). L'art. 27 al. 1 OACI précise également que « [d]urant les jours sans contrôle, [l'assuré] n'a pas l'obligation d'être apte au placement, mais doit remplir les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité (art. 8 LACI) », l'art. 8 LACI prévoyant notamment que l'assuré satisfasse aux exigences de contrôle (art. 17 LACI).

En ne respectant pas les prescriptions et instructions, le recourant a ainsi adopté un comportement qui est de nature à prolonger la durée de son chômage. Cela étant, le recourant a allégué avoir été dans l'attente d'une réponse quant à un éventuel engagement jusqu'à l'envoi de son courrier électronique du 24 février 2014.

b) Selon la jurisprudence, une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes ne se justifie que si l'insuffisance des recherches est à l'origine de la persistance de la situation de chômage individuelle. Lorsqu'en dépit de recherches insuffisantes, l'assuré parvient à mettre un terme à son chômage – pour autant que ce soit dans un bref délai (maximum un mois) – grâce à ses recherches, une sanction ne se justifie cependant pas (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zürich/Bâle 2014, p. 198, n° 8, et les arrêts cités).

En l'occurrence, il ressort du dossier que l'assuré a été engagé auprès de S._____, par l'intermédiaire d'O._____, pour le 1^{er} mars 2014. Il a de ce fait informé son conseiller ORP qu'il pouvait clore son dossier pour la fin février. Il appert ainsi que le recourant est parvenu à mettre un terme à son chômage grâce à ses recherches d'emploi durant la période déterminante. On ne saurait dès lors assimiler la remise tardive du formulaire de preuve des recherches d'emploi à l'absence de recherches,

laquelle justifierait une suspension dans l'exercice du droit aux prestations.

On soulignera par ailleurs que le recourant n'a pas été suspendu auparavant et que ses démarches pour retrouver un emploi ont toujours donné satisfaction à l'ORP, selon les procès-verbaux d'entretien. Tout indique, par conséquent, qu'il a pris au sérieux son obligation de diminuer le dommage et de rechercher efficacement un nouvel emploi.

Partant, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, il ne se justifie pas de suspendre le recourant dans son droit à l'indemnité de chômage en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI (cf. consid. 3c *supra*).

c) S'agissant des poursuites dont le recourant fait état, eu égard à la demande de restitution de la Caisse de chômage, elles ne sont pas l'objet de la décision attaquée et la Cour de céans n'a pas la compétence pour se prononcer sur cette question.

5. Il résulte de ce qui précède que, mal fondée, la sanction litigieuse doit être annulée et le recours admis en conséquence.

Il ne se justifie pas de percevoir d'émolument judiciaire, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA et art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 30 mai 2014 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.

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 :

- D. _____
- 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 :