

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 novembre 2014

Présidence de M. MERZ, juge unique
Greffier : M. Addor

* * * * *

Cause pendante entre :

B. _____, à Gland, 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 et 45 al. 3 let. a OACI

E n f a i t :

A. Né en 1950, B._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de Nyon (ci-après : l'ORP) le 29 octobre 2012, revendiquant des indemnités de chômage dès le 1^{er} novembre 2012.

Par décision n° 328745921 du 13 août 2014, l'ORP a infligé à l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité journalière d'une durée de cinq jours à compter du 1^{er} août 2014, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi du mois de juillet 2014 dans le délai légal.

Le 21 août 2014 (date du timbre humide), l'ORP a reçu une copie de cette décision sur laquelle l'assuré avait inscrit à la main l'annotation suivante :

« Pour info, je joins une copie de mes recherches du mois de juillet que j'ai envoyées début août. (...) »

En annexe, l'assuré a joint une copie du document intitulé « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatif au mois de juillet 2014.

Par écriture du 8 septembre 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a informé l'assuré qu'il avait enregistré son courrier en tant qu'acte d'opposition.

Par décision sur opposition du 16 septembre 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assuré. Il a considéré qu'en ne remettant sa feuille de recherches d'emploi que le 21 août 2014 (jour de réception par l'ORP), l'assuré a procédé tardivement, dès lors que le délai légal pour ce faire venait à échéance le mardi 5 août 2014. En outre, l'assuré n'apportait pas la preuve de la remise en temps utile de ce document, ses seules allégations n'étant à cet égard pas suffisantes pour emporter la conviction. Il

appartenait par conséquent à l'assuré de supporter les conséquences de l'absence de preuves de l'existence des faits dont il entendait déduire des droits. Enfin, l'ORP n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une suspension d'une durée de cinq jours, correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en pareil cas.

B. Par acte du 23 septembre 2014, B._____ a recouru contre cette décision devant la Cour de céans. Il explique s'être rendu, sitôt en possession de la décision du 13 août 2014, à l'ORP de Nyon pour y déposer sa feuille de recherches d'emploi du mois de juillet 2014. On lui aurait alors répondu que « l'affaire était réglée », ce qui lui fut confirmé à sa demande une semaine plus tard. L'assuré s'étonne, dans ces conditions, que la suspension prononcée à son endroit ait été maintenue. Il se prévaut par ailleurs de la ponctualité dont il aurait auparavant fait preuve dans la remise de ses recherches personnelles en vue de retrouver un emploi. Considérant ainsi avoir rempli ses obligations et estimant qu'il ne saurait être tenu pour responsable de difficultés dans l'acheminement du courrier, l'assuré en déduit que la sanction dont il est l'objet se révèle injustifiée. Il demande par conséquent que la décision attaquée soit reconsidérée à la lumière de ces éléments.

Dans sa réponse du 28 octobre 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, relève que ce n'est qu'en réaction à la décision rendue par l'ORP de Nyon le 13 août 2014 que l'assuré a remis à cet office sa feuille de recherches d'emploi du mois de juillet 2014, laquelle ne lui est parvenue que le 21 août 2014. L'assuré n'apporte en outre pas la preuve qu'il aurait transmis ce document dans le délai légal, soit en l'occurrence jusqu'au mardi 5 août 2014. Il ne précise pas non plus, dans cette hypothèse, la date à laquelle il l'aurait remis. Se référant pour le surplus aux considérations contenues dans la décision attaquée, l'intimé propose le rejet du recours. Il a joint une copie du dossier intégral de l'assuré.

En réplique du 11 novembre 2014, le recourant réitère les arguments développés dans son écriture du 23 septembre 2014. Il expose qu'il ne lui était pas possible de réagir avant d'avoir reçu la décision du 13 août 2014 et affirme avoir transmis sa feuille de recherches du mois de juillet 2014 dans le délai, ce qu'il n'est pas en mesure de prouver dès lors qu'il a expédié ce document par la poste. Ayant par le passé toujours respecté ses engagements vis-à-vis de l'ORP, sa bonne foi ne saurait être mise en doute. Le recourant se prévaut par ailleurs de propos émanant de son conseiller ORP, selon lesquels ce type de situations pouvait se produire. Dans de tels cas, l'affaire se réglerait sur le plan administratif, sans préjudice pour le chômeur.

Cette lettre a été transmise pour information à l'intimé, qui n'a pas réagi à ce jour.

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 en principe 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 en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

b) La LPA-VD s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure

administrative ; RSV 173.36]). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., 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. Est litigieuse la suspension du droit de l'indemnité de chômage du recourant durant cinq jours depuis le 1^{er} août 2014, pour ne pas avoir remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois de juillet 2014 dans le délai légal.

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 (cf. ATF 123 V 88 consid. 4c et les références citées). 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 ou 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. 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. 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 ; 126 V 130 consid. 1 et la référence).

b) Selon l'art. 26 al. 2, 1^{re} phrase, 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. 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 ; les art. 21 et 43 al. 3 LPGA ne s'appliquent pas dans ce domaine (cf. art. 1 al. 2 LACI ; ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 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. A 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 (cf. 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 [Tribunal fédéral des assurances] 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 (TFA C 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 3/07 du 3 janvier 2008 consid. 3.2).

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_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 et les références citées).

4. a) En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois de juillet 2014 n'a été produite par le recourant dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, délai qui courait en l'occurrence jusqu'au mardi 5 août 2014 au plus tard.

Pour sa part, le recourant soutient avoir envoyé par la poste sa feuille de recherches d'emploi pour le mois précité au début du mois d'août 2014. Il se prévaut par ailleurs de la ponctualité dont il aurait fait preuve depuis son inscription à l'ORP dans la remise de ses recherches personnelles en vue de retrouver un emploi.

b) A l'examen du dossier, force est de constater que le recourant n'a pas établi avoir communiqué les preuves de ses recherches d'emploi dans le délai légal fixé par la réglementation applicable. Il ne fournit aucun élément matériel susceptible d'étayer ses allégations. 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 « [I]es recherches d'emploi déposées après le 5^e jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuses valables », de sorte qu'il appartient en définitive aux assurés de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder leurs droits.

Le recourant n'a pas non plus démontré que l'ORP aurait égaré le justificatif en cause après l'avoir reçu. 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. 3c supra).

On relèvera également que l'argument du recourant, selon lequel il aurait toujours remis à temps ses feuilles de recherches d'emploi ne lui est d'aucun secours dès lors que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3), la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future. Dans le cas contraire, cela reviendrait en effet, en cas de contestation de la part de l'assuré, à renoncer systématiquement à sanctionner un premier manquement. Or, telle n'est à l'évidence pas la portée de la réglementation applicable (cf. consid. 3a et 3b supra), à propos de laquelle le recourant se méprend.

Pour le surplus, le recourant ne fait valoir aucun motif qui l'aurait empêché de respecter le délai prescrit.

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. La suspension de son droit à l'indemnité de chômage ne prête dès lors pas le flanc à la critique et doit être confirmée. Si le désarroi du recourant peut certes se comprendre, il ne peut que lui être conseillé de s'assurer à l'avenir de pouvoir prouver la remise à temps du formulaire de recherches d'emploi (par exemple par remise personnelle contre un reçu écrit de l'ORP). On relèvera au demeurant que la jurisprudence - stricte - du Tribunal fédéral ne permet pas au Tribunal cantonal d'annuler le prononcé d'une sanction dans une situation identique à celle de la présente espèce, contrairement à ce qui prévaut en cas de première absence à un entretien de conseil (cf. sur ce point TF 8C_885/2012 du 2 juillet 2013).

5. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence 60 jours. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (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 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 Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : 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 (Bulletin LACI IC, janvier 2014 [IC 2014], ch. D72).

b) En l'espèce, en retenant une faute légère, au sens entendu par l'art. 45 al. 3 OACI, l'intimé a fixé la durée de la suspension à cinq jours. Compte tenu de l'ensemble des circonstances et de l'absence d'une quelconque excuse valable, la quotité de la sanction n'apparaît pas critiquable dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre prévu par les art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI, de même qu'elle est conforme aux indications du SECO.

Elle respecte en outre le principe de proportionnalité (cf. TF 8C_425/2014 du 12 août 2014 et la référence), l'autorité intimée ayant appliqué la sanction minimale du barème en cas de première remise tardive de recherches d'emploi pendant la période de contrôle. Ce faisant, elle n'a commis ni abus ni excès de son pouvoir d'appréciation en prononçant une suspension de cinq jours. Vu la jurisprudence fédérale citée (notamment TF 8C_46/2012 et 8C_885/2012), le Tribunal de céans ne peut malheureusement pas non plus réduire la sanction en l'espèce.

En conséquence, la Cour de céans ne peut que constater que les règles du droit fédéral n'ont pas été violées.

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).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 16 septembre 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.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. B. _____,
- 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).

Le greffier :