

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 juin 2015

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

V. _____, à [...], recourant, représenté par Me Elisabeth Santschi, avocate
à Pully,

et

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

**Art. 17 et 30 al. 3 LACI ; art. 26 al. 2 et 45 al. 3 OACI ; art. 39 et 41
LPGA**

E n f a i t :

A. Né en 1965, V. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit le 3 octobre 2014 auprès de l'Office régional de placement de Morges (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès le 3 novembre 2014.

Par décision du 15 décembre 2014, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant cinq jours à compter du 1^{er} décembre 2014 au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de novembre 2014 dans le délai légal.

Par courriel du 17 décembre 2014 à l'ORP, l'assuré a accusé réception de la décision précitée et expliqué avoir envoyé le formulaire de recherches d'emploi du mois de novembre 2014 par courrier A déposé le 1^{er} décembre 2014. Il a joint une copie de ce document à son message et déposé une autre copie le jour même à l'ORP.

Par acte du 10 janvier 2015, il a formé opposition à l'encontre de cette décision, arguant avoir scrupuleusement suivi et respecté la procédure, plus particulièrement posté le formulaire de recherches d'emploi dans la boîte aux lettres de la Poste suisse, à [...].

Par décision sur opposition du 5 mars 2015, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assuré. Il a notamment considéré que le délai de production des preuves des recherches d'emploi du mois de novembre 2014 venait à échéance le 5 décembre 2014, qu'elles avaient été reçues à l'ORP le 23 décembre 2014 au plus tôt et qu'il ressortait du contrôle effectué par l'ORP des courriers reçus début décembre 2014 que les preuves de recherches d'emploi de l'assuré n'y figuraient pas. L'assuré n'apportait pas la preuve de la remise en temps utile du formulaire litigieux et il devait supporter les conséquences de cette absence de preuves, à défaut d'excuse valable.

B. Par acte du 27 mars 2015, V._____, représenté par son conseil, a recouru contre cette décision devant la Cour de céans, concluant à l'admission du recours et à la restitution par la caisse de chômage de la somme de 1'935 fr. 50, plus intérêt à 5 % l'an dès le 15 décembre 2014. Il invoque une carence des services de la Poste, constitutive d'un cas de force majeure de telle sorte que c'est sans sa faute qu'il a été dans l'impossibilité de produire en temps utile les preuves de ses recherches d'emploi. Il doit ainsi être mis au bénéfice de l'excuse valable au sens de l'article 26 al. 2 OACI, d'autant qu'il a fait tout son possible pour réparer cette erreur.

Dans sa réponse du 27 avril 2015, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, conclut au rejet du recours. Rappelant préliminairement l'impossibilité de prolonger un délai légal, l'intimé observe que le délai de remise des preuves des recherches d'emploi n'aurait pu être restitué, la condition de l'empêchement non fautif n'étant pas réalisée. Il précise encore qu'en matière d'assurance-chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuves lorsque celles-ci servent à faire valoir un droit à une indemnité. Le dossier de l'ORP a été simultanément produit.

Dans sa réplique du 4 mai 2015, le recourant réitère ses arguments et relève que l'intimé ne s'est pas déterminé sur l'existence d'une excuse valable au sens de l'article 26 al. 2 OACI.

Par courrier du 13 mai 2015, l'intimé a renoncé à de plus amples déterminations.

Cette lettre a été transmise pour information au recourant, 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 à l'indemnité de chômage du recourant durant cinq jours depuis le 1^{er} décembre 2014, pour ne pas avoir remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois de novembre 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). 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, 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. 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 (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 (TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 consid. 4 et les références ; 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). 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_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 et les références).

4. a) En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois de novembre 2014 n'a été produite par le recourant dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, échéant au 5 décembre 2014 dans le cas particulier, et ce sans excuse valable.

Pour sa part, le recourant soutient avoir posté le 1^{er} décembre 2014, par courrier A, son formulaire de recherches d'emploi pour le mois de novembre 2014 et se prévaut d'une excuse valable, consécutive à la déficience des services de la Poste suisse en l'espèce.

b) A l'examen du dossier, il s'avère 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 en effet 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 « les 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. Plus particulièrement, le recourant n'a pas

démontré, faute de pli recommandé ou d'offre de preuve par témoignage, que le formulaire de recherches d'emploi a été effectivement remis à la Poste suisse le 1^{er} décembre 2014 ou le 5 décembre 2014 au plus tard. De surcroît, il ne fait valoir aucun élément de preuve autorisant à retenir que l'ORP aurait égaré le formulaire 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).

5. a) Il s'agit dès lors d'examiner si le recourant peut se prévaloir d'une excuse valable, laquelle constituerait un empêchement non fautif justifiant la restitution du délai de remise des preuves des recherches d'emploi.

b) Selon l'art. 41 LPGA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée et ait accompli l'acte omis.

Par empêchement non fautif d'accomplir un acte de procédure, il faut comprendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou une erreur excusable. La maladie peut être considérée comme un empêchement non fautif, si elle met la partie recourante ou son représentant légal objectivement ou subjectivement dans l'impossibilité d'agir par soi-même ou de charger une tierce personne d'agir en son nom dans le délai (ATF 119 II 86 consid. 2 ; 112 V 255 ; TF 8C_898/2009 du 4 décembre 2009 et 8C_767/2008 du 12 janvier 2009 consid. 5.3.1). Une erreur est excusable, en particulier, lorsqu'elle découle d'un renseignement erroné sur lequel l'administré pouvait se fonder au regard des circonstances, conformément au droit à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst. ; ATF 112 la 305 consid. 3 ; 111 la 355 et les références). La question de la restitution du délai ne se pose pas dans l'éventualité où la partie ou son mandataire n'ont pas été empêchés d'agir à temps ; c'est le cas notamment lorsque l'inaction résulte d'une faute,

d'un choix délibéré ou d'une erreur (TF 9C_541/2009 du 12 mai 2010 consid. 4 et les références).

Il incombe à la partie qui invoque un empêchement, afin d'obtenir la restitution d'un délai, de prouver les faits pertinents (conformément au principe général exprimé notamment à l'art. 8 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210] ; TF 1C_464/2008 du 25 novembre 2008 consid. 5.2 confirmé par TF 1F_1/2009 du 19 janvier 2009).

c) En l'espèce, force est également de constater que le recourant n'apporte pas la preuve d'une carence du service postal. L'application par analogie de la jurisprudence selon laquelle la présomption du dépôt régulier de l'avis de retrait d'un pli recommandé est renversée en cas d'erreurs répétées de distribution au sein d'un office de poste en particulier (TF 2C_38/2009 du 5 juin 2009 consid. 5.3) aboutit au même résultat, le recourant n'établissant pas de défaillances régulières du service d'acheminement postal entre la boîte aux lettres de sa localité de domicile et celle de l'ORP.

6. En conséquence, 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. 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).

7. 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 réduire la sanction en l'espèce.

8. 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,
la juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 5 mars 2015 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 :

- Me Elisabeth Santschi, avocate (pour V. _____),
- 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 :