

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 28 octobre 2015

---

Composition : Mme DESSAUX, juge unique  
Greffière : Mme Rossi

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**C.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

**Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et al. 3 LACI ; 26 et 45 al. 3 let. a OACI.**

**E n f a i t :**

**A.** C.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Après avoir bénéficié d'un premier délai-cadre d'indemnisation, il a derechef sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 3 décembre 2014.

Par décision du 14 avril 2015, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> avril 2015, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de mars 2015 dans le délai légal.

Le 21 avril 2015, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision. Il a expliqué qu'il avait profité de la convocation à un entretien à l'ORP le 31 mars 2015 pour déposer les preuves de ses recherches d'emploi dans la boîte prévue à cet effet. Il s'est déclaré convaincu que la situation était due à un problème informatique ou à une erreur de transfert et a produit une copie du formulaire relatif à ses recherches d'emploi pour le mois de mars 2015, soulignant ne plus être en possession de l'original.

Dans le procès-verbal de l'entretien du 28 avril 2015, la conseillère en placement de l'assuré a notamment indiqué que les recherches d'emploi effectuées par celui-ci en mars 2015 ne figuraient pas dans le logiciel de gestion électronique des documents (GED), ni dans les archives de l'ORP.

Par décision sur opposition du 22 mai 2015, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de l'ORP du 14 avril 2015. Il a en substance considéré que l'assuré n'avait pas apporté la preuve du dépôt de son formulaire de recherches d'emploi pour le mois de mars 2015 - document jamais enregistré par l'ORP - et qu'il devait supporter les

conséquences de l'absence de preuve de ce fait dont il entendait déduire un droit. C'était ainsi à juste titre que l'ORP l'avait sanctionné. En ce qui concernait la quotité de la suspension du droit à l'indemnité, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de l'assuré de légère et en retenant la durée minimale prévue par l'autorité de surveillance - soit le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) - en cas de premier manquement.

**B.** Par acte du 19 juin 2015, C.\_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. Il fait notamment valoir qu'il a déposé ses recherches d'emploi pour le mois de mars 2015 le 31 mars 2015, quelques minutes avant l'entretien fixé ce jour-là avec sa conseillère en placement. Il estime que l'ORP se dégage de toute responsabilité concernant le bon acheminement des documents qui lui sont remis, donnant pour exemple le fait qu'après un premier refus, un timbre avec la date du dépôt a finalement « exceptionnellement » été apposé par l'ORP sur la copie des documents qu'il lui a remis le 5 juin 2015 pour ses recherches d'emploi du mois de mai 2015. Le recourant indique qu'à défaut de possibilité offerte par l'ORP de confirmer la réception des documents, il n'est pas en mesure de prouver la remise de ses recherches d'emploi pour le mois de mars 2015, soulignant au surplus n'avoir jamais manqué à ses obligations. Il a en outre déposé un lot de pièces, soit en particulier les formulaires des preuves de ses recherches d'emploi pour les mois de mars, avril et mai 2015.

Sur requête, l'intimé a produit son dossier le 8 juillet 2015.

Par courrier du 13 juillet 2015, les parties ont été avisées que la Cour de céans renonçait à un échange d'écritures dans la présente cause, comme l'autorisait l'art. 82 LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36).

**E n d r o i t :**

**1. a)** Sauf dérogation expresse, 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 loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0 ; cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (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 (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

**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). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** En l'espèce, est litigieuse la sanction prononcée par l'ORP à l'égard du recourant, confirmée par l'intimé, à savoir la suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage durant cinq jours dès le 1<sup>er</sup> avril 2015 pour ne pas avoir remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois de mars 2015 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 l'alinéa premier 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 citée).

**b)** Selon l'art. 26 al. 2 première 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. 6.2.1). 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 ; Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 30 ad art. 17 LACI, 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). L'un des buts de l'art. 26 al. 2 OACI est de limiter le devoir de l'administration de clarifier la situation. En conséquence, d'éventuelles preuves de recherches d'emploi rendues tardivement, par exemple dans une procédure d'opposition, sont pratiquement assimilées à l'absence de recherches d'emploi (Rubin, loc. cit., et la jurisprudence citée).

Il en résulte 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 (Rubin, op. cit., n. 31 ad art. 17 LACI, p. 205 s.).

Le Tribunal fédéral a confirmé (cf. TF 8C\_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.2, 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, publié in : DTA 2000 n° 25 p. 118). Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi (ou ayant trait 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 (Rubin, op. cit., n. 32 ad art. 17 LACI, p. 206).

On précisera par ailleurs que le principe inquisitoire – selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge –, applicable en droit des assurances sociales, 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 dans le délai légal 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.** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Le juge doit plutôt s'en tenir à la présentation des faits qu'il considère comme la plus vraisemblable parmi toutes les possibilités du cours des événements. La vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération. En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de

principe selon lequel l'administration ou le juge devrait, en cas de doute, statuer en faveur de l'assuré (ATF 139 V 176 consid. 5.3, 135 V 39 consid. 6.1, 126 V 353 consid. 5b, 125 V 193 consid. 2 et les références citées).

**5.** En l'espèce, le recourant n'apporte aucun élément matériel - exigé par la jurisprudence susmentionnée - susceptible de rendre vraisemblables ses allégations relatives au dépôt, le 31 mars 2015, de ses recherches d'emploi pour ce mois-là dans la boîte de l'ORP prévue à cet effet. La production de la copie du formulaire de recherches d'emploi du mois de mars 2015 à l'appui de son opposition, puis de son recours, ne lui est à cet égard d'aucun secours, dès lors qu'elle ne suffit pas à démontrer que l'original a été remis en temps utile à l'ORP.

De plus, l'argument du recourant selon lequel il aurait toujours respecté ses obligations n'est pas pertinent en l'occurrence. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future, puisque, dans le cas contraire, cela reviendrait à renoncer systématiquement à sanctionner un premier manquement en cas de contestation par l'assuré (cf. TF 8C\_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3), ce qui n'est à l'évidence pas le sens de la réglementation applicable. La jurisprudence fédérale ne permet pas non plus à la Cour des assurances sociales d'annuler la sanction prononcée à l'encontre d'un assuré qui commet un premier manquement dans la remise de ses recherches d'emploi, contrairement à ce qui est admis en cas de première absence à un entretien de conseil (cf. TF 8C\_885/2012 et 8C\_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Enfin, le recourant déplore l'absence d'une possibilité offerte par l'ORP de confirmer la réception des documents qui lui sont remis, se référant en particulier au dépôt de son formulaire de recherches d'emploi du mois de mai 2015 et de ses annexes. Or, le grief soulevé par le recourant sort du cadre de l'objet du litige, dès lors que la décision attaquée concerne le mois de mars 2015 et que cette question relève

d'une procédure interne à l'ORP. En conséquence, la Cour de céans, en tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, n'a pas à entrer en matière sur ce point dans la présente procédure (cf. ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53). Quoi qu'il en soit, si le recourant souhaite avoir une preuve matérielle du dépôt de documents auprès de l'ORP ou d'une autre autorité, il lui est loisible d'envoyer ceux-ci sous pli postal recommandé ou de demander un reçu écrit dûment signé, étant précisé qu'un simple timbre figure sur les pièces du mois de mai 2015 produites.

Ainsi, à l'examen du dossier, il faut constater que le recourant n'établit pas avoir communiqué à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de mars 2015 dans le délai prescrit par l'art. 26 al. 2 OACI - dont il ne soutient au demeurant pas qu'il n'en aurait pas eu connaissance - et il doit en supporter les conséquences. Partant, la décision suspendant, en vertu de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage est bien fondée dans son principe.

**6.** Il reste à examiner la quotité de la sanction prononcée à l'égard du recourant, à savoir une suspension de cinq jours dans son droit à l'indemnité de chômage.

**a)** La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours (cf. art. 30 al. 3 LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (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 SECO - autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage - a édicté une échelle des suspensions à l'attention de l'administration, laquelle prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas d'absence de recherches d'emploi

pendant la période de contrôle ou de non-observation du délai de remise du formulaire de recherches d'emploi pour la première fois, soit une faute légère (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], ch. D72, consultable sur le site internet [www.espace-emploi.ch](http://www.espace-emploi.ch), rubrique « Publications »).

Ce barème a été fixé à titre indicatif et ne lie pas les autorités judiciaires. Selon le Tribunal fédéral, il constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons. 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 (TF 8C\_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 5.3, 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 non publié aux ATF 139 V 164, 8C\_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1, 8C\_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; TFA C 285/05 du 25 janvier 2006 consid. 2, publié in DTA 2006 n° 20 p. 229).

**b)** En l'espèce, l'intimé a qualifié de légère la faute commise par le recourant et confirmé la fixation de la durée de la suspension à cinq jours. Cette sanction, qui s'inscrit dans le cadre des art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 let. a OACI, est en outre conforme aux indications du SECO en cas de première remise tardive de recherches d'emploi pendant la période de contrôle. Elle respecte également le principe de la proportionnalité, la limite inférieure du barème du SECO ayant en l'occurrence été appliquée. Enfin, on ne discerne pas de circonstances particulières qui justifieraient une réduction de cette sanction.

Ainsi, l'intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en maintenant la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage durant cinq jours.

La décision litigieuse ne prête en conséquence pas non plus le flanc à la critique s'agissant de la quotité.

**7.** En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

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, dès lors que le recourant - qui a au demeurant agi sans l'aide d'un mandataire professionnel - n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

**I.** Le recours est rejeté.

**II.** La décision sur opposition rendue le 22 mai 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 :

- C. \_\_\_\_\_,
- 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 :