

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 novembre 2016

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffier : M. Grob

Cause pendante entre :

F. _____, 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 al. 2 et 45 al. 3 let. a
OACI**

E n f a i t :

A. F. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1984, s'est inscrit le 7 octobre 2014 comme demandeur d'emploi à plein temps auprès de l'Office régional de placement d'Yverdon-les-Bains (ci-après : l'ORP) et a sollicité l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès le 17 novembre 2014.

Par décision du 1^{er} juillet 2015, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 18 juin 2015, au motif qu'il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil et de contrôle auquel il avait été convoqué. Cette décision a été confirmée par décision sur opposition du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), du 9 septembre 2015.

Le 12 janvier 2016, l'assuré a complété et signé un formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatif au mois de décembre 2015, faisant état de 7 recherches d'emploi effectuées entre le 2 et le 23 décembre 2015, qu'il a remis à son conseiller ORP le jour même à l'occasion d'un entretien de conseil et de contrôle. Selon le procès-verbal de cette entrevue, l'intéressé a pris une semaine de vacances non payées du 4 au 8 janvier 2016. Il était également indiqué que les recherches d'emploi pour le mois de décembre 2015 avaient été remises hors délai.

Par décision du 27 janvier 2016, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 1^{er} janvier 2016 pour absence de recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2015, au motif qu'il n'avait pas remis la preuve desdites recherches dans le délai légal.

Le 25 février 2016, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision précitée, concluant à son annulation. Admettant avoir remis les preuves de ses recherches d'emploi le 12 janvier 2016, il a expliqué avoir

été en vacances du 4 au 10 janvier 2016, ce dont son conseiller était au courant, que les bureaux de l'ORP étaient fermés du 24 décembre 2015 au 4 janvier 2016 et que la poste était fermée les 1^{er}, 2 et 3 janvier 2016, de sorte qu'il n'avait pas pu les remettre dans le délai échéant au 5 janvier 2016.

Par décision sur opposition du 11 mars 2016, le SDE a confirmé la décision du 27 janvier 2016 de l'ORP. Il a relevé que sachant qu'il serait en vacances du 4 au 10 janvier 2016, il appartenait à l'assuré de prendre ses dispositions pour remettre ses recherches d'emploi avant son départ, par exemple en les transmettant par voie postale.

B. Par acte du 18 avril 2016, F. _____ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation. Il a fait valoir les mêmes arguments que ceux développés dans le cadre de son opposition.

Dans sa réponse du 20 mai 2016, l'intimé a conclu au rejet du recours, se référant aux considérants de sa décision sur opposition.

Invité à répliquer, le recourant n'a pas procédé.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, 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 à l'assurance-chômage (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]). 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) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 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) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, déposé en temps utile compte tenu des fêtes pascales (art. 38 al. 4 let. a LPGA ; art. 96 al. 1 let. a LPA-VD), auprès du tribunal compétent, selon les formes prescrites par la loi, le recours est recevable. La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités objet de la décision entreprise, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique.

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 ; ATF 125 V 413 consid. 2c ; ATF 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) Le litige porte en l'occurrence sur la question de savoir si la suspension du droit aux indemnités de chômage pour une durée de 5 jours dès le 1^{er} janvier 2016 pour remise tardive des preuves des recherches

d'emploi relatives au mois de décembre 2015 est justifiée, tant dans son principe que dans sa quotité.

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 citées). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI (TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4). 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, cet office contrôlant chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (cf. art. 26 al. 2 et 3 OACI). Chaque mois civil constitue une période de contrôle (art. 27a OACI).

Lorsqu'un assuré ne respecte pas ces 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 ; ATF 126 V 520 consid. 4 ; ATF 126 V 130 consid. 1 et la référence citée).

b) Selon l'art. 26 al. 2 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 ; à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches

d'emploi ne sont plus prises en considération. Elles ne peuvent donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.1).

Déterminer si l'assuré peut faire valoir une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI revient à se poser la question de l'existence d'un empêchement non fautif, par lequel il faut entendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure – par exemple une maladie psychique entraînant une incapacité de discernement (ATF 108 V 226 consid. 4 ; TFA I 468/2005 du 12 octobre 2005 consid. 3.1) –, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable. Ces circonstances doivent être appréciées objectivement, c'est-à-dire en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai (TFA I 393/2001 du 21 novembre 2001 consid. 3) ou de son mandataire, supposé diligent. Sont déterminants la nature de l'empêchement (TF 9C_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1) et l'importance de l'acte qui doit être accompli (Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 36 *ad* art. 1 LACI).

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).

Il en résulte que, sauf excuse valable, une suspension du droit à l'indemnité selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI 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 (*cf.* ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; Rubin, *op. cit.*, n. 30 *ad* art. 17 LACI). 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).

4. En l'espèce, le recourant admet avoir remis les preuves de ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2015 le 12 janvier 2016, soit postérieurement au délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI échéant le 5 janvier 2016.

Il explique ne pas avoir pu les remettre à temps car les bureaux de l'ORP étaient fermés du 24 décembre 2015 au 4 janvier 2016 et il était en vacances du 4 au 10 janvier 2016, ce dont son conseiller était au courant, ajoutant que la poste était fermée les 1^{er}, 2 et 3 janvier 2016.

Ces explications ne lui sont toutefois d'aucun secours. Sachant qu'il serait en vacances durant la période précitée, on pouvait raisonnablement attendre du recourant qu'il prenne ses dispositions pour pouvoir transmettre les preuves de ses recherches d'emploi avant son départ. La fermeture des bureaux de l'ORP ou de la poste n'y faisait pas obstacle dès lors qu'il avait tout loisir, par exemple, de les transmettre par voie postale en les déposant dans une boîte aux lettres publique sous pli affranchi entre le 31 décembre 2015 et le 4 janvier 2016, jour de son départ en vacances. Les circonstances liées aux fermetures de fin d'année ne sont en effet pas exceptionnelles et n'empêchent objectivement pas un demandeur d'emploi diligent de respecter le délai de l'art. 26 al. 2 OACI.

Il s'ensuit que le recourant ne peut se prévaloir d'aucune excuse valable pour justifier la remise tardive des preuves de ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2015, de sorte qu'elles ne pouvaient plus être prises en considération lors de leur remise le 12 janvier 2016 et qu'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage se justifiait.

5. La sanction étant justifiée dans son principe, il convient dès lors d'en examiner la quotité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours (art. 30 al. 3 LACI). Selon l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension 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). La faute légère est souvent retenue en cas d'entretiens manqués, de recherches d'emploi manquantes ou insuffisantes la première et la deuxième fois ou de refus de participer à une mesure de marché du travail de courte durée. La faute moyenne est quant à elle retenue en cas de recherches d'emploi manquantes ou insuffisantes dès la troisième fois ou de refus de participer à une mesure de marché du travail supérieure à quelques semaines (Rubin, *op. cit.*, nn. 115-116 *ad* art. 30 LACI). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou refuse un emploi convenable (art. 45 al. 4 OACI).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Pour sanctionner l'absence de recherches d'emploi pendant la période de contrôle, respectivement des recherches d'emploi remises trop tard, les directives du SECO prévoient notamment une suspension de 5 à 9 jours en cas de premier manquement (*cf.* Bulletin LACI IC, D72). Un tel barème 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, 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 (*cf.* par ex. TF 8C_337/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; TFA C 285/05 du 25 janvier 2006 *in* DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2). En revanche, la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (TFA C 14/97 du 26 novembre 1998 *in* DTA 1999 n° 32 p. 184).

La jurisprudence a tempéré la règle selon laquelle un retard dans la remise des preuves des recherches d'emploi est assimilé à une absence de recherches. Ainsi, en cas de léger retard (quelques jours, probablement pas plus d'une semaine ; cf. TF 8C_73/2013 du 29 août 2013), de recherches d'emploi qualitativement et quantitativement suffisantes, et pour autant que l'assuré ait eu jusque-là un comportement irréprochable, seule une suspension de l'ordre de 1 à 4 jours doit être prononcée (TF 8C_64/2012 du 26 juin 2012 ; TF 8C_2/2012 du 14 juin 2012). Ces conditions (retard léger, recherches suffisantes et comportement antérieur irréprochable) doivent être remplies cumulativement (Rubin, *op. cit.*, n. 30 ad art. 17 LACI).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif (« Ermessensüberschreitung ») ou négatif (« Ermessensunterschreitung ») de son pouvoir d'appréciation ou a abusé (« Ermessensmissbrauch ») de celui-ci (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; TF 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié *in* ATF 133 V 640 mais *in* SVR 2008 ALV n° 12 p. 35).

b) En l'espèce, qualifiant la faute du recourant de légère, l'intimé a confirmé la suspension de 5 jours du droit aux indemnités de chômage, qui correspond à la quotité minimale prévue par les barèmes du SECO en cas de premier retard dans la remise des preuves des recherches d'emploi. Ce faisant, l'intimé a correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce et n'a dès lors pas abusé de son pouvoir d'appréciation. En particulier, compte tenu d'une précédente sanction pour ne pas s'être présenté à un entretien de contrôle et du fait que les preuves des recherches d'emploi en cause ont été déposées 7 jours après le délai de l'art. 26 al. 2 OACI, l'intéressé n'a pas fait preuve d'un comportement antérieur irréprochable et il ne s'agissait pas d'un retard

léger, de sorte qu'une sanction inférieure à 5 jours selon la jurisprudence rappelée ci-dessus (*cf. supra* consid. 5a) ne se justifiait pas. La quotité de la sanction litigieuse se situe par ailleurs dans le premier tiers de la fourchette prévue par l'art. 45 al. 3 let. a OACI en cas de faute légère, telle que peut être qualifiée celle de l'intéressé.

La suspension de 5 jours infligée au recourant ne prête ainsi pas le flanc à la critique et peut être confirmée.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) 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 n'obtient finalement pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 11 mars 2016 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- F. _____
- 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 :