

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 avril 2017

Composition : Mme THALMANN, juge unique
Greffière : Mme Kreiner

Cause pendante entre :

Z._____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

**Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 al. 2 et 45 al. 3 let. a
OACI**

E n f a i t :

A. Z. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit le 11 mars 2015 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi à 100 % à compter du 1^{er} mai 2015.

Par décision du 17 octobre 2016, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2016, au motif que celui-ci n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2016 dans le délai légal.

Le formulaire de preuves des recherches d'emploi effectuées par l'assuré en septembre 2016, daté du 4 octobre 2016, a été tamponné par l'ORP le 18 octobre 2016 à l'endroit prévu pour la « *date de réception / du timbre postal* ».

A cette même date, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision susmentionnée. En substance, il a soutenu qu'il ne comprenait pas les raisons de sa suspension. Il a allégué qu'après la fin de son stage à la [...] le 4 octobre 2016, il s'était rendu à l'ORP et avait déposé le formulaire de recherches d'emploi dûment rempli, ainsi qu'une réponse négative à une de ses demandes, dans la boîte aux lettres de l'office. L'intéressé a ajouté que, à réception de la décision de l'ORP, dans l'après-midi du 18 octobre 2016, il s'était à nouveau rendu à l'office avec un double des documents, sur lesquels avait été apposé un timbre daté de ce jour-là. L'assuré a encore fait valoir que, d'après une secrétaire, il était possible que les originaux n'aient pas été scannés. Il a notamment joint à son opposition une copie de ses recherches d'emploi du mois de septembre 2016.

Il ressort d'une note manuscrite datée du 25 octobre 2016 figurant sur un formulaire intitulé « *Examen de la recevabilité d'une opposition / d'un recours* » du Service de l'emploi, Instance juridique

chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) que les preuves des recherches d'emploi de l'assuré pour le mois de septembre 2016 ont été recherchées dans les archives mais n'ont pas été retrouvées.

Par décision sur opposition du 30 novembre 2016, le SDE a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision attaquée. En résumé, le service a relevé que les recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2016 n'avaient été réceptionnées par l'ORP que le 18 octobre 2016, soit au-delà du délai imparti. Il a retenu que, suite à l'opposition de l'assuré, l'ORP avait contrôlé les courriers reçus à l'office, mais n'avait pas retrouvé les preuves de recherches d'emploi que l'intéressé avait allégué avoir déposées le 4 octobre 2016. Ce dernier n'ayant pas été en mesure d'apporter la preuve de la remise en temps utile de la preuve de ses recherches d'emploi, la décision litigieuse était fondée. Pour le surplus, le SDE a confirmé la quotité de la suspension.

Lors de l'entretien de conseil du 14 décembre 2016 au cours duquel il s'était muni de la décision sur opposition précitée, l'assuré a exposé qu'il avait amené ses recherches d'emploi à l'ORP le 4 octobre 2016 entre 10 h 00 et 11 h 00 et que la boîte des recherches à la réception était déjà très remplie. Il a par ailleurs émis l'hypothèse que ses recherches auraient pu être perdues. Au cours de ce même entretien, la conseillère ORP a renseigné l'intéressé sur les voies de droit pour recourir et lui a rappelé que ses recherches d'emploi du mois de septembre 2016 n'avaient pas été retrouvées malgré une vérification dans les archives.

B. Par acte du 20 décembre 2016 (date de l'envoi sous pli recommandé), Z._____ a interjeté recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à son annulation. En substance, il allègue avoir toujours honoré les exigences de l'ORP et ce, depuis le début de son chômage. Le recourant fait par ailleurs valoir que les reproches qui lui sont faits sont inacceptables dans la mesure où ses recherches d'emploi, déposées le 4 octobre 2016 dans la boîte aux lettres de la réception, l'ont été dans les délais. Il ajoute que cette boîte aux

lettres était plus que pleine, que c'est la seule fois qu'il a fait ce constat mais qu'il ne peut pas le prouver puisque la boîte aux lettres ne parle pas et ne délivre pas d'accusé de réception.

Par réponse du 19 janvier 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours, relevant notamment l'incapacité du recourant à démontrer le dépôt de ses recherches d'emploi dans le délai légal. Pour le surplus, l'intimé se réfère à la décision attaquée.

Par réplique du 1^{er} février 2017, le recourant a mis en avant l'impossibilité d'étayer sa version des faits puisque la boîte aux lettres ne peut pas parler et qu'il n'a pas eu l'idée de prendre des photos ou autre. Il ajoute que depuis janvier 2017, l'ORP tamponne les documents reçus. Il estime être victime d'une injustice et invoque sa bonne foi.

Par duplique du 23 février 2017, l'intimé a confirmé sa position.

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 aux contestations relevant de la LACI (art. 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).

En l'occurrence, le recours a été formé en temps utile et satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 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). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La contestation portant sur une suspension durant cinq jours du droit à l'indemnité de chômage, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'espèce, est litigieuse la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant durant cinq jours dès le 1^{er} octobre 2016, au motif qu'il n'a pas remis la preuve de ses recherches d'emploi relatives au mois de septembre 2016 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 (ATF 123 V 88 consid. 4c ; TFA C 141/06 du 24 mai 2007 consid. 3). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, 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. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts fournis, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI).

Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci 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 et 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

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. 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 (ATF 139 V 164 consid. 3

et 133 V 89 consid. 6.2.1 ; TF 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 3.1). 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 (art. 30 al. 1 let. c LACI), sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti (ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2). Il importe peu que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 3). La sanction se justifie dès le premier manquement et cela sans exception (TF 8C_365/2016 op.cit. consid. 4.3 et 8C_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

c) Aux termes de l'art. 39 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n° 31 ad art. 17, p. 206).

d) Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, qui veut que les faits pertinents de la cause soient établis d'office par le juge. Cette règle n'est toutefois pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de leur affaire. Cela comporte en partie l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi la partie concernée s'expose à devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 130 I 180 consid. 3.2 et 125 V 193 consid. 2 et les arrêts cités). Rigoureuse et contraignante, la jurisprudence du Tribunal fédéral a confirmé 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, 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_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2 et les références citées, 8C_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 et 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 consid. 4). Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi (ou relatives à la date de celles-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).

Le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 139 V 176 consid. 5.3, 130 III 321 consid. 3.2, 126 V 353 consid. 5b et 125 V 193 consid. 2).

4. a) En l'espèce, on observe en premier lieu que le recourant ne conteste pas avoir été dûment rendu attentif au délai dans lequel il devait remettre les preuves de ses recherches d'emploi. Or l'ensemble des éléments dont il se prévaut ne constitue pas un faisceau d'indices suffisants de la remise en temps utile du justificatif de recherches d'emploi du mois de septembre 2016. Son argumentation se fonde en effet sur ses seules déclarations, lesquelles ne reposent sur aucun élément matériel. L'ORP n'a pas trouvé trace dans son dossier des recherches d'emploi pour septembre 2016.

Par ailleurs, il ne fait valoir aucun motif qui l'aurait empêché de respecter le délai prescrit et l'examen du dossier ne révèle aucune circonstance spéciale susceptible de constituer une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI.

Enfin, le fait que le recourant ait toujours respecté ses obligations de chômeur par le passé, ne lui est d'aucun secours. En effet,

selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF 8C_4612012 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 à renoncer systématiquement à sanctionner un premier manquement en cas de contestation de la part de l'assuré. Or, telle n'est à l'évidence pas la volonté du législateur.

b) Au vu de ce qui précède, l'intimé était donc fondé à considérer que le formulaire de recherches d'emploi n'était pas parvenu à l'ORP, ou pas en temps utile, et à en tirer les conséquences juridiques sur les droits du recourant, étant rappelé que les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des listes de recherches d'emploi doivent être supportées par la personne assurée.

5. La suspension étant admise 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 soixante jours par motif de suspension. 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 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 barème prescrit par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit - prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité pour le premier cas de remise tardive des recherches d'emploi (Bulletin LACI-IC [Indemnité de chômage], janvier 2017, chiffre D79 / 1.E). Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un

instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, 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 (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 et 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié in ATF 139 V 164]). Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation - constitutif d'une violation du droit -, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 et 126 V 75 consid. 6 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

b) En l'espèce, l'intimé a retenu une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et a prononcé une suspension de cinq jours dans l'exercice du droit du recourant à l'indemnité de chômage, correspondant au minimum prévu par les barèmes du SECO dans ce cas. Ce faisant, il a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Partant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité et il y a lieu de confirmer la sanction prononcée.

6. a) Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée 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 pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD.

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 30 novembre 2016 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Z. _____,
- 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 :