

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 17 mai 2017

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Monney

Cause pendante entre :

Z. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 26 al. 2 et 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. Z._____ (ci-après: le recourant ou l'assuré), s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP), le 3 juin 2015 comme demandeur d'emploi à 100 %. Il a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1^{er} septembre 2015.

B. Par courrier du 3 juin 2015, l'assuré a été convoqué à une séance d'information centralisée pour demandeurs d'emploi (SICORP) le 6 juillet 2015, laquelle avait notamment pour but d'informer ces derniers au sujet de leurs droits et obligations.

Le conseiller ORP de l'assuré a tout d'abord été Q._____, puis son dossier a été repris par M._____.

Un entretien de conseil a eu lieu le 16 novembre 2016 en présence de M._____. Les remarques suivantes sont mentionnées dans procès-verbal de cet entretien : « oublié de remettre les recherches d'octobre, devra se justifier » et « l'assuré a chuté le 2.11, entorse au genoux [sic], pas d'incapacité ».

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

Le 19 novembre 2016, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision du 17 novembre 2016. A l'appui de son écriture, il expliquait notamment qu'il avait conservé ses recherches d'emploi du mois d'octobre afin de les remettre à M._____ le 16 novembre 2016 lors de leur entretien, et ce comme il le faisait avec Q._____, précisant cependant que les rendez-vous avec ce dernier étaient fixés en début de mois. Il ajoutait avoir appris son retard lors du rendez-vous du 16 novembre 2016, qu'il l'ignorait et qu'il avait exprimé ses regrets.

L'assuré mentionnait également qu'il était de bonne foi, que depuis son inscription, il n'avait jamais dérogé à la règle concernant la transmission de ses recherches d'emploi, et que le 2 novembre 2016, il avait été victime d'un accident . Il produisait à cet égard une déclaration de sinistre du 8 novembre 2016 adressée à la [...], de laquelle il ressort que le 2 novembre 2016, il a manqué une marche en montant un escalier et s'est tordu le genou.

Par décision sur opposition du 11 janvier 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : l'intimé), a rejeté l'opposition et confirmé la décision querellée. Il expliquait notamment que l'ORP n'avait reçu le formulaire des preuves des recherches d'emploi que lors de l'entretien du 16 novembre 2016, soit bien au-delà du délai légal, qui courait jusqu'au 7 novembre 2016. S'agissant des arguments invoqués par le recourant, le Service de l'emploi indiquait que le délai de remise des recherches d'emploi était rappelé sur chacun des formulaires complétés par les assurés, et qu'y figuraient également les conséquences du non-respect de ces délais. Il ajoutait que l'assuré était inscrit à l'ORP depuis plus d'un an et qu'il connaissait dès lors ses obligations vis-à-vis de l'assurance chômage. Pour le Service de l'emploi, l'assuré devait ainsi savoir qu'il avait, dans le cas présent, jusqu'au 7 novembre 2016 pour remettre ses recherches d'emploi, et cela quand bien même il avait pour habitude de les remettre à son ancien conseiller ORP lors de leurs entretiens. Quant à la quotité de la suspension, le Service de l'emploi a considéré qu'elle ne prêtait pas le flanc à la critique.

C. Par acte du 27 janvier 2017, Z._____ a interjeté recours à l'encontre de la décision sur opposition du 11 janvier 2017, concluant à son annulation. En substance, le recourant soutient que la date des échanges mensuels avec son précédent conseiller répondaient à une certaine logique et que cette « habitude » n'était pas en opposition avec les concepts de conseil à la recherche d'emploi. Il ajoute que le formulaire de recherches d'emploi contient les noms et les offres des entreprises auxquelles il s'est adressé et qu'ils sont conformes aux démarches demandées par l'ORP. Seul le délai a été, par mégarde, dépassé. Il estime

qu'il appartient au Service de l'emploi de faire également preuve d'empathie et de bon sens, au vu de la fragilité de ses « clients » et de la dimension de la sanction. Il déclare qu'une sanction de cinq jours signifie une perte de 1'500 francs, et ce à la veille de Noël. Il explique enfin que c'est de bonne foi qu'il a remis le formulaire de ses recherches d'emploi à M. _____ le 16 novembre 2016 et que depuis son inscription, il n'a jamais dérogé à la règle de transmission desdits formulaires, complétés et dûment signés.

Dans sa réponse du 13 mars 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision contestée. Il ajoute que le recourant ne saurait se prévaloir de sa bonne foi pour le mois litigieux, dans la mesure où il avait déjà remis des formulaires de preuve de recherches d'emploi spontanément dans le délai légal en dehors de tout entretien à l'ORP. Il se réfère plus particulièrement aux recherches d'emploi du mois de juillet 2016, réceptionnées le 25 juillet 2016, et d'août 2016, réceptionnées le 30 août 2016.

Dans sa réplique du 22 mars 2017, le recourant a notamment exprimé son étonnement concernant la somme retenue pour sanctionner un malentendu, et remis en question la quotité de la sanction pour un écart unique, sans précédant et sans avertissement. Il demande également au tribunal de revoir à la baisse le montant de la sanction.

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 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]), à moins que celle-ci ne déroge expressément à la LPGA.

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) devant le 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 fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le canton de Vaud, 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) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD et art. 83b LOJV [loi cantonale vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; RSV 173.01]).

b) En l'espèce, le recours a été formé en temps utile, devant le tribunal compétent et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

c) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités, 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. 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 consid. 2.1 ; ATF 125 V 413 consid. 2c ; ATF 110 V 48 consid. 4a).

b) En l'espèce, le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 11 janvier 2017, à confirmer la suspension du droit de l'assuré aux indemnités de cinq jours indemnisables dès le 1^{er} novembre 2016, au motif que l'intéressé n'a pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'octobre 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 et réf. cit.). 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 1 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 et l'abrèger, 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. En tant que sanction administrative, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi 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 réf. cit.).

b) Selon l'art. 26 al. 2 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 (première phrase). 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 139 V 164 consid. 3 et 133 V 89 consid. 6.2).

Dans sa version antérieure, l'ordonnance prévoyait à ce sujet que si l'assuré n'avait pas remis ses justificatifs à cette même échéance, l'office compétent lui impartissait un délai raisonnable pour le faire. Simultanément, il l'informait par écrit qu'à l'expiration de ce délai et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne pourraient pas être prises en considération (ancien art. 26 al. 2^{bis} OACI). Issu de la troisième révision de la LACI et de ses dispositions d'exécution sur le modèle d'une directive du SECO, ce nouvel alinéa 2^{bis} a permis d'abolir des pratiques qui, auparavant, différaient d'un canton à l'autre (Boris Rubin, Assurance-chômage, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 394 note de bas de page n°1184). La sanction – la non prise en compte des recherches d'emploi – n'intervenait que si les justificatifs n'étaient toujours pas remis à l'expiration de ce nouveau délai et si l'assuré ne disposait d'aucune excuse valable pour expliquer son « double retard ». Dans ce cas, le défaut de recherches d'emploi réalisait l'état de fait visé par l'art. 30 al. 1 let. c LACI et justifiait une suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage sur cette base (voir ATF 133 V 89 consid. 6.2). Dans ce dernier arrêt, l'ancien Tribunal fédéral des assurances a jugé que cette disposition de l'ordonnance était conforme à la loi : sauf excuse valable, des recherches d'emploi remises tardivement n'étaient plus prises en compte et ne pouvaient donc plus faire l'objet d'un examen sous l'angle quantitatif et qualitatif. Le Tribunal fédéral des assurances a précisé que l'art. 26 al. 2^{bis} OACI était d'une certaine manière calqué sur l'art. 43 al. 3 LPGA. On rappellera que selon cette disposition, si l'assuré ou d'autres requérants refusent de manière inexcusable de se conformer à leur obligation de renseigner ou de collaborer à l'instruction, l'assureur peut se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière ; il doit leur avoir adressé une mise en demeure écrite les

avertissant des conséquences juridiques et leur impartissant un délai de réflexion convenable (ATF 139 V 164 consid. 3.1).

Selon le Tribunal fédéral, la nouvelle version de l'ordonnance, même si elle ne prévoit plus l'octroi d'un délai de grâce, n'apparaît pas contraire à la loi. L'assuré doit apporter la preuve de ses efforts en vue de rechercher du travail pour chaque période de contrôle (art. 17 al. 1, troisième phrase, LACI), sous peine d'être sanctionné (art. 30 al. 1 let. c LACI). L'art. 26 al. 2 OACI n'est en définitive que la concrétisation de ces dispositions légales (ATF 139 V 164 consid. 3.2).

Notre Haute Cour a conclu qu'il en résultait 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).

4. a) Dans le domaine des assurances sociales, 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 mais que parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2).

b) Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et réf. cit.). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves

commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 125 V 193 consid. 2 ; cf. ATF 130 I 180 consid. 3.2).

5. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a transmis le formulaire attestant de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2016 à son conseiller ORP lors de l'entretien de conseil du 16 novembre 2016. Or le délai de l'art. 26 al. 2 OACI arrivait à échéance, pour cette période de contrôle, le 7 novembre 2016.

a) Le recourant fait toutefois valoir qu'il avait l'habitude de transmettre le formulaire de preuves de ses recherches d'emploi à son précédent conseiller ORP lors de leurs entretiens en début de mois et que c'est par mégarde qu'il a dépassé le délai s'agissant du formulaire relatif au mois d'octobre 2016. Il précise que c'est de bonne foi qu'il a remis le formulaire de ses recherches d'emploi à M. _____ et que depuis son inscription, il n'a jamais dérogé à la règle de transmission de ces formulaires.

Ces arguments ne constituent toutefois pas une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI. En effet, les formulaires de recherches d'emploi comprennent tous une rubrique « Remarques », laquelle mentionne expressément que pour chaque période de contrôle, à savoir le mois civil, la personne assurée doit fournir à l'office compétent au plus tard le 5 du mois suivant, au moyen dudit formulaire, la preuve écrite des efforts qu'elle entreprend pour chercher du travail. Le recourant devait ainsi connaître cette obligation, cela d'autant plus qu'il était inscrit auprès de l'assurance-chômage depuis le 3 juin 2015, soit depuis plus d'une année, au moment de cet oubli. Il avait également été rendu attentif à ses devoirs de demandeur d'emploi lors de la SICORP du 6 juillet 2015. En outre, le fait qu'il avait pour habitude de remettre la preuve de ses recherches d'emploi à son précédent conseiller ORP lors de leurs entretiens en début de mois ne le dispensait pas de cette obligation. Il ressort d'ailleurs du dossier de la cause que les formulaires de recherches d'emploi pour les mois de juillet et août 2016 ont été remis à l'ORP dans le

délai prescrit par la loi, soit le 25 juillet 2016, respectivement le 30 août 2016, alors qu'aucun rendez-vous à l'ORP n'avait été prévu. Enfin, on ne saurait considérer que l'accident survenu le 2 novembre 2016, soit une entorse du genou, dispensait Z._____ de remettre la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai légal. Plus particulièrement, il lui était loisible de charger un tiers de les remettre à l'ORP si cet accident le restreignait dans sa mobilité.

b) Ainsi, en l'absence d'excuse valable, c'est à juste titre que l'intimé a considéré que le recourant n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2016 dans le délai imparti et a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de l'assurance-chômage. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

6. a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3, 3^{ème} phrase, LACI). 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). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). Autrement dit, 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 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011, consid. 3.1).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas de

recherches d'emploi remises trop tard, une suspension de cinq à neuf jours, lors d'un premier manquement (cf. Bulletin LACI-IC, ch. D72).

Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé 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 ces 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, 8C_73/2013 du 29 août 2013, consid. 5.1 et 8C_33/2012 du 26 juin 2012, consid. 3.2).

b) En l'espèce, en retenant une faute légère et en infligeant au recourant la quotité minimale de suspension prévue par les barèmes du SECO en cas de recherches d'emploi remises trop tard une première fois, soit cinq jours, l'intimé a correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. En particulier, le fait que la sanction ait été prononcée avant Noël ou l'affirmation selon laquelle le Service de l'emploi devrait faire preuve d'empathie et de bon sens envers les assurés ne constituent pas des motifs permettant de s'écarter de la quotité de la sanction. Il en va de même s'agissant de l'habitude qu'avait le recourant de transmettre la preuve de ses recherches d'emploi à son précédent conseiller ORP lors de leurs entretiens en début de mois. Certes, on retiendra à la décharge du recourant que jusqu'au mois d'octobre 2016, il a fait preuve d'un comportement irréprochable s'agissant de ses obligations envers l'assurance-chômage. En outre, il ne ressort pas du dossier que l'ORP aurait qualifié ses recherches d'emploi comme étant qualitativement ou quantitativement insuffisantes. Cela dit, dès lors que les pièces requises ont été remises à l'ORP le 16 novembre 2016, soit bien après le délai de

l'art. 26 al. 2 OACI, qui arrivait à échéance le 7 novembre 2016, on ne saurait considérer que l'on se trouve dans un cas de bref retard, permettant dans certaines conditions de prononcer une suspension de plus courte durée (cf. à cet égard notamment TF 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 30 ad art. 17 LACI, p. 205). Par ailleurs, s'agissant d'une suspension du droit à l'indemnité, seul le nombre de jours de suspension peut, cas échéant, être réduit, mais non le montant correspondant aux jours de suspension prononcés. Enfin, d'éventuels problèmes financiers ne jouent aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute (Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI, p. 327 et réf. cit.).

c) Compte tenu de ce qui précède, la suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité.

Partant, la sanction prononcée, au demeurant conforme à l'art. 45 al. 3 let. a OACI, ne peut qu'être confirmée.

7. a) La procédure étant gratuite, le présent arrêt est rendu sans frais (cf. art. 61 let. a LPGA).

b) Il n'est pas alloué de dépens, le recourant n'obtenant pas gain de cause (cf. art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, le 11 janvier 2017 est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais, 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 :