

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} juin 2017

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

V. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 17 al. 1 et 30 LACI ; art. 26 al. 2 et 45 OACI ; art. 39 al. 1 LPGA

E n f a i t :

A. V. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1992, [...] de formation, s'est inscrit une première fois à l'assurance-chômage le 9 juin 2015 auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP).

Le 12 août 2015, l'ORP a rendu une décision de suspension de son droit à l'indemnité de chômage de cinq jours au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de juillet 2015 dans le délai légal.

L'assuré ayant retrouvé un emploi, l'ORP a fermé son dossier à la fin du mois d'août 2015.

L'assuré s'est inscrit une seconde fois à l'assurance-chômage, le 27 janvier 2016. Son inscription a pu à nouveau être clôturée, à la fin du mois de juin 2016, en raison de la reprise d'un emploi.

L'assuré s'est inscrit une troisième fois à l'assurance-chômage, le 6 décembre 2016, sollicitant des prestations dès cette date.

Le 13 janvier 2017, l'ORP a rendu une décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré de huit jours à compter du 1^{er} janvier 2017, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi effectuées entre le 6 et le 31 décembre 2016 dans le délai légal.

L'assuré a déposé le formulaire de preuves des recherches d'emploi effectuées pour la période précitée le 17 janvier 2017. Ce formulaire avait été signé le 5 janvier 2017 par l'assuré, lequel avait précisé en tête de la première page « déposé [dans] la boîte aux lettres ».

Le 31 janvier 2017, l'assuré s'est opposé à la décision du 13 janvier 2017, en fournissant les explications suivantes :

« Suite à la lettre que j'ai reçu de votre par[t] je me permets de vous écrire une lettre car ayant appelé deux fois l'ORP [...] une fois le 3 janvier et une fois le 15 pour savoir si c'était normal que j'avais pas reçu en leur expliquant que j'avais perdu la feuille avec les recherches d'emplois du mois de décembre et en leur demandant de me renvoyer une feuille vierge que je puisse la compléter il[s] m'ont dit qu'il s'occuperai[ent] de me renvoyer la feuille et le 17 janvier 2017 j'ai retrouvé la feuille donc je l'ai ramenée de [c]e [fait] je vous demande [par] le biais de la lettre de vouloir reconsidérer la sanction étant donné que c'est la première fois que il m'arrive ce genre de malentendu avec autant de retard et comme j'avais appelé l'ORP [...] il[s] m'ont dit pas de soucis je trouve pas très correct que je sois pénalis[é] de 8 jours. »

Au procès-verbal de l'entretien de l'assuré avec son conseiller ORP du 2 février 2017, il était précisé ce qui suit :

« DE [demandeur] a fait opposition suite à la sanction pour RE [recherches] 12 manquantes (avait téléphoné le 04.01 à notre secrétariat pour demander un duplicata de la feuille de PRE [preuves de recherches d'emploi] de décembre car il l'avait perdue et il n'a rien reçu de notre part, quelques jours après il a pu s'en procurer une mais le délai était échu et personne n'a voulu accept[er] ses déclarations...) ».

Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rendu une décision sur opposition le 1^{er} mars 2017, confirmant la décision contestée.

B. V. _____ a recouru contre la décision sur opposition précitée le 9 mars 2017 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. Il a en substance allégué avoir effectué ses recherches d'emploi dans le délai légal, mais avoir perdu le formulaire idoine. Il avait appelé l'ORP, qui devait alors lui renvoyer un formulaire. Ne recevant pas les documents demandés, il avait téléphoné une nouvelle fois. L'ORP lui avait alors répondu qu'il « s'occupait de ça ». En cherchant autre chose, le recourant avait retrouvé ses recherches d'emploi et les avait directement amenées à l'ORP. Le recourant a par ailleurs fait part des difficultés financières dans lesquelles le mettait la décision attaquée.

Par réponse du 13 avril 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours.

Invité par la juge instructrice à se déterminer sur la réponse de l'intimé dans un délai au 12 mai 2017, le recourant ne s'est pas déterminé plus avant.

C. Le dossier complet de l'ORP a été produit par l'intimé.

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 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]), sous réserve de dérogations expresses.

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).

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.

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 et art. 83b LOJV [loi cantonale vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; RSV 173.01]).

De valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause doit être tranchée par un membre de la Cour statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'occurrence, le litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le recourant dans son droit aux indemnités de chômage pour une durée de huit jours indemnisables, au motif qu'il n'avait pas remis ses preuves de recherches d'emploi pour la période du 6 décembre au 31 décembre 2016 dans le délai légal échéant au 5 janvier 2017.

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 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'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. 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 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, n° 30 ad art. 17, 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).

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, *op. cit.*, n° 36 ad art. 1, p. 44).

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. 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, 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 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 *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).

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 citées).

d) 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. 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 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2 et références citées). Il n’existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l’administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l’assuré (ATF 126 V 319 consid. 5a ; TF 9C_694/2014 précité).

4. En l’espèce, l’intimé retient qu’aucune recherche d’emploi pour la période du 6 décembre 2016 au 31 décembre 2016 n’a été remise dans le délai légal, échéant le 5 janvier 2017, le formulaire contenant lesdites recherches ne lui étant parvenu que le 17 janvier suivant.

Pour sa part, le recourant explique avoir dans un premier temps égaré le formulaire, en avoir informé à deux reprises l’ORP par téléphone afin que ce dernier lui renvoie un document vierge, et finalement avoir retrouvé le formulaire le 17 janvier 2017.

Il est tout d'abord observé que les déclarations du recourant sont contradictoires concernant les entretiens téléphoniques qu'il aurait eus avec l'ORP dès lors qu'il a indiqué dans son opposition avoir contacté l'ORP une première fois le 3 janvier 2017, alors qu'il a mentionné la date du 4 janvier 2017 lors de l'entretien de conseil du 2 février 2017. Il n'est au demeurant pas établi que le recourant a contacté l'ORP, en l'absence de procès-verbal d'entretien ou de référence faite à ce propos dans d'autres documents. Le procès-verbal de l'entretien du 2 février 2017 ne fait que rapporter les propos du recourant.

Il est relevé par ailleurs que le formulaire déposé à l'ORP le 17 janvier 2017 a été signé par le recourant le 5 janvier 2017. Dans ce contexte, on voit mal comment le recourant aurait pu prendre contact avec l'ORP le 3 ou le 4 janvier 2017 pour réclamer un nouveau formulaire, alors qu'il a signé le sien un ou deux jours après, prétendant par ailleurs ne l'avoir retrouvé que le 17 janvier 2017. Le formulaire ayant été en possession de l'intéressé le 5 janvier 2017, soit le dernier jour du délai, rien ne justifie qu'il ne l'ait pas transmis le jour même à l'ORP. Du reste, quand bien même le recourant aurait égaré son formulaire le 5 janvier 2017, juste avant de le remettre à l'ORP, il lui appartenait de se rendre à l'ORP afin d'y remplir immédiatement un nouveau formulaire. Si comme il le prétend, le recourant avait égaré son formulaire avant le 5 janvier 2017 (ce qui supposerait qu'il ait antidaté le document transmis à l'ORP le 17 janvier 2017) et qu'il avait alors contacté l'ORP le 3 ou 4 janvier 2017, il aurait dû prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de pouvoir faire parvenir ses recherches d'emploi à l'ORP dans le délai utile. Contacter l'ORP par téléphone un ou deux jours avant le terme du délai en espérant recevoir un nouveau formulaire et pouvoir le transmettre à temps n'est en effet pas suffisant.

En définitive, le recourant ne rend d'une part pas vraisemblable avoir effectivement perdu le document litigieux, d'autre part, quand bien même cela avait été le cas, il n'a pas pris les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour remplir ses

obligations envers l'assurance-chômage. Il n'appartient pas à l'assurance de supporter les conséquences de la perte d'un document dont un assuré est lui-même responsable. Dans le cas contraire, il suffirait alors aux assurés d'alléguer la perte de leurs formulaires pour se soustraire à l'obligation de les remettre au plus tard le 5 du mois suivant.

Au vu de ce qui précède, il convient de considérer que le recourant a remis tardivement ses recherches d'emploi pour la période en cause, sans qu'il puisse faire valoir de motif justifiant un tel retard.

La suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc justifiée dans son principe.

5. Reste à ce stade à examiner la quotité de ladite sanction, à savoir si elle respecte le principe de la proportionnalité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours (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).

Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence et les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (art. 45 al. 5 OACI).

b) Le Secrétariat d'Etat à l'économie 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 de dépôt tardif des recherches d'emploi une première fois, et une sanction de dix à dix-neuf jours en cas en cas de second manquement (Bulletin LACI IC [indemnité de chômage], janvier 2017, chiffre D 79).

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 les 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 (cf. TF 8C_ 601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié *in* ATF 139 V 164 et les références citées).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant donc du pouvoir d'appréciation.

6. En l'espèce, l'intimé a retenu une faute légère et considéré dite faute comme un deuxième manquement, au vu de la décision de suspension du 12 août 2015. Ceci est conforme aux règles légales applicables (cf. supra consid. 5) et ne prête pas flanc à la critique. En prononçant une sanction de huit jours, et non pas de dix comme le prévoit le barème du Secrétariat d'Etat à l'économie en cas de deuxième manquement, l'intimé a tenu compte du fait que l'obligation du recourant de rechercher un emploi n'avait débuté que le 6 et non pas le 1^{er} décembre 2016, soit une période de contrôle incomplète, si bien que les exigences quantitatives habituelles en matière de recherches d'emploi doivent être revues proportionnellement à la baisse, à hauteur de la période restante. L'autorité a ainsi correctement pris en compte les circonstances concrètes du cas et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation, de sorte que la quotité de la sanction, qui s'inscrit dans le cadre prévu par les art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI, doit être confirmée.

Le recourant invoque enfin des difficultés financières en relation avec la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Il ne s'agit toutefois pas d'un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute (TF C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 et les références citées ; RUBIN, *op. cit.*, n° 109 ad art. 30 LACI, p. 327).

7. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

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, au demeurant non représenté, n'obtient pas gain de cause (art. 55 al. 1 LPA-VD ; art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 1^{er} mars 2017 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 :

- 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 :