

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 octobre 2017

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffière : Mme Kreiner

Cause pendante entre :

P. _____, à [...], recourante,

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. P._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 23 février 2016 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 100 %, à compter du 1^{er} mars 2016.

On extrait notamment ce qui suit d'un procès-verbal d'entretien suivi du 16 décembre 2016 entre l'intéressée et la remplaçante de sa conseillère ORP :

Analyse démarches recherches :	des de	RE novembre 2016 : Il n'y a rien dans la GED. Je Reçois à ce jour les RE de la DE pour novembre 2016. Elle me dit qu'elle les a déposées dans la boîte aux lettres le 29.11.2016. VJD/16.12. Elle me transmet les copies qu'elle détient. Je les contrôle suffisantes en qualité et en nombre. [...]
---	-------------------	---

Figure au dossier un formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi pour le mois de novembre 2016, daté du 29 novembre 2016, sans indication sous la rubrique « *date de réception / du timbre postal* ». L'assurée y avait indiqué avoir effectué douze recherches d'emploi entre le 3 et le 25 novembre 2016.

Par décision du 30 janvier 2017, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} décembre 2016, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de novembre 2016 dans le délai légal.

Par courrier du 2 février 2017 reçu le 6 février 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou

l'intimé), l'intéressée a formé opposition à l'encontre de la décision précitée. En substance, elle a soutenu avoir déposé ses recherches d'emploi dans la boîte aux lettres mise à disposition devant l'entrée, dans une enveloppe fermée au nom de sa conseillère ORP. L'intéressée a ajouté que lors de l'entretien qu'elle avait eu avec la remplaçante de sa conseillère ORP, cette dernière l'avait informée qu'elle n'avait pas les recherches d'emploi dans son dossier. L'assurée lui en avait alors fourni une copie et la remplaçante de la conseillère ORP avait pris note qu'elle avait bien déposé sa feuille en temps voulu. Elle lui avait toutefois demandé « *par sûreté, de l'apporter à la réception et de demander le timbre ainsi qu'une copie pour être certaine d'avoir la preuve que les recherches [avaient] bien été déposées, car il arrivait en effet que la boîte soit pleine et que ce n'était pas la première fois que des feuilles s'égar[ai]ent* ». Finalement, l'intéressée a fait valoir que depuis le 23 février 2016, elle avait toujours déposé ses recherches d'emploi en temps voulu.

Par décision sur opposition du 20 avril 2017, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision contestée. En résumé, il a relevé que le dossier de l'assurée ne contenait pas le formulaire de recherches d'emploi que cette dernière alléguait « *avoir déposé à l'ORP avant le 16 janvier 2017 [recte : 16 décembre 2016]* ». Il a également estimé que l'intéressée n'amenait aucun élément de nature à prouver qu'elle aurait bien remis à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi pour le mois de novembre 2016 dans le délai prescrit, ce qui l'empêchait de faire valoir qu'elle avait agi dans le respect du droit applicable. La remise d'une copie du formulaire le 16 décembre 2016 n'y changeait rien, dans la mesure où les recherches d'emploi transmises hors délai ne pouvaient plus être prises en considération. Le SDE a de surcroît relevé que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le dépôt d'une pièce ne disait rien de la remise de l'original à l'autorité et que la ponctualité passée d'un assuré dans le dépôt de ses recherches d'emploi ne laissait pas présumé de l'absence de toute omission future. En conclusion, il a retenu que l'ORP avait à juste titre estimé que l'assurée n'avait pas effectué de recherches d'emploi en novembre 2016, faute d'en avoir remis

la preuve, ce qui justifiait une sanction. Pour le surplus, le SDE a confirmé la quotité de la suspension.

B. Par acte du 17 mai 2017 (date de l'envoi sous pli recommandé), P._____ 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, elle a soutenu avoir toujours remis la preuve de ses recherches d'emploi avant le cinq du mois suivant et avoir fait le maximum pour trouver un emploi, ce qui lui avait permis de faire du gain intermédiaire durant toute l'année 2016. La recourante a également allégué que, travaillant dans la restauration avec des horaires irréguliers, le secrétariat l'avait informée qu'elle pouvait déposer sa feuille dans la boîte aux lettres à l'entrée de l'immeuble, lorsque le bureau était fermé. C'est ce qu'elle avait fait lorsque ses horaires ne lui permettaient pas de faire autrement. Elle avait alors pu remarquer que la boîte aux lettres était à chaque fois « *archi pleine* », ce qui prouvait que c'était un bon moyen de déposer ses recherches d'emploi et qu'elle n'était pas la seule à l'utiliser. L'intéressée a ensuite répété les arguments développés dans son opposition, avant de souligner que la remplaçante de sa conseillère ORP n'avait pas parlé de la suspendre au motif que la feuille n'avait pas été remise. Elle a en outre fait valoir que, ni lors de la séance d'information, ni lors des entretiens avec les conseillers, les assurés étaient informés qu'ils devaient apporter leur feuille au secrétariat ou demander un tampon pour preuve du dépôt. Finalement, la recourante a soutenu qu'il ne pouvait être question de supporter les conséquences de l'absence de preuve, dans la mesure où elle avait remis une copie de ses recherches à sa conseillère ORP, et que le Tribunal fédéral n'exigeait pas que les recherches d'emploi soient remises en main propre ou tamponnées.

Par réponse du 9 juin 2017, l'intimé a préavisé le rejet du recours. Il a retenu que la recourante n'invoquait pas d'arguments susceptibles de modifier sa position. Le délai légal pour remettre le formulaire litigieux était dépassé lors de l'entretien du 16 décembre 2016 et la recourante n'apportait pas la preuve qu'elle avait remis ses

recherches d'emploi avant cette date. Le SDE a renvoyé pour le surplus aux considérants de la décision sur opposition.

Invitée par courrier du 12 juin 2017 de la Cour de céans à faire part, le cas échéant, de ses explications complémentaires et à produire toutes pièces éventuelles d'ici au 3 juillet 2017, la recourante n'a pas répliqué.

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 à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (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 fédérale 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) 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). La valeur litigieuse étant en l'espèce inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit

aux indemnités litigieux (cinq jours), la 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 134 V 418 consid. 5.2.1, 131 V 164 et 125 V 413 consid. 2c ; TF 9C_678/2011 du 4 janvier 2012 consid. 3.1 ; RCC 1985 p. 53).

b) En l'espèce, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé, dans sa décision sur opposition du 20 avril 2017, à suspendre pendant cinq jours le droit de la recourante à l'indemnité de chômage, au motif que celle-ci n'avait pas remis à temps ses recherches d'emploi relatives au mois de novembre 2016.

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).

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, 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. 6.1.1 et 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 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 ; 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 ; 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 du 3 mars 2017 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 ; TF 8C_309/2015 du 21 octobre 2015 consid. 6.2). 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).

En effet, 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 ; TF 9C_189/2015 du 11 septembre 2015 consid. 5.1).

4. a) En l'espèce, la recourante - qui ne conteste pas avoir été dûment rendue attentive au délai dans lequel elle devait transmettre les preuves de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle - ne démontre pas avoir remis à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi du mois de novembre 2016 en temps utile, soit au plus tard le 5 décembre 2016. Son argumentation se fonde en effet sur ses seules déclarations, lesquelles ne reposent sur aucun élément matériel susceptible de les étayer. En outre, l'ORP n'a pas trouvé trace dans son dossier des recherches d'emploi pour novembre 2016.

Le fait que l'intéressée ait toujours remis la preuve de ses recherches d'emploi dans le délai légal par le passé ne lui est d'aucun secours. En effet, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF 8C_46/2012 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.

La remise par la recourante d'une copie du formulaire de preuve de ses recherches d'emploi du mois de novembre 2016 lors de l'entretien de conseil du 16 décembre 2016 n'est pas non plus décisive, le Tribunal fédéral ayant jugé que le dépôt de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité (TF 8C_46/2012 précité consid. 4.3).

Finalement, la recourante ne se prévaut d'aucun motif qui l'aurait empêchée 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.

b) Au vu de ce qui précède, l'intimé est fondé à considérer – à la rigueur du droit – que la preuve des recherches d'emploi de la recourante pour la période en cause n'est pas parvenue à l'ORP, ou pas en temps utile. La suspension du droit à l'indemnité de chômage de cette dernière est donc justifiée dans son principe, dans la mesure où, comme exposé ci-dessus (consid. 3d supra), les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des 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 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 retient une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et prononce une suspension de cinq jours dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, correspondant au minimum prévu par les barèmes du SECO dans ce cas. Ce faisant, il tient correctement compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'abuse pas 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) En définitive, 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 la recourante, qui agit au demeurant sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'obtient 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 20 avril 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 :

- P. _____,
- 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 :