

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 mars 2018

Composition : Mme DESSAUX, juge unique

Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
intimé.

Art. 17 LACI ; art. 26 et 45 OACI.

E n f a i t :

A. B. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), ressortissant suisse né en 1973, a exercé des activités de conseiller en environnement, formateur et animateur.

Il a bénéficié en dernier lieu d'un contrat de travail de durée déterminée, lequel a pris fin le 9 décembre 2016.

B. En date du 15 février 2017, il s'est annoncé aux organes de l'assurance-chômage en s'inscrivant auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur dès cette date.

L'assuré s'est rendu à un entretien de conseil auprès de l'ORP le 2 août 2017.

C. L'ORP a constaté le 15 août 2017 que le formulaire de recherches d'emploi afférent au mois de juillet 2017, destiné à attester des démarches effectuées par l'assuré auprès de potentiels employeurs, n'était pas versé à son dossier.

Dès lors, par décision du même jour, il a prononcé une sanction à l'encontre de l'assuré, à savoir une suspension de cinq jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité à compter du 1^{er} août 2017.

D. L'assuré s'est opposé à cette décision par écriture du 21 août 2017, arguant avoir déposé le formulaire récapitulant ses offres de services du mois de juillet 2017 auprès de l'ORP peu avant son entretien de conseil du 2 août 2017. Il a précisé avoir dûment remis ledit formulaire au guichet de l'ORP, où il avait dû s'adresser à un jeune apprenti, la réceptionniste de service étant momentanément accaparée par l'inscription d'une personne ne parlant pas le français. Ces circonstances pouvaient justifier une confusion dans la réception de son formulaire de

recherches d'emploi. A titre de justificatif était annexée une photographie de ce document où étaient mentionnées quatorze offres de services effectuées en juillet 2017. Il a conclu implicitement à l'annulation de la sanction infligée le 15 août 2017.

Saisi de la procédure d'opposition, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé), Instance Juridique Chômage, a rejeté l'opposition de l'assuré par décision sur opposition du 3 octobre 2017, relevant que son dossier ne contenait pas le formulaire concerné en dépit des recherches opérées pour le trouver. L'assuré n'avait au surplus pas apporté d'élément prouvant le dépôt de ce document auprès de l'ORP dans le délai légal. La sanction prononcée était par ailleurs correcte dans sa quotité.

D. L'assuré a contesté la décision sur opposition précitée par écriture du 24 octobre 2017, adressée au SDE, reprenant ses précédents arguments et lui reprochant de ne pas avoir reçu d'explication valable quant à la perte de son formulaire de recherches d'emploi, à son sens imputable à l'ORP. Il a allégué ne pas avoir été informé qu'il convenait de solliciter l'apposition du timbre de la réception de l'ORP, voire une copie de tout document déposé en mains propres.

En date du 31 octobre 2017, le SDE a transmis l'écriture de l'assuré à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, ce dont il a fait part à l'assuré.

Le SDE a produit sa réponse au recours le 6 décembre 2017 et en a proposé le rejet, en se référant aux considérants de la décision sur opposition du 3 octobre 2017.

Invité à se déterminer dans un délai échéant le 10 janvier 2018, l'assuré ne s'est pas manifesté.

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 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) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) 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). Elle 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).

c) En l'espèce, le recours a été déposé auprès du tribunal compétent en temps utile. Il respecte par ailleurs les formes prescrites par la loi, de sorte qu'il est recevable.

d) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité en question, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique.

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de cinq jours, motif pris de la remise hors du délai légal du formulaire de recherches personnelles d'emploi afférent à juillet 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 (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. En vertu de l'al. 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 (1^{er} 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 (ATF 139 V 164 consid. 3 et 133 V 89 consid. 6.2).

Selon le Tribunal fédéral, cette version de l'art. 26 al. 2 OACI, même si elle ne prévoit pas 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, 3^{ème} 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 pouvait être prononcée si les preuves n'étaient 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 ; cf. également : Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 30 et 31 ad art. 17, p. 205).

4. 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 [Tribunal fédéral] 8C_309/2015 du 21 octobre 2015 consid. 6.2).

Malgré les pertes de documents pouvant se produire dans toute administration, la jurisprudence a presque toujours indiqué que les assurés supportaient les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne et la remise de la liste des recherches d'emploi à l'ORP (DTA 2000 p. 118 consid. 2a p. 122 ; 1998 p. 281), et la date effective de la remise (TF C 3/07 du 3 janvier 2008). 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. La partie qui doit accomplir un acte doit démontrer qu'elle l'a entrepris à temps. L'expéditeur doit ainsi prouver que son envoi a été expédié le dernier jour du délai à minuit au plus tard, peu importe que l'acte ait été remis au guichet de la poste ou déposé dans une boîte aux lettres. Dans l'un ou l'autre cas, la date de remise ou du dépôt est présumée coïncider avec celle du sceau postal (Boris Rubin, op. cit., n. 32 - 34 ad art. 17 LACI, p. 206).

5. En l'espèce, le délai de l'art. 26 al. 2 OACI arrivait à échéance le lundi 7 août 2017 pour la période de contrôle correspondant au mois de juillet 2017. A la date précitée, il est établi que le formulaire récapitulatif des recherches d'emploi opérées en juillet 2017 ne figurait pas au dossier du recourant constitué par l'ORP.

Il est également incontesté que le recourant s'est rendu dans les locaux de l'ORP le 2 août 2017, ce qu'atteste le procès-verbal d'entretien rédigé par sa conseillère le jour même.

Cela étant, cette circonstance ne suffit pas à apporter la preuve de la remise des justificatifs d'offres de services du mois de juillet 2017. Le contexte qui régnait à la réception de l'ORP le 2 août 2017 pouvait être observé par n'importe quelle personne présente à ce

moment-là. La description de ce contexte rend uniquement plausible la présence du recourant à la réception, mais ne constitue pas une preuve matérielle de la remise effective du formulaire de recherches d'emploi.

Dans les circonstances exposées par le recourant, il lui appartenait d'exiger l'équivalent d'un accusé de réception, qui plus est si l'attitude de son interlocuteur lui apparaissait confuse, inhabituelle ou peu professionnelle.

On peut également retenir qu'il était loisible au recourant de renoncer à déposer ses recherches d'emploi à la réception pour les remettre directement en mains propres à sa conseillère auprès de l'ORP, ou encore de les adresser par courrier postal ou courriel dans le délai réglementaire qui n'était pas encore échu.

Ainsi, on ne saurait considérer que le recourant est valablement excusé du fait des circonstances particulières dont il se prévaut. C'est par conséquent à juste titre que l'intimé a considéré que le recourant n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2017 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 outre, dès lors que les pièces requises ont été remises à l'ORP au stade de la procédure d'opposition entamée le 21 août 2017, soit bien après le délai de l'art. 26 al. 2 OACI, 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 ; cf. également : Boris Rubin, op. cit., n. 30 ad art. 17 LACI, p. 205).

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

7. a) L'art. 27 LPGA prévoit que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations ; sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2).

Tandis que l'al. 1 de cette disposition pose une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées - obligation de renseigner qui sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. -, l'al. 2 prévoit un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents. Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit savoir pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur (ATF 131 V 472 consid. 4 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.2).

b) Dans le domaine de l'assurance-chômage, les principes découlant de l'art. 27 LPGA sont concrétisés à l'art. 19a OACI. Cette disposition prévoit que les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage (al. 1). Selon l'art. 19a al. 2 OACI, les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations

entrant dans le domaine d'activité des caisses (cf. art. 81 LACI). Enfin, conformément à l'art. 19a al. 3 OACI, les autorités cantonales et les offices régionaux de placement renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (cf. art. 85 et 85b LACI).

c) Les art. 27 LPGA et 19a OACI n'exigent pas que l'administration donne des réponses à toutes les questions théoriques possibles, ce afin de ne pas submerger les assurés d'informations éventuellement inutiles (TF 8C_899/2009 du 22 avril 2010 consid. 4.2). Aucun devoir de renseigner ou de conseiller n'incombe à l'institution d'assurance tant qu'elle ne peut pas, en prêtant l'attention usuelle, reconnaître que la personne assurée compromet son droit aux prestations (ATF 133 V 249 consid. 7.3).

d) Le recourant fait grief à l'intimé, respectivement l'ORP, de ne pas l'avoir informé à satisfaction quant à ses obligations en matière de preuve de la remise des formulaires de recherches d'emploi.

Il ne saurait toutefois être suivi à cet égard. Il apparaît en effet très clairement sur ces formulaires que ceux remis hors du délai légal ne peuvent plus être pris en considération. Le recourant se montre par ailleurs parfaitement au courant du degré de preuve exigée, puisqu'il prend chaque mois la précaution de photographier les documents fournis (cf. écriture de recours du 24 octobre 2017, antépénultième paragraphe).

On ne peut dès lors considérer que l'ORP, respectivement le SDE, auraient violé leur obligation de renseigner le recourant sur cette question, dès lors que son attention a manifestement été attirée sur l'importance de la preuve du dépôt des formulaires de recherches d'emploi.

8. Vu les considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition du 3 octobre 2017 confirmée.

a) La procédure étant en principe 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
prononce :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 3 octobre 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, par l'envoi de photocopies, à :

- B._____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne.

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 :