

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 juillet 2018

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

Cause pendante entre :

N. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. N._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé en qualité d'aide en bloc opératoire du 10 août 2016 au 30 septembre 2017.

Le 2 octobre 2017, il s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de M._____ (ci-après : l'ORP) et a sollicité le versement de prestations de l'assurance-chômage à compter du même jour. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

Par décision du 15 novembre 2017, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant cinq jours à compter du 1^{er} novembre 2017, au motif qu'il n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'octobre 2017 dans le délai légal.

L'assuré a également été suspendu à plusieurs reprises dans son droit à l'indemnité de chômage, du fait qu'il ne s'était pas présenté à la séance d'information centralisée pour les demandes d'emploi (SICORP) pour laquelle il avait été convoqué plusieurs fois, ainsi qu'à un entretien de conseil et de contrôle.

Par courrier du 28 novembre 2017 adressé au Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'assuré a expliqué ne pas avoir donné suite aux différentes convocations car, en étant en instance de divorce, il n'avait plus accès à son appartement et à son courrier qui lui était transmis sporadiquement. L'intéressé précisait à cet égard avoir donné sa nouvelle adresse postale lors de son inscription au chômage, dont l'ORP n'avait pas tenu compte. Il indiquait également se trouver dans une situation financière extrêmement délicate.

Le 4 décembre 2017, le SDE a considéré que le courrier précité de l'assuré constituait une opposition à la décision de l'ORP du 15 novembre 2017.

Par décision sur opposition du 30 janvier 2018, le SDE a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision rendue le 15 novembre 2017 par l'ORP. Il a expliqué que la situation personnelle de l'intéressé ne saurait constituer un juste motif pour le manquement qui lui était reproché. En outre, en qualifiant la faute commise de légère et en retenant la durée minimale de suspension prévue par les directives de l'autorité de surveillance en cas de premier manquement en matière de recherches d'emploi, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

B. Par acte du 12 février 2018, N._____ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Il conteste principalement les jours de suspension infligés par l'ORP eu égard à son absence lors de l'entretien et des séances SICORP, au motif que les convocations n'ont pas été envoyées à l'adresse qu'il avait indiquée lors de son inscription au chômage. S'agissant des preuves de ses recherches d'emploi, l'assuré ne conteste pas la suspension, admettant au contraire ne pas avoir effectué correctement ses recherches et en être responsable. Il soutient en revanche qu'il ne mérite pas d'être autant pénalisé. Enfin, il réitère se trouver dans une situation financière catastrophique.

Dans sa réponse du 19 mars 2018, l'intimé préavise pour le rejet du recours. Il explique que le recourant n'a pas invoqué d'arguments susceptibles de modifier sa décision et renvoie aux considérants de cette dernière.

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).

b) En l'espèce, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé, dans sa décision sur opposition du 15 novembre 2017, à suspendre pendant cinq jours le droit du recourant à l'indemnité de chômage, au motif que celui-ci n'avait pas remis à temps ses recherches d'emploi relatives au mois d'octobre 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 ; 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) 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, le recourant ne conteste pas ne pas avoir transmis la preuve de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2017 en temps utile. Il admet au contraire ne pas avoir effectué correctement ses recherches et en être responsable.

b) Il convient dès lors d'examiner si le recourant peut se prévaloir des circonstances spéciales susceptibles de constituer une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI.

Dans le cadre de son opposition et de son recours, il s'est essentiellement fondé sur des circonstances personnelles et familiales, notamment le fait qu'il se trouvait alors en instance de divorce, qu'il n'avait plus accès à son appartement et qu'il ne recevait sa correspondance postale que de manière sporadique. Ces circonstances ne sauraient toutefois constituer une excuse valable, ainsi que le reconnaît d'ailleurs l'intéressé lui-même.

Il ne ressort en outre du dossier aucune autre circonstance qui permettrait de retenir une excuse valable au manquement du recourant et ainsi de renoncer à la prononciation d'une sanction. La situation financière délicate dont se prévaut le recourant ne saurait modifier cette conclusion, l'obligation de rechercher un emploi au cours d'une période de chômage constituant un devoir fondamental qui s'impose à tout demandeur d'emploi.

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], juillet 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 du recourant à l'indemnité de chômage, correspondant au minimum prévu par les barèmes du SECO dans le cas d'une première remise tardive des recherches d'emploi. Ce faisant, l'intimé 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.

Le recourant invoque encore 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).

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 le recourant, 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 30 janvier 2018 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. _____,
- 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 :