

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 novembre 2018

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

Z. _____, 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 OACI.

E n f a i t :

A. Z._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) s'est annoncée le 24 août 2016 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de C._____ (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation lui a conséquemment été ouvert dès le 1^{er} novembre 2016.

Du procès-verbal relatif à un entretien de conseil du 2 novembre 2017, on extrait notamment ce qui suit :

"Statut :	reporté
[...]	[...]
Analyse des démarches de recherches :	Recherches en ordre. Fait contrôle avec la mise à jour des recherches du mois précédent. [...]"

Par décision du 21 novembre 2017, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage durant cinq jours à compter du 1^{er} novembre 2017, pour absence de recherches d'emploi durant le mois d'octobre 2017.

A la suite d'un entretien téléphonique le 23 novembre 2017 avec son conseiller ORP F._____, l'assurée s'est adressée à ce dernier le même jour par courrier électronique, exposant ne pas comprendre la décision précitée dès lors qu'elle avait envoyé ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2017 par voie postale, en courrier A, avant la date du 2 novembre 2017 à laquelle ils avaient eu leur entretien. Ce courriel a fait l'objet d'une impression sur papier, où figure la mention manuscrite suivante :

"Recherche :
27.10.2017 Ø
☐ 30.10.2017 Ø

□ 31.10.2017	Ø
□ 01.11.2017	Ø"

Par courrier du 28 novembre 2017, l'ORP a fait savoir à l'assurée qu'après examen, il ne lui était pas possible de revenir sur la décision de suspension du 21 novembre 2017. L'office a néanmoins attiré l'attention de l'intéressée sur le fait que le délai pour faire opposition à cette décision n'était pas échu.

Par envoi électronique du 5 décembre 2017, l'assurée a transmis à son conseiller ORP F. _____ divers échanges avec des employeurs potentiels, en particulier une postulation effectuée durant le mois d'octobre 2017 ainsi que divers accusés de réception datant du mois de novembre 2017. Ces documents ont été versés au dossier le 7 décembre 2017. Dans ce contexte, a également été produite une postulation du 5 octobre 2017 et le refus de candidature y relatif, du 23 novembre 2017.

En date du 7 décembre 2017, l'assurée a formé opposition à l'encontre de la décision susdite. Elle a en particulier fait valoir qu'elle avait envoyé la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'octobre avant le 2 novembre 2017, en courrier A, comme à son habitude. Elle a estimé qu'elle n'était ainsi pas responsable de ce qui s'était passé avec son envoi depuis la Poste jusqu'à l'arrivée dans les bureaux de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou la CCH). Elle a ajouté que ce n'était pas la première fois qu'elle vivait ce genre de situation avec la CCH de [...] et qu'elle avait dû s'y rendre à plusieurs reprises l'année précédente afin de faire valoir ses droits, alors même qu'elle se remettait d'un cancer. Enfin, elle a précisé qu'une nouvelle opération était prévue le 25 janvier 2018 et que la sanction financière qui lui avait été infligée était grave, en ce sens qu'elle avait besoin d'acquérir des appareils paramédicaux qui n'étaient pas toujours remboursés par la caisse-maladie.

D'une capture d'écran du 24 janvier 2018 issue du système d'information en matière de placement et de statistique du marché du

travail (PLASTA) pour la période de contrôle d'octobre 2017, il est ressorti, s'agissant des recherches d'emploi, que la rubrique « *Analyse* » comportait la mention « *manquent (non contrôlé)* » et que la rubrique « *Indications complémentaires* » contenait l'indication « *Recherches effectuées les 27-30-31 10 2017 et 01 11 2017 Rien trouvé / [...]* ».

Par courrier électronique du 24 janvier 2018, une collaboratrice du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), s'est enquis auprès de la CCH quant au point de savoir si cette dernière avait réceptionné, entre les 25 octobre et 5 novembre 2017 environ, un formulaire concernant les preuves de recherches d'emploi de l'assurée pour le mois d'octobre 2017. Répondant le jour même, la CCH a indiqué que tel n'était pas le cas et que, lorsque des preuves de recherches d'emploi étaient réceptionnées « *en live* », elles étaient alors transmises à l'ORP.

Par décision sur opposition du 30 janvier 2018, le SDE a rejeté l'opposition formée par l'assurée et a confirmé la décision rendue le 21 novembre 2017 par l'ORP. Il a essentiellement retenu que le dossier ORP de l'intéressée ne contenait pas le formulaire de recherches d'emploi que cette dernière soutenait avoir envoyé. Il apparaissait en outre, après instruction auprès de la CCH, que celle-ci n'avait reçu aucun formulaire de preuve des recherches d'emploi relatif au mois d'octobre 2017. Le SDE a ajouté que l'assurée n'amenait, quant à elle, aucun élément de nature à prouver qu'elle aurait bien envoyé le document en cause à la CCH ou à l'ORP dans le délai imparti, courant jusqu'au 6 novembre 2017 dans le cas présent - étant précisé que l'office précité avait effectué une recherche dudit formulaire sans succès. Pour le SDE, l'assurée ne pouvait dès lors soutenir avoir respecté les exigences légales, faute d'être en mesure de prouver l'envoi du formulaire litigieux en temps utile. Concernant par ailleurs la quotité de la sanction, le SDE a estimé que l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une suspension d'une durée correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en pareil cas.

B. Par acte daté du 11 février 2018 mais envoyé par courrier prioritaire le 1^{er} mars 2018 (timbre postal), Z. _____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à son annulation. La recourante invoque tout d'abord divers problèmes rencontrés avec certains collaborateurs de la CCH. Elle relate par ailleurs les difficultés rencontrées des suites de sa maladie et souligne que la sanction infligée l'a contrainte à emprunter de l'argent pour pouvoir financer le matériel nécessaire après l'intervention subie en janvier 2018. Pour conclure, elle sollicite la révision de cette sanction et propose, sur ce plan, « *de couper la poire en deux* » dans la mesure où elle a toujours répondu à ses devoirs auprès de la CCH et de l'ORP. En annexe, elle produit divers documents ayant notamment trait aux critiques émises à l'égard de la CCH.

Dans sa réponse du 9 avril 2018, l'intimé a conclu au rejet du recours.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 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 leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]) et respectant les

autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage durant cinq jours à compter du 1^{er} novembre 2017, faute pour cette dernière d'avoir déposé à temps ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2017.

Il n'appartient en revanche pas à la Cour de céans de se pencher sur les doléances formulées par la recourante à l'encontre de la CCH, dès lors qu'il s'agit là d'une problématique étrangère à l'objet du litige tel que défini ci-avant.

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 ; TF 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). 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 ; 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_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2 et

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 précité consid. 4.3 et 8C_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

c) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de 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_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.2 et les références citées).

4. En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois d'octobre 2017 n'a été remise par l'assurée dans le délai prescrit selon l'art. 26 al. 2 OACI, délai qui courait en l'occurrence jusqu'au lundi 6 novembre 2017.

De son côté, la recourante affirme avoir envoyé ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2017 par voie postale, en courrier A, avant la date du 2 novembre 2017.

a) A l'examen des pièces remises à la Cour de céans, on ne peut que constater que le formulaire « *Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » du mois d'octobre

2017 ne se trouve pas dans le dossier constitué par le SDE, singulièrement l'ORP.

Il est vrai qu'une certaine ambiguïté émane du procès-verbal d'entretien du 2 novembre 2017 qui, tout en se référant à un entretien non pas exécuté mais « *reporté* », fait état de recherches « *en ordre* » lors d'un contrôle effectué « *avec la mise à jour des recherches du mois précédent* ». Outre sa nature équivoque, il reste que, confronté aux autres circonstances de l'affaire, ce seul élément ne permet pas - au degré de la vraisemblance prépondérante - de remettre en cause l'absence de justificatifs idoines pour le mois d'octobre 2017. En premier lieu, on relèvera que lorsqu'il s'agit de jauger les recherches de travail effectuée sur une période déterminée, la simple actualisation des recherches du mois précédent, telle qu'évoquée dans le procès-verbal susdit, ne répond manifestement pas aux exigences découlant de l'art. 17 al. 1 LACI (cf. consid. 3a supra). Par ailleurs et surtout, on rappellera que, sur le courrier électronique envoyé par l'assurée à son conseiller ORP le 23 novembre 2017, figure une mention manuscrite indiquant clairement, par l'apposition du signe « \emptyset », l'absence de justificatifs pour les recherches alléguées en dates des 27 octobre, 30 octobre, 31 octobre et 1^{er} novembre 2017. Quant à l'extrait du système PLASTA du 24 janvier 2018, il ne prête guère à l'interprétation. Il y est en effet expressément mentionné que les recherches manquent et n'ont pas pu être contrôlées pour la période considérée ; en outre, le conseiller ORP de l'assurée, sous les initiales « [...] » (pour F. _____), y a spécifiquement confirmé que les recherches invoquées par l'intéressée les 27 octobre, 30 octobre, 31 octobre et 1^{er} novembre 2017 n'avaient pu être corroborées (« *rien trouvé* »). On ne saurait en outre tenir compte des documents produits après l'échéance du délai institué par l'art. 26 al. 2 OACI (cf. consid. 3b supra), dans les suites de la décision de suspension rendue par l'ORP le 21 novembre 2017, faisant état d'au moins deux candidatures déposées en octobre 2017 (cf. let. A supra). Enfin, on soulignera que le SDE s'est vu certifier par la CCH que les justificatifs litigieux n'avaient pas été réceptionnés par cette dernière.

Les indices au dossier plaident donc à l'encontre d'une remise des justificatifs idoines dans le délai impart.

b) Ce constat ne saurait être infirmé par les allégations de la recourante, selon lesquelles elle aurait remis à la Poste les justificatifs de ses recherches d'emploi d'octobre 2017 avant le 2 novembre 2017. A ce propos, il y a lieu de relever que les écrits de l'assurée sur le sujet sont empreints de confusion, dès lors qu'elle se réfère à un envoi en courrier A destiné à la CCH (cf. opposition du 7 décembre 2017 : « [...] *ma lettre en courrier A depuis la poste jusqu'à l'arrivée dans les bureaux de la CCH* ») alors même que les formulaires de recherches comportent en première page la mention « *A remettre à l'ORP au plus tard le 5 du mois suivant* ». Quoi qu'il en soit, l'assurée - à laquelle incombe le fardeau de la preuve (cf. consid. 3c supra) - ne parvient pas à prouver ses allégations sur le sujet et ne démontre pas non plus que l'ORP aurait égaré les justificatifs après les avoir reçus. Or, selon la jurisprudence fédérale constante en la matière, dès lors que l'intéressée ne peut apporter la preuve de la remise de ses recherches d'emploi dans le délai légal, c'est donc elle qui doit en supporter les conséquences.

Si la recourante soutient de surcroît avoir toujours obtempéré aux prescriptions de l'assurance-chômage, cette argumentation ne lui est toutefois d'aucun secours. En effet, faute d'un quelconque élément matériel susceptible d'étayer ses allégations, on ne saurait la croire sur parole lorsqu'elle prétend avoir déposé en temps utile ses justificatifs de recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2017, et ce nonobstant son comportement général vis-à-vis de l'assurance-chômage. La jurisprudence a d'ailleurs considéré que la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer l'absence de toute omission future même en cas de premier manquement (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3).

Cela étant, la recourante ne peut donc se prévaloir d'aucune excuse valable pour expliquer le manquement à ses obligations envers l'assurance-chômage.

c) C'est par conséquent à juste titre que le SDE a considéré que l'assurée n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2017 dans le délai imparti.

L'intimé était dès lors fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de l'assurance-chômage.

5. La sanction étant justifiée 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], 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. Quant au barème adopté par le SECO, 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, mais il 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 a retenu une faute légère, au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI, et prononcé 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 le cas d'une première remise tardive des recherches d'emploi. Ce faisant, le SDE a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Notamment, rien dans les circonstances du cas particulier ne justifie de « *couper la poire en deux* » ainsi que le requiert la recourante (cf. mémoire de recours du 1^{er} mars 2018 p. 2).

Au surplus, en tant que la recourante a invoqué des difficultés financières en relation avec la suspension de son droit à l'indemnité de chômage, il sied de relever que cet aspect ne constitue pas un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute (TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 et les références citées ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 109 ad art. 30 LACI, p. 327).

Partant, la quotité de la sanction n'apparaît pas critiquable et doit ainsi être confirmée.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision 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 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 déposé le 1^{er} mars 2018 par Z._____ 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 judiciaires, 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 :