

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 août 2018

Composition : M. NEU, juge unique

Greffière : Mme Neyroud

Cause pendante entre :

X. _____, à [...], recourant,

et

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

**Art. 17 al. 3 let. b et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 26 al. 2 et 45 al. 3
OACI**

E n f a i t :

A. X._____ (ci-après : l'assuré), né en [...], a travaillé en qualité de "Responsable SAFE" au sein de la banque G._____ (Suisse), à [...], du 31 mars 2015 au 31 janvier 2018.

Le 15 janvier 2018, X._____ s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a sollicité le versement de prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} février 2018. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès cette date.

B. Par décision du 14 mars 2018, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} mars 2018, au motif que celui-ci n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de février 2018 dans le délai légal.

Par opposition du 18 mars 2018, l'assuré a expliqué qu'il avait transmis deux courriers début mars 2018, l'un contenant le formulaire indications de la personne assurée (ci-après : IPA) pour le mois de février 2018 et le second contenant les preuves des recherches d'emploi effectuées durant ce même mois. Or, seul le premier courrier avait été réceptionné. N'ayant pas envoyé sa correspondance par courrier recommandé, X._____ n'était pas en mesure d'apporter la preuve dudit envoi, mais il a produit une copie du formulaire "Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi" pour le mois de février 2018. L'assuré a ainsi demandé à ce que la décision rendue soit reconsidérée.

Selon la copie du formulaire produite, l'assuré a effectué onze démarches durant le mois de février 2018, dont une consistant en une « discussion sur opportunité » auprès de « C._____ SA [...] », s'agissant d'un poste de « Responsable Advisory Suisse Romande ».

Par décision sur opposition du 23 mai 2018, le Service de l'Emploi, Instance juridique chômage (ci-après: le SDE) a rejeté l'opposition formée par l'assuré et a confirmé la décision rendue le 14 mars 2018 par l'ORP. Le SDE a constaté que le dossier de l'assuré ne contenait pas le formulaire de recherches d'emploi relatives au mois de février 2018, jusqu'à ce que X._____ en remette une copie en annexe de son acte d'opposition. Pour le surplus, l'assuré n'avait apporté aucune preuve de la remise dudit formulaire dans le délai légal prescrit. Ainsi, la décision litigieuse était fondée. Le SDE a en outre estimé qu'en retenant une durée de cinq jours correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance pour sanctionner un tel manquement, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

C. Par acte du 21 juin 2018, X._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à son annulation. A l'appui de son recours, il a indiqué que la réception du formulaire IPA début mars 2018 était la preuve que les envois dont il se prévalait avaient bien été effectués. Il a ajouté que dès qu'il avait eu connaissance du fait que le second courrier n'avait pas été reçu, il avait été en mesure d'en remettre une copie. Enfin, il a allégué que l'envoi par pli recommandé n'était pas exigé et que rien ne démontrait qu'il n'avait pas posté le courrier en question, ni que l'administration n'avait pas égaré le formulaire de recherches d'emploi litigieux.

Par réponse du 6 juillet 2018, le SDE a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition du 23 mai 2018.

D. Dans l'intervalle, par courrier du 30 mai 2018, l'assuré a été informé qu'il était engagé à compter du 3 septembre 2018, en qualité de « Directeur Banking & Asset Management », au sein du département « Audit & Advisory Financial Services » de la société C._____ SA à [...].

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) La valeur litigieuse étant en l'espèce inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jour de suspension du droit aux indemnités litigieux (cinq jours), la cause relève de la compétence du 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 confirmer la suspension de cinq jours sanctionnant la remise tardive des recherches d'emploi pour le mois de février 2018.

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 208/06 du 3 août 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.

Aux termes 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 et l'abréger, en particulier en cherchant du travail. 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 qu'il a 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, 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 et 126 V 520 consid. 4 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

b) A teneur de 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 (première 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. 3.1). 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. La LPGA ne s'applique pas dans ce domaine (ATF 139 V 164 consid. 3.2). La sanction se justifie dès le premier manquement, et cela sans exception

(TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 4.3). 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) 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), ce malgré les pertes de documents pouvant se produire dans toute administration (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 32 ad art. 17 LACI, p. 206).

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 - 33 ad art. 17 LACI, p. 206).

4. En l'espèce, le délai de l'art. 26 al. 2 OACI arrivait à échéance le lundi 5 mars 2018. Or, il est établi que le formulaire de recherches d'emploi ne figurait pas au dossier du recourant jusqu'à ce que celui-ci le remette en annexe de son opposition du 18 mars 2018.

A cet égard, le recourant a en substance allégué avoir remis ledit formulaire dans les délais prescrits par pli postal simple, le contraire n'ayant à tout le moins pas été démontré. Il a ajouté qu'il ne pouvait par ailleurs pas être exclu que l'ORP ait égaré le document en question.

Or, d'une part, en postant son formulaire de recherches d'emploi par courrier simple, le recourant a pris le risque de ne pas pouvoir apporter la preuve de son envoi dans le délai légal.

D'autre part, ses allégations quant au dépôt dudit formulaire dans le délai prescrit ne sont étayées par aucun élément de preuve matériel. En effet, le fait que le recourant ait transmis, début mars 2018, son formulaire IPA pour le mois de février 2018 ne suffit pas à prouver qu'il ait, dans un même temps, envoyé sa liste de recherches d'emploi, ce d'autant moins que ces deux documents devaient être adressés à des destinataires différents, l'un devant être remis à la Caisse cantonale de chômage et l'autre à l'ORP.

En outre, le dépôt subséquent de la copie de la liste de recherches d'emploi ne permet pas non plus d'établir la date effective de la remise de l'original à l'autorité.

Aussi et quand bien même les explications du recourant n'apparaissent pas invraisemblables, celles-ci ne suffisent pas à prouver la

remise en temps utile des justificatifs de recherches d'emploi au regard de la jurisprudence stricte en la matière.

Tel que retenu par l'intimé, il doit être constaté que le recourant n'a apporté aucune preuve de la remise de son formulaire de recherches d'emploi à l'ORP dans le délai qui lui était imparti par l'art. 26 al. 2 OACI.

Pour le surplus, le recourant ne se prévaut d'aucune circonstance spéciale susceptible de constituer une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI, ses explications démontrant au demeurant qu'il était conscient de son obligation et des délais y relatifs. Il ne ressort en outre du dossier aucune autre circonstance qui permettrait de retenir une excuse valable au manquement constaté et ainsi de renoncer au prononcé d'une sanction.

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, il n'est pas contesté qu'il s'agit du premier manquement du recourant, ni que des recherches de qualité et en nombre suffisant ont effectivement été réalisées durant le mois de février 2018.

A cet égard, il est relevé que, selon une très grande vraisemblance, l'une des démarches entreprises durant la période litigieuse a participé à l'engagement du recourant au sein de la société C._____ SA au mois de mai 2018. Aussi, le recourant a mis fin à son chômage notamment grâce aux recherches qu'il a effectuées courant février 2018.

Si ces circonstances particulières ne permettent pas une annulation de la sanction, elles doivent à tout le moins conduire à une réduction de sa quotité. En effet, il se justifie dans le cas particulier de s'écarter du barème du SECO, une suspension de cinq jours apparaissant disproportionnée.

La durée de la suspension sera ainsi ramenée à un jour, soit le minimum prescrit par l'art. 45 al. 3 OACI en cas de faute légère.

6. a) Vu ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée, en ce sens que le recourant est suspendu pour une durée de un jour dans l'exercice du droit aux indemnités de chômage.

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 agit sans l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 23 mai 2018 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que X. _____ est suspendu pour une durée de un jour dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- X. _____,
- 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 :