

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 juillet 2019

Composition : Mme PASCHE, juge unique

Greffière : Mme Monod

* * * * *

Cause pendante entre :

C.B. _____, à [...], recourant, représenté par CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA, à Etoy,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. d LACI ; 26 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. C.B._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1976, est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) depuis le 19 novembre 2018.

Par décision du 14 janvier 2019, l'ORP a suspendu son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} janvier 2019, au motif qu'il n'avait pas remis le formulaire récapitulatif de ses recherches d'emploi du mois de décembre 2018.

L'assuré s'est opposé à cette décision par correspondance du 15 janvier 2019, arguant avoir remis le formulaire en question dans la boîte aux lettres de l'ORP le 2 janvier 2019. Etaient annexés un tirage de ce document, faisant état de quatorze postulations effectuées entre le 2 et le 27 décembre 2018.

Saisi de cette opposition, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'a rejetée par décision sur opposition du 29 janvier 2019.

B. L'assuré a contesté la décision sur opposition précitée par acte adressé le 4 février 2019 au SDE, qui l'a transmis à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence le 5 février 2019.

Assisté de CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA, l'assuré a complété son écriture de recours le 12 mars 2019, réitérant avoir remis le récapitulatif de ses offres d'emploi du mois de décembre 2018 en temps utile. Il exposait avoir déposé le formulaire ad hoc dans la boîte aux lettres de l'ORP en date du 4 janvier 2019. Son épouse en attestait par témoignage écrit du 28 février 2019 à son mandataire, dont copie était produite à l'attention du tribunal. Il a dès lors conclu à l'annulation de la sanction infligée à son encontre.

Le SDE a produit sa réponse au recours le 5 avril 2019 et en a proposé le rejet, estimant que les allégations de l'épouse de l'assuré ne suffisaient pas à démontrer la remise effective du formulaire litigieux, de sorte que la sanction infligée à celui-ci demeurait bien fondée.

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 ; BLV 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, déposé en temps utile et dûment complété à la demande du tribunal compétent, le recours est recevable. 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 litige porte sur le point de savoir si le service intimé était fondé à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, motif pris du défaut de remise des justificatifs de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance 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 qu'il a fournis.

L'art. 30 al. 1 let. d LACI dispose que le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but.

La suspension du droit à l'indemnité est destinée 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 ; 126 V 520 consid. 4 ; TF 8C_316/07 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2).

b) Selon l'art. 26 OACI, l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). Il 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. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (al. 2).

Le Tribunal fédéral considère que 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). Le Tribunal fédéral a conclu 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 145 V consid. 3 ; 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. a) 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 145 V 90 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2 et les arrêts cités).

b) 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 la remise de la liste des recherches d'emploi à l'ORP et la date effective de la remise. 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 (ATF 145 V 90 consid. 3.2 et les références citées). Des allégations (de l'assuré, du conjoint, de tiers) ne sont en principe pas assimilées à une telle preuve (TFA C 3/07 du 3 janvier 2008 consid.3).

c) La Cour de céans a cependant admis les recours d'assurés contre des sanctions infligées pour remise tardive des formulaires de recherches d'emploi sur la base des témoignages du conjoint ou d'un proche. En particulier, elle a considéré comme crédible le témoignage de la mère d'une assurée dans un arrêt du 28 mai 2013 (en la cause ACH 31/12 - 69/2013), confirmé par le Tribunal fédéral (TF 8C_460/2013 du 16 avril 2014). Elle a en outre retenu comme probant les déclarations du conjoint d'une assurée, lequel avait indiqué avoir accompagné son épouse à l'ORP lorsqu'elle avait déposé son formulaire de recherches d'emploi dans la boîte aux lettres de l'administration. Cet arrêt du 25 juin 2012 (en la cause ACH 50/12 - 88/2012) a également été confirmé par le Tribunal fédéral (TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013).

Aux termes des arrêts fédéraux précités, la Haute Cour a toutefois rappelé n'exercer son pouvoir d'examen que de manière restreinte sur la base des faits établis par l'autorité cantonale. Elle a considéré que les raisonnements de la Cour de céans demeuraient défendables, alors même que des solutions contraires n'auraient pas été insoutenables (TF 8C_460/2013 et 8C_591/2012 précités, respectivement consid. 5.2 et 6.2).

5. a) En l'espèce, le délai de l'art. 26 al. 2 OACI arrivait à échéance le lundi 7 janvier 2019 pour la période de contrôle correspondant au mois de décembre 2018. A la date précitée, il est établi que le formulaire récapitulant les recherches d'emploi effectuées pour le mois en cause ne figurait pas au dossier du recourant tel que constitué par l'ORP.

b) Le recourant fait cependant valoir avoir remis en temps utile le document en cause dans la boîte aux lettres de l'ORP. A teneur de son écriture d'opposition du 15 janvier 2019, il a en effet indiqué ce qui suit :

« [...] Vous n'imaginez pas ma stupéfaction et mon désarroi à la lecture de celle-ci [réd. : de la décision de sanction du 14 janvier 2019], car j'ai personnellement déposé la feuille « Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de décembre dans la boîte aux lettres de l'ORP [...] le 2 janvier 2019 vers 10h.

J'ignore ce qui a pu se passer à l'interne de l'ORP mais je n'en suis pas responsable. En outre, j'ai même fait une photocopie de cette feuille, en copie, comme j'ai l'habitude de faire avec mes documents importants. [...] »

A l'appui de son recours, il a produit le témoignage de son épouse, daté du 27 février 2019 et adressé à CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA, lequel est libellé en ces termes :

« Je soussigné, D.B._____, confirme avoir accompagné mon mari, C.B._____, à l'office régional de placement (ORP) [...] le 4 janvier 2019 à pied depuis l'endroit où notre véhicule était parké pour déposer sa feuille de recherches du mois de décembre 2018 dans la boîte aux lettres de l'ORP.

Mon mari voulait donner ses recherches à une personne au guichet, comme il a l'habitude de faire, mais comme il y avait beaucoup de monde ce jour-là il a fait une exception en mettant ses recherches dans la boîte aux lettres. Exception dont nous nous mordons les doigts aujourd'hui car nous ne comprenons toujours pas comment cette feuille a pu être égarée depuis la boîte aux lettres jusqu'au bureau de l'ORP.

La raison pour laquelle j'ai accompagné mon mari à [...] est que j'avais rendez-vous à la clinique dentaire, O._____, à [...], ce matin-là. [...] »

Quant à l'intimé, il considère que le témoignage de l'épouse du recourant ne justifie pas l'annulation de la sanction incriminée.

c) En l'occurrence, il s'agit de se rallier à la position de l'intimé, dans la mesure où les déclarations du recourant et de son épouse ne sont pas concordantes. En effet, au stade de la procédure d'opposition, le recourant a signalé avoir déposé son formulaire de recherches d'emploi à l'ORP le 2 janvier 2019, alors que son épouse a exposé l'avoir accompagné à cette fin en date du 4 janvier 2019. Les divergences dans les dates alléguées par le recourant et son épouse suscitent dès lors des doutes légitimes quant à la crédibilité de leurs allégations respectives. On ne peut par conséquent retenir les explications du recourant pour considérer qu'il aurait effectivement remis à temps les recherches d'emploi litigieuses. Dans la mesure où les recherches d'emploi afférentes à décembre 2018 ont été versées pour la première fois à son dossier au stade de la procédure d'opposition, il convient de considérer que leur remise est intervenue tardivement, soit largement au-delà du délai imposé par l'art. 26 al. 2 OACI.

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 décembre 2018 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 d'absence de recherches d'emploi ou de leur remise tardive 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 15 janvier 2019, 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. Le recours doit en définitive être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

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 n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 29 janvier 2019 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 :

- CAP Compagnie d'Assurance de Protection Juridique SA, à Etoy (pour C.B. _____),
- 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 :