

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 janvier 2020

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Raetz

Cause pendante entre :

C. _____, à [...], recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. C._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 21 janvier 2019 et a sollicité le versement de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Le 21 mai 2019, au cours d'un entretien, la conseillère ORP de l'assuré l'a informé qu'il n'avait pas remis le formulaire de preuves de ses recherches d'emploi relatif au mois d'avril 2019. Celui-ci a répondu qu'il l'avait déposé en personne à l'ORP entre le 1^{er} et le 3 mai 2019 et qu'il allait l'envoyer par courriel (cf. procès-verbal d'entretien du 21 mai 2019), ce qu'il a fait le jour-même.

Par décision du 22 mai 2019, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant cinq jours dès le 1^{er} mai 2019, au motif qu'il n'avait pas transmis ses recherches d'emploi pour le mois d'avril 2019 dans le délai légal.

Le 23 mai 2019, l'assuré s'est opposé à cette décision, en soutenant qu'il avait déposé ce formulaire dans la boîte destinée à la remise de documents dans les locaux de l'ORP. Lorsque sa conseillère ORP l'avait informé que ce formulaire était réputé manquant, il le lui avait immédiatement fait parvenir par courriel.

Dans un document intitulé « examen de la recevabilité d'une opposition / d'un recours », un collaborateur du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a indiqué qu'il avait effectué une recherche dans les archives de l'ORP du 1^{er} au 8 mai 2019 et qu'il n'avait pas trouvé ledit formulaire.

Par décision sur opposition du 24 juin 2019, le SDE a confirmé la décision contestée. Il a expliqué qu'il n'y avait pas de trace du dépôt de la liste des recherches d'emploi de l'assuré pour le mois d'avril 2019, en

dehors de celle parvenue tardivement le 21 mai 2019. L'intéressé n'avait apporté aucune preuve à l'appui de ses déclarations. Enfin, en fixant la durée de suspension à cinq jours, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation.

B. Par acte du 26 août 2019 adressé au SDE, C. _____ a recouru contre cette décision sur opposition en concluant à son annulation. Reprenant les arguments exposés dans son opposition, il a ajouté qu'il disposait de quatre preuves de la remise en temps utile du formulaire. Tout d'abord, il avait inscrit dans son agenda, le 30 avril 2019, qu'il devait apporter ce document à l'ORP le jour suivant. Ensuite, le 1^{er} mai 2019, il l'avait effectivement déposé dans la boîte aux lettres de l'ORP et se souvenait avoir adressé la parole à la personne présente. Troisièmement, ce jour-là, il s'était rendu à vélo à l'ORP et avait dû regonfler ses pneus à la station d'essence située en face du bâtiment. Finalement, le 21 mai 2019, il avait envoyé le formulaire réputé manquant par courrier électronique à sa conseillère ORP. Par ailleurs, il a reproché à l'ORP de ne pas l'avoir averti plus tôt que ce document avait été perdu, ce qui lui aurait donné une chance de le déposer par courriel dans les délais. Il a enfin critiqué le système mis en place, sans quittance formel.

Le 27 août 2019, l'intimé a transmis à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal le recours précité comme objet de sa compétence.

Dans sa réponse du 20 septembre 2019, l'intimé a proposé le rejet du recours.

Le 27 octobre 2019, le recourant a maintenu sa position.

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).

La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 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). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, le recours contre la décision sur opposition du 24 juin 2019 a été adressé le 26 août 2019 à l'intimé, qui l'a transmis à la Cour de céans comme objet de sa compétence, conformément à l'art. 30 LPGA. Ce recours a donc été interjeté en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 39 al. 2 LPGA et 38 al. 4 let. b LPGA). Il respecte par ailleurs les autres conditions de forme prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

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

2. Est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre pendant cinq jours le droit du recourant à l'indemnité de chômage, au motif que celui-ci n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois d'avril 2019 dans le délai légal.

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.

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 ; à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. Elles 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 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). 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).

4. a) Dans le domaine des assurances sociales, 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 324 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 360 consid. 5b). En droit des assurances sociales, il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et 126 V 319 consid. 5a).

b) Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 ; 122 V 157 consid. 1a). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

c) 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 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, de son conjoint ou de tiers ne sont en

principe pas assimilées à une telle preuve (TF C 3/07 du 3 janvier 2008 consid. 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 32 ad art. 17 LACI).

Enfin, le dépôt de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité. De même, la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3).

5. En l'espèce, le recourant soutient avoir déposé le formulaire de preuves de ses recherches d'emploi pour le mois d'avril 2019 dans la boîte aux lettres de l'ORP, le 1^{er} mai 2019.

Or, malgré les recherches effectuées, l'ORP n'a pas trouvé ce document. Seul figure au dossier le formulaire envoyé tardivement par l'assuré le 21 mai 2019. Les allégations de ce dernier ne sont pas propres à établir au degré de la vraisemblance prépondérante qu'il a effectivement remis ce document en temps utile à l'ORP. Ses seules déclarations en ce sens ne sont pas suffisantes. Les autres « preuves » dont il se prévaut, soit le fait qu'il ait noté dans son agenda qu'il devait déposer ce formulaire le 1^{er} mai 2019, ou encore qu'il se soit rendu à vélo à l'ORP ce jour-là et qu'il ait dû regonfler ses pneus, ne le sont pas davantage. En outre, il importe peu qu'il ait transmis ce document ultérieurement, soit le 21 mai 2019 (cf. consid. 3b supra). Pour le surplus, la suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si la liste des recherches d'emploi n'est pas fournie dans le délai légal, sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti (cf. consid. 3b supra). L'ORP n'avait ainsi pas à fixer un nouveau délai avant de rendre sa décision.

L'assuré critique le système mis en place. Même s'il n'est pas exclu que les processus de l'ORP peuvent comporter des lacunes, ce sont les assurés qui doivent en principe supporter les conséquences de l'absence de preuve s'agissant de la remise de leurs recherches d'emploi (cf. consid. 4c supra). Tel est le cas en l'espèce, l'ensemble des allégations du recourant ne constituant pas un faisceau d'indices suffisant du dépôt

du formulaire en temps utile. Il y a lieu de rappeler qu'il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (cf. consid. 4a supra).

En définitive, l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage.

6. 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. 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 ; 123 V 150 consid. 3b).

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 pendant la période de contrôle (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], janvier 2019, 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. Le barème adopté par le SECO constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions dans les différents cantons. Cela 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 d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1).

b) En l'occurrence, l'intimé a retenu une faute légère et a prononcé une suspension de cinq jours dans l'exercice du droit du recourant à l'indemnité de chômage. Ceci correspond à la durée minimum prévue par le barème du SECO pour un premier cas de remise tardive de recherches d'emploi pendant la période de contrôle. Il y a lieu de relever que le formulaire idoine a été transmis à l'ORP le 21 mai 2019, soit bien après le délai de l'art. 26 al. 2 OACI. En effet, celui-ci expirait le 6 mai 2019, le 5 de ce même mois, échéance légale, étant un dimanche (cf. consid. 3b supra). Ainsi, on ne peut pas considérer qu'il s'agit d'un cas de bref retard, permettant dans certaines conditions de prononcer une suspension de plus courte durée (TF 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.2 ; Rubin, op. cit., n° 30 ad art. 17 LACI). Dès lors, l'intimé a correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant la durée de suspension à cinq jours.

7. 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, le recourant - au demeurant non représenté par un mandataire professionnel - n'obtenant 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 24 juin 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 à :

- C. _____
- 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 :