

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 décembre 2023

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

H. _____, à [...], recourante, représentée par Me Guy Longchamp, avocat
à Assens,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 17 al. 1 LACI.

E n f a i t :

A. H. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est annoncée le 3 mars 2022 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement à [...] (ci-après : l'ORP).

Par décision du 25 octobre 2022, l'ORP a suspendu le droit de l'intéressée à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} octobre 2022, au motif qu'elle n'avait pas remis le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de septembre 2022 dans le délai prévu à cet effet.

Par courrier du 13 novembre 2022, l'assurée s'est opposée à la décision qui précède, expliquant avoir déposé le formulaire de recherches d'emploi du mois de septembre 2022 directement à la réception de l'ORP, le 30 septembre 2022, à 16h30. Elle a indiqué qu'elle n'avait pas reçu à son domicile le formulaire du mois de septembre et qu'elle avait utilisé le formulaire du mois d'octobre pour inscrire ses recherches du mois de septembre. Elle a ensuite utilisé le formulaire du mois de novembre pour inscrire ses recherches d'emploi effectuées en octobre 2022, en biffant l'inscription « novembre » et en inscrivant à la main « octobre » à la place. L'assurée a adressé une copie des formulaires de recherches d'emploi des mois de septembre et octobre 2022, lesquels comportaient la date du 30 septembre et 26 octobre 2022.

Lors d'un entretien de conseil du 14 novembre 2022, la conseillère en placement a indiqué à l'assurée que ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2022 étaient introuvables. L'assurée a déclaré qu'elle les avait remises à la réception de l'ORP qui se trouve au 3^{ème} étage, le 26 octobre 2022.

Par courrier du même jour, l'assurée a expliqué avoir remis ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2022 directement dans la boîte aux lettres de l'ORP, après les avoir timbrées à 12h51 dans la machine prévue à cet effet, le 26 octobre 2022, comme elle le faisait tous les mois

depuis son inscription au chômage. Elle a requis que des recherches internes soient effectuées avant toute décision de sanction, « ce d'autant que [ses] recherches du mois de septembre déposées le 30 septembre 2022 n'ont jamais été traitées ». Elle a ajouté ne pas comprendre ce qui se passait, étant inquiète de cette succession de ratés sur lesquels elle n'avait aucune prise.

Le formulaire de recherches d'emploi du mois d'octobre 2022, sur lequel figurait le timbre « ORP 26 OCT'22 13:01 », a été retrouvé par l'ORP et versé au dossier qu'il a constitué.

Par décision sur opposition du 15 février 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision attaquée. Elle a indiqué que malgré les recherches effectuées à l'ORP, le document « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de septembre 2022 n'avait pas été retrouvé. Dans pareilles circonstances, l'assuré supportait les conséquences de l'absence de preuve de la remise des recherches d'emploi. Or, en l'occurrence, si l'assurée soutenait avoir utilisé le formulaire du mois d'octobre 2022 pour y inscrire les postulations effectuées en septembre 2022, elle n'apportait pas la preuve de la remise dudit formulaire à l'ORP dans le délai imparti à cet effet. L'assurée ne pouvait se prévaloir d'aucun motif justifiant son manquement. La sanction prononcée par l'ORP était justifiée. La DGEM a encore confirmé la durée de la suspension, estimant qu'en retenant une faute légère et une durée de cinq jours, l'ORP avait correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce, à savoir qu'il s'agissait du premier manquement de l'assurée en matière de recherches d'emploi.

B. Par acte du 20 mars 2023, H._____, désormais représentée par son conseil, a interjeté recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant à son annulation, subsidiairement à sa réforme en ce sens que la durée de la suspension soit réduite à un jour. La recourante a à nouveau expliqué

s'être rendue comme à son habitude dans les locaux de l'ORP pour y remettre ses recherches d'emploi, le 30 septembre 2022. Le même jour, elle avait également déposé auprès de sa Caisse de chômage, qui se trouve dans le bâtiment à côté de celui de l'ORP, le formulaire « indication de la personne assurée » pour le mois de septembre 2022. La Caisse de chômage avait bien reçu ce formulaire, au contraire de l'ORP qui ne pouvait l'expliquer. Elle a ajouté avoir effectué des photographies de ses recherches d'emploi avec son smartphone, lesquelles démontraient qu'elles avaient été prises le 30 septembre 2022 vers 16h00, soit juste avant que lesdits formulaires soient déposés dans les boîtes aux lettres. Ces clichés attestaient qu'elle avait respecté ses obligations en matière de recherches d'emploi. Il était du reste possible que ses recherches aient été attribuées au mois d'octobre 2022, dès lors qu'elle avait utilisé le formulaire idoine pour inscrire les recherches effectuées en septembre 2022. Elle a sollicité que de nouvelles recherches soient entreprises afin de trouver ledit formulaire. Elle a fait valoir, à titre subsidiaire, que la sanction prononcée était disproportionnée, au vu des efforts fournis en matière de recherches d'emploi.

Par réponse du 19 avril 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a indiqué que même si l'assurée indiquait avoir déposé le formulaire litigieux dans le délai, elle ne parvenait pas à démontrer son dépôt. Or, en l'absence de preuve, la décision est défavorable à la partie qui veut déduire un droit de l'état de fait non prouvé, soit en l'occurrence la recourante. Par ailleurs, malgré les pertes de documents pouvant se produire dans toute administration, la jurisprudence a presque toujours indiqué que les assurés supportent 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 les allégations soient plausibles ne suffit pas à démontrer la remise effective des justificatifs. La ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future. Aussi, le fait d'alléguer s'être rendue dans les locaux de l'ORP afin de déposer les recherches d'emploi litigieuses ne saurait être considéré comme une preuve de dépôt. En outre, la photographie du formulaire prise le 30 septembre 2022 ne démontre pas

son dépôt. La DGEM a produit une copie du dossier de la recourante constitué par l'ORP.

Répliquant le 26 juin 2023, la recourante a maintenu ses conclusions. Elle a relevé que sur certaines pièces du dossier de l'ORP étaient apposés plusieurs sceaux, parfois avec des dates différentes espacées de 9 jours les unes des autres. Aussi, l'intimée ne pouvait lui faire supporter les conséquences de l'absence de preuve de remise du document ; toutes les pièces figuraient au dossier, elle avait toujours agi dans les délais par le passé et elle ne saurait supporter les conséquences d'une organisation déficiente au sein de l'ORP. Il était également choquant de constater qu'aucune enveloppe ne figurait au dossier, alors même que le cachet de la poste fait foi pour le dépôt des documents, tout comme le fait de lire dans un courriel que le dépôt à l'entrée de l'ORP dans la boîte aux lettres dédiée était le moyen le moins sûr car la perte de documents était possible, mais que le dépôt à la réception de l'ORP au 3^{ème} étage était un moyen préconisé. Or, c'était ce dernier biais qu'elle avait choisi, ce qui lui était désormais reproché.

Par duplique du 9 août 2023, l'intimée a rappelé que la question litigieuse était de savoir si la recourante avait remis ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2022 à temps, ce qu'elle n'était pas en mesure d'établir. La capture d'écran des recherches d'emploi datée du 30 septembre 2022 ne permettait nullement d'établir le dépôt effectif du formulaire à l'ORP à cette date, comme elle l'alléguait.

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 ; BLV 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. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours dès le 1^{er} octobre 2022 en raison de l'absence de remise des recherches d'emploi du mois de septembre 2022.

3. 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. 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. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. L'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne les manquements aux obligations prévues par les art. 17 al. 1 LACI et 26 OACI par le biais d'une suspension du droit à l'indemnité de chômage (cf. aussi ATF 139 V 164 consid. 3.2 p. 167).

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. A défaut de pouvoir les établir de manière irréfutable, il se fonde sur les faits qui apparaissent comme les plus vraisemblables (ATF 144 V 427 consid. 3.2).

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 et 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). Des allégations (de l'assuré, du conjoint, de tiers) ne sont en principe pas assimilées à une telle preuve (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 32 ad art. 17 LACI ; TFA C 3/07 du 3 janvier 2008 consid. 3 ; *contra* : TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 et 8C_460/2013 du 16 avril 2014). Dans un arrêt du 16 avril 2014, le Tribunal fédéral a ainsi jugé qu'il n'était pas arbitraire d'avoir considéré comme crédible et vraisemblable le témoignage de la mère de l'assurée selon lequel elle avait déposé pour sa fille le formulaire de recherches d'emploi dans la boîte aux lettres de l'ORP, dès lors qu'il était corroboré par le fait qu'il n'y avait pas eu de contestation s'agissant de la remise, le même jour, de la feuille IPA à la caisse de chômage dont l'entrée était adjacente à celle de l'immeuble où se situait l'ORP (cf. TF 8C_460/2013 précité).

5. a) En l'espèce, l'intimée a retenu que la recourante n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2022 dans le délai imparti et que dès lors que le formulaire ne figurait pas au dossier constitué par l'ORP, l'assurée supportait les conséquences de l'absence de preuve de la remise dudit document.

La recourante fait valoir qu'elle a déposé le document le 30 septembre 2022 à la réception de l'ORP aux alentours de 16h30, soit en temps utile. N'ayant pas reçu le formulaire relatif au mois de septembre 2022, elle avait utilisé celui consacré aux recherches du mois d'octobre 2022 pour y inscrire les recherches effectuées en septembre. A l'appui de son opposition, elle a produit une copie de ce formulaire, qu'elle avait signé à la date du 30 septembre 2022, ainsi que celui comportant ses recherches effectuées en octobre 2022 qui était daté du 26 octobre 2022. En procédure, elle a précisé qu'elle s'était rendue à l'ORP, le 30 septembre 2022, aux alentours de 16h30, pour remettre le formulaire en personne. Elle a produit, à l'appui de ses allégations, une capture d'écran d'une photographie du formulaire litigieux prise à 15h59. Elle a ajouté qu'elle avait également remis le formulaire IPA du mois de septembre dans la boîte aux lettres de la Caisse de chômage, dont le bâtiment se trouve à côté de celui de l'ORP. Pour étayer ses propos, elle a produit une photographie prise à 16h26 sur laquelle on voit le formulaire « Indication de la personne assurée pour le mois de septembre 2022 » partiellement inséré dans une enveloppe, devant la boîte aux lettres de la Caisse de chômage.

b) Si le dossier constitué par l'ORP ne contient en effet pas le formulaire litigieux, il appert que, le vendredi 30 septembre 2022, la recourante a rempli ce formulaire, qu'elle a également complété le formulaire IPA, qu'elle s'est rendue devant le bâtiment de la Caisse de chômage, qu'elle a déposé l'enveloppe contenant le formulaire IPA dans la boîte aux lettres de la Caisse, que la Caisse a reçu le formulaire le lundi 3 octobre 2022 au vu de la date du sceau apposé sur le document, et que les bâtiments de l'ORP et de la Caisse se situent côte à côte. La recourante

indique avoir déposé le formulaire de recherches d'emploi litigieux au guichet de l'ORP ce même jour. Dans la mesure où les premiers faits peuvent être tenus pour établis avec certitude, au moyen des photographies produites et du formulaire IPA figurant au dossier, les déclarations de l'assurée selon lesquelles elle a déposé le formulaire litigieux le 30 septembre 2022 au guichet de l'ORP n'apparaissent pas seulement plausibles, mais sont vraisemblables. L'assurée était en effet sur place et son formulaire était prêt à être remis, ce qu'atteste la capture d'écran du formulaire prise à 15h59. Le formulaire IPA était également prêt à être remis et a d'ailleurs été déposé ce jour-là dans la boîte aux lettres de la Caisse de chômage. Ce faisceau de preuves matérielles s'ajoute aux déclarations de la recourante et permet de retenir, au stade de la vraisemblance prépondérante, que le formulaire litigieux a été remis le 30 septembre 2022 à l'ORP, soit en temps utile.

Le fait que le formulaire litigieux n'ait pas été retrouvé au sein de l'ORP ne permet au demeurant pas de nier son dépôt. On observera à ce propos que le 14 novembre 2022, la conseillère en placement de l'assurée l'a informée qu'elle ne trouvait pas le formulaire de recherches d'emploi du mois d'octobre 2022 dans la GED (système de gestion électronique des documents) et lui a reproché de ne pas l'avoir remis. L'assurée a expliqué qu'elle avait pourtant remis ses recherches d'emploi à la réception de l'ORP le 26 octobre 2022 (cf. procès-verbal de l'entretien de conseil du 14 novembre 2022 et courrier de l'assurée du même jour), ce qui s'est avéré exact ; l'intimée a retrouvé dans le système de gestion électronique des documents la preuve de son dépôt dans les délais. Le document, qui avait été timbré à la date à laquelle il avait été signé par l'assurée, soit le 26 octobre 2022, est réapparu et a été versé au dossier de l'ORP. Il est constant que des pertes de documents peuvent se produire dans toute administration. Dans pareils cas, la jurisprudence a presque toujours retenu que les assurés supportaient les conséquences de l'absence de preuve du dépôt des formulaires de recherches d'emploi (cf. consid. 4b ci-dessus). Or, en l'occurrence, la recourante établit, au degré de la vraisemblance prépondérante, avoir déposé le formulaire litigieux à temps.

c) Partant, l'intimée ne pouvait sanctionner l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage.

6. a) Vu ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur opposition entreprise annulée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA).

c) Vu le sort de ses conclusions, la partie recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA). Il convient d'arrêter cette indemnité à 1'500 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de la mettre intégralement à la charge de la partie intimée.

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 15 février 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV.** La Direction générale de l'emploi et du marché du travail versera à H._____ la somme de 1'500 fr. (mille cinq cents francs), à titre de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Guy Longchamp (pour H. _____),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :