

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 31 mai 2021

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

Cause pendante entre :

F. _____, à [...], recourante,

et

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

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

E n f a i t :

A. F._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est annoncée le 7 avril 2020 en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) et a revendiqué des prestations de chômage à compter du 1^{er} mai 2020.

Par décision du 19 novembre 2020, l'ORP a suspendu le droit de l'intéressée à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1^{er} novembre 2020, au motif qu'elle n'avait pas remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2020 dans le délai légal.

Par courrier du 20 novembre 2020, l'assurée a formé opposition contre la décision précitée, en indiquant que ses recherches du mois d'octobre 2020 avaient été envoyées par courrier postal le 30 octobre 2020. Elle venait par ailleurs d'adresser un courriel à son conseiller ORP avec une photo de ses recherches d'emploi. Elle a encore précisé qu'elle avait trouvé un emploi au 1^{er} octobre à 50 %.

Par décision sur opposition du 16 février 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'intéressée. Il a considéré que l'assurée n'avait pas effectué de recherches d'emploi durant le mois d'octobre 2020, faute d'en avoir remis la preuve dans le délai légal. L'intimé a ajouté que l'ORP avait procédé à une recherche du formulaire litigieux au sein de ses archives, sans succès.

B. Par acte du 23 février 2021, F._____ a interjeté un recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 16 février 2021, en concluant implicitement à l'annulation de la suspension prononcée à son égard. Elle maintient qu'elle a adressé ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2020 dans les délais, par courrier postal A. Elle ajoute qu'elle n'est pas responsable si ce courrier n'a pas été acheminé à son destinataire.

Dans sa réponse du 6 avril 2021, l'intimé propose le rejet du recours, en reprenant en substance les arguments figurant dans la décision sur opposition 16 février 2021.

Par déterminations complémentaires du 29 avril 2021, la recourante fait valoir qu'elle n'était pas informée de la nécessité d'envoyer les recherches d'emploi par courrier recommandé. Elle rappelle qu'elle a contacté son conseiller ORP dès qu'elle a reçu la décision de suspension et que ce dernier avait écrit pour demander son annulation.

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 la question de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit aux indemnités de chômage de la recourante pour une

durée de cinq jours, en raison de l'absence de preuves de recherches d'emploi remises 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 (ATF 139 V 164 consid.

3 ; TF 8C_365/2016 du 3 mars 2017 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 et 8C_885/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Déterminer si l'assuré peut faire valoir une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI revient à se poser la question de l'existence d'un empêchement non fautif, par lequel il faut entendre non seulement l'impossibilité objective ou la force majeure – par exemple une maladie psychique entraînant une incapacité de discernement (ATF 108 V 226 consid. 4 ; TF 9C_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1) –, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable. Ces circonstances doivent être appréciées objectivement, c'est-à-dire en fonction de ce qui peut raisonnablement être exigé de la personne qui a manqué un délai (TFA I 393/2001 du 21 novembre 2001 consid. 3) ou de son mandataire, supposé diligent. Sont déterminants la nature de l'empêchement (TF 9C_796/2012 du 28 décembre 2012 consid. 3.1) et l'importance de l'acte qui doit être accompli. Enfin, il doit exister un lien de causalité entre le motif invoqué à l'appui de la demande de restitution de délai et l'impossibilité de procéder à l'acte manqué ou de charger un tiers de l'accomplir (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 36 ad art. 1 LACI).

4. 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).

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 à l'ORP (DTA 2000 p. 118 consid. 2a p. 122 ; 1998 p. 281), et la date effective de la remise (TF C 3/07 du 3 janvier 2008). 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 (Rubin, op. cit., n^{os} 32 - 34 ad art. 17 LACI).

5. a) En l'espèce, l'intimé conteste avoir reçu le formulaire de recherches d'emploi de la recourante du mois d'octobre 2020 dans le délai légal. La recourante ne conteste pas avoir été rendue attentive au délai légal prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, lequel arrivait en l'occurrence à échéance le 5 novembre 2020. Elle soutient d'ailleurs avoir posté le formulaire litigieux dans ce délai. Elle précise au demeurant que dès qu'elle a appris l'échec de son envoi postal lorsqu'elle a reçu la décision de suspension du 19 novembre 2020, elle a réagi immédiatement en prenant contact avec son conseiller ORP et lui transmis par courriel une photographie de la liste de ses recherches d'emploi.

A défaut de remise directement à l'ORP, c'est la date de la remise des preuves de recherches d'emploi à La Poste Suisse qui fait foi (art. 39 al. 1 LPGA). En déposant le formulaire en courrier simple, précisément en courrier A prioritaire, dans une boîte aux lettres, la recourante a pris et accepté le risque de ne pas pouvoir apporter la preuve de son envoi dans le délai légal. De surcroît, ses allégations quant au dépôt du formulaire dans le délai légal ne sont étayées par aucun élément de preuve matériel. Elles ne sont pas recevables. On ajoutera que le fait pour la recourante d'avoir transmis par courriel du 23 novembre 2020 la copie des documents prétendument envoyés ne change rien. En effet, le dépôt de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité (TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3 ; Rubin, op. cit., n° 32 ad art. 17).

Enfin, il ne ressort du dossier aucune autre circonstance qui permettrait de retenir une excuse valable au retard de la recourante au sens de l'art. 26 al. 2 OACI et ainsi de renoncer à la prononciation d'une sanction. En particulier, la bonne foi dont elle se prévaut, à savoir le fait qu'elle n'est pas responsable des problèmes d'acheminement du courrier de La Poste ou d'une erreur de tri à l'ORP ou qu'elle soit pour la première fois au chômage partiel à 62 ans, n'y change rien.

b) A l'aune de ce qui précède, l'assurée n'a pas été en mesure d'établir qu'elle avait remis en temps utile les justificatifs de ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2020. Il convient donc de constater que la remise des recherches d'emploi à l'ORP est intervenue, sans excuse valable, hors délai selon l'art. 26 al. 2 OACI. La recourante a ainsi commis une faute qui doit être sanctionnée par une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage en raison de l'absence de recherches durant le mois d'octobre 2020 en vue de trouver un travail convenable (cf. art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI).

6. 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], valable dès le 1^{er} janvier 2020, chiffre D79/1.E1).

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, l'intimé retient une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et prononce 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, l'intimé tient correctement compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'abuse pas de son pouvoir d'appréciation. Partant, la suspension du droit à l'indemnité de chômage n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité et il y a lieu de confirmer la sanction prononcée.

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 dès lors que la recourante, qui agit au demeurant sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté
- II. La décision sur opposition rendue le 16 février 2021 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 :

- F. _____,
- 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 :