

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 avril 2015

Composition : M. MERZ, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

F._____, à E._____, recourante,

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 et 45 al. 3 let. a OACI

E n f a i t :

A. Originaire du Kosovo, au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C), F._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1985, s'est retrouvée au chômage à diverses reprises entre 2009 et 2011. Elle s'est inscrite en dernier lieu auprès de l'Office régional de placement d'E._____ (ci-après : l'ORP) en date du 13 janvier 2014 et un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès le 1^{er} mars 2014.

Par décision n° 328905640 du 16 septembre 2014, l'ORP a infligé à l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité journalière d'une durée de cinq jours à compter du 1^{er} septembre 2014, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi du mois d'août 2014 dans le délai légal.

Dans une lettre du 19 septembre 2014, reçue par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, le 24 septembre suivant, l'assurée s'est opposée en ces termes à cette décision :

« A ma grande surprise, je constate que mes recherches d'emploi du mois d'août 2014 n'ont pas été reçues !

A l'appui de cette requête, je vous informe que mes recherches ont été déposées dans la boîte aux lettres de l'ORP d'E._____ en date du 5 septembre 2014 aux alentours de midi et ce dans le délai légal. En effet, j'avais été chercher ma fille à l'école le jour en question et j'avais également mon fils dans la voiture, lequel était en train de pleurer, raison pour laquelle je les ai mises en dans la boîte aux lettres de l'ORP et non pas à la réception contrairement à ce que [je] fais d'habitude.

A ce sujet, je joins en annexe à la présente une copie de mes recherches d'emploi du mois d'août ainsi qu'une copie de la réponse que je possède de l'Hôpital C._____, à qui j'ai présenté mes services dans le courant du mois en question.

Cela étant dit et au vu de ma détermination, je vous prie dès lors de bien vouloir revenir sur la décision susmentionnée, et par ailleurs retirer la suspension de mon droit à l'indemnité de chômage pendant 5 jours à compter du 01.09.2014. »

A son écriture, l'assurée a joint divers documents, dont une copie des recherches d'emploi effectuées au mois d'août 2014.

Par décision sur opposition du 13 octobre 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a rejeté l'opposition formée par l'assurée. Il a considéré qu'en ne remettant sa feuille de recherches d'emploi que le 19 septembre 2014 en annexe à son opposition, l'assurée a procédé tardivement dès lors que le délai légal pour ce faire venait à échéance le vendredi 5 septembre 2014. En outre, l'assurée n'apportait pas la preuve de la remise en temps utile de ce document, ses seules allégations n'étant à cet égard pas suffisantes pour emporter la conviction. Il appartenait par conséquent à l'assurée de supporter les conséquences de l'absence de preuve de l'existence des faits dont elle entendait déduire des droits. Enfin, l'ORP n'a pas outrepassé ses droits en qualifiant la faute de légère et en fixant une suspension d'une durée de cinq jours, correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en pareil cas.

B. Par acte du 6 novembre 2014, F._____ a recouru contre cette décision devant la Cour de céans. Réitérant en substance les arguments développés dans le cadre de son opposition, elle ajoute ce qui suit :

« Ceci dit, lors de la séance d'information au début de mon chômage et ce, en présence de plusieurs personnes, il nous a clairement été indiqué que les recherches d'emploi devaient être remises au plus tard le 5 du mois à l'ORP, à la réception, dans leur boîte aux lettres ou encore envoi par courrier.

Il est pour le moins surprenant qu'en dépit des explications fournies, ma conseillère ainsi qu'une personne de la réception me font savoir qu'à l'avenir je devais éviter de mettre tout courrier dans la boîte aux lettres car ils se font voler les courriers !

Je trouve cela inadmissible et par ailleurs, j'ai pu constater qu'à l'ORP de L._____ une grosse boîte aux lettres était installée spécialement pour le dépôt de recherches d'emploi, et dans laquelle il est impossible d'enfiler la main.

Enfin, étant donné que l'ORP d'E._____ admet tout de même et le sait apparemment que certains de leur courrier disparaissait, je pense qu'il serait judicieux de revoir le problème et ainsi mettre sur

piéd une autre méthode, comme par exemple à l'ORP de L._____.
»

Se prévalant de ce qui précède, l'assurée considère que la décision attaquée est dépourvue de toute justification et conclut par conséquent implicitement à son annulation.

Dans sa réponse du 10 décembre 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, relève que, malgré les recherches effectuées, les allégations de l'assurée ne sont pas corroborées par les pièces figurant dans son dossier. En d'autres termes, les recherches d'emploi du mois d'août 2014 n'y figurent pas. L'absence de preuve a dès lors pour corollaire le prononcé d'une décision défavorable à la partie revendiquant un droit à l'indemnité sur la base d'un état de fait non prouvé. Se référant pour le surplus aux considérations contenues dans la décision querellée, l'intimé propose le rejet du recours. Il a joint une copie du dossier intégral de l'assurée.

Invitée à répliquer, l'assurée ne s'est plus prononcée.

E n d r o i t :

1. a) 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 en principe aux contestations relevant de la LACI (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]). La voie du recours au Tribunal cantonal, conformément aux art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02), est ouverte contre une décision sur opposition (art. 56 al. 1 LPGA), dans un délai de trente jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 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). La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales, statuant comme juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Est litigieuse la suspension du droit de l'indemnité de chômage de la recourante durant cinq jours depuis le 1^{er} septembre 2014, pour ne pas avoir remis la preuve de ses recherches d'emploi du mois d'août 2014 dans le délai légal.

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 (cf. ATF 123 V 88 consid. 4c et les références citées). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Selon le 1^{er} alinéa de cette disposition, 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 ou l'abréger, en particulier en cherchant du travail ; il doit 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 (cf. 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 ; 126 V 520 consid. 4 ; 126 V 130 consid. 1 et la référence).

b) Selon l'art. 26 al. 2, 1^{re} phrase, OACI, dans sa teneur en vigueur dès le 1^{er} avril 2011 (RO 2011 1179), 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. 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 (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2). 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 ; les art. 21 et 43 al. 3 LPGA ne s'appliquent pas dans ce domaine (cf. art. 1 al. 2 LACI ; ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, ad art. 17 n° 30 p. 205). La sanction se justifie dès le premier manquement, et cela sans exception (TF 8C_885/2012 et 8C_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

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) S'agissant du respect du délai de remise, les critères fixés par les art. 38 et 39 LPGA sont applicables. Selon l'art. 39 al. 1 LPGA, les

écrits doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai à l'assureur ou, à son adresse, à la Poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse. 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 et non la date de réception par l'ORP. Les formules relatives aux preuves de recherches d'emploi renseignent par ailleurs les assurés au sujet des règles en matière de délai de remise (Boris Rubin, op. cit., ad art. 17 n° 31 p. 205 s.).

Le Tribunal fédéral a confirmé (cf. TF 8C_427/2010 du 25 août 2010 consid. 5.1) 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 (DTA 1998 n° 48 p. 281 ; TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 360/97 du 14 décembre 1998 consid. 2b), ce qui vaut aussi pour d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (TFA C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 2a in : DTA 2000 n° 25 p. 122 ; cf. aussi TFA C 181/05 du 25 octobre 2005 consid. 3.2). 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. Des allégations ne sont en principe pas assimilées à une telle preuve (TF C 3/07 du 3 janvier 2008 consid. 3.2).

On précisera par ailleurs que le principe inquisitoire, applicable en droit des assurances sociales – selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge –, dispense les parties de l'obligation de prouver, mais ne les libère pas du fardeau de la preuve ; en cas d'absence de preuve, il s'agit de savoir qui en supporte les conséquences. En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (TF 8C_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 et les références citées).

4. a) En l'espèce, l'intimé retient qu'aucune recherche d'emploi pour le mois d'août 2014 n'a été produite par la recourante dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI, délai qui courait en l'occurrence jusqu'au vendredi 5 septembre 2014.

Pour sa part, la recourante soutient avoir déposé sa feuille de recherches d'emploi dans la boîte aux lettres de l'ORP d'E. _____ en date du 5 septembre 2014, soit dans le respect du délai légal.

b) Il sied de constater que le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour le mois d'août 2014 ne figure pas au dossier de l'ORP d'E. _____. La copie dudit formulaire, produite par la recourante en annexe à son opposition, ne comporte pas de date de réception. Celle-ci doit donc se déduire du timbre humide apposé par l'intimé sur cette écriture en date du 24 septembre 2014.

Or, au vu de la jurisprudence stricte rendue en vertu de l'art. 26 al. 2 OACI, citée supra aux considérants 3b et 3c, on ne saurait, sur la seule base des déclarations de l'assurée, considérer la preuve de la remise du formulaire dans le délai légal comme rapportée (cf. également TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3).

Force est donc de retenir que la recourante, qui, au demeurant, ne conteste pas avoir été dûment renseignée sur le délai dans lequel elle se devait de remettre les preuves de ses recherches d'emploi, n'a pas établi les avoir communiquées dans le délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI.

Les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des recherches d'emploi doivent ainsi incontestablement être supportées par la recourante, sans qu'elle ne puisse rien tirer en sa faveur des pratiques instaurées par d'autres administrations.

En effet, quand bien même l'usage par une administration d'une boîte aux lettres extérieure - à l'instar de l'ORP d'E. _____ - prive de facto l'assuré de toute opportunité d'obtenir une quittance et donc de toute preuve d'un éventuel dépôt, hormis par le témoignage d'un tiers, il n'en demeure pas moins que la jurisprudence fédérale ne permet pas de renverser le fardeau de la preuve de la remise du formulaire ad hoc à l'ORP, l'assurée ayant été dûment renseignée sur son obligation de respecter le délai réglementaire de l'art. 26 al. 2 OACI et les conséquences d'un éventuel défaut.

Il s'impose en conséquence de considérer - à la rigueur du droit - que l'assurée a remis tardivement ses recherches d'emploi pour la période en cause.

La suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc justifiée dans son principe.

5. Reste à ce stade à examiner la quotité de ladite sanction, à savoir si elle respecte le principe de la proportionnalité.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 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).

Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence et les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (art. 45 al. 5 OACI).

b) Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a édicté une échelle des suspensions à l'attention de l'administration, laquelle prévoit une suspension de cinq à neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de premier manquement en matière de remise du formulaire de recherches d'emploi, soit en cas de dépôt tardif ou de l'absence pure et simple de ce dépôt (Bulletin LACI IC, janvier 2014, chiffre D 72).

Ce barème a été fixé à titre indicatif et ne lie pas les autorités judiciaires. Selon le Tribunal fédéral, il 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. 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 concret, notamment des circonstances personnelles (cf. TF 8C_ 601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant donc du pouvoir d'appréciation.

c) En l'espèce, l'intimé a qualifié de légère la faute commise et suspendu le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, soit à hauteur de la durée minimale prévue par le barème susmentionné.

Si les circonstances du cas ne permettent pas l'annulation de la sanction, elles en justifient toutefois la réduction. En effet, on ne peut certes pas retenir une date précise de remise des preuves de recherches d'emploi, la recourante n'ayant pas pu prouver les avoir déposées dans le délai utile. Cela étant, cette dernière a, par ses explications constantes et étayées, ainsi que du fait de la conservation d'une copie de l'intégralité du formulaire afférent au mois d'août 2014, rendu son exposé des faits parfaitement plausible. On peut par ailleurs retenir au degré de la

vraisemblance prépondérante qu'elle a effectivement procédé à des postulations intensives durant le mois litigieux, d'autant qu'elle a pu faire état de treize offres de service, ce qui excède manifestement les réquisits jurisprudentiels en termes de quantité (cf. sur ce point ATF 124 V 225 consid. 6). Enfin, l'attitude de l'ORP n'est pas exempte de tout reproche puisque, tout en sachant apparemment que du courrier déposé dans la boîte aux lettres extérieure se perdait, il n'avait pas informé les assurés qu'ils ne devaient plus y glisser leurs recherches d'emploi, alors même que, dans un premier temps, il les avait invités à le faire. Il convient encore de remarquer que l'intimé n'a pas contesté les explications que l'assurée a développées dans son recours sur ce point. Dans ces conditions, l'administration ne peut se contenter simplement de rejeter le fardeau de la preuve sur les assurés.

Cela étant, le Tribunal fédéral a estimé que la sanction découlant de l'irrespect du délai instauré par l'art. 26 al. 2 OACI - soit la non prise en compte des recherches d'emploi remises tardivement - ne signifie pas encore qu'une sanction identique doit s'imposer lorsque l'assuré ne fait aucune recherche d'emploi ou lorsqu'il produit ses recherches après le délai (TF 8C_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.1).

Ainsi, il peut être justifié de tenir compte des recherches effectivement faites dans la fixation de la quotité de la sanction, en particulier lorsque celles-ci sont de qualité et effectuées en quantité suffisante.

Tel est manifestement le cas en l'espèce s'agissant des treize postulations effectuées. Il apparaît ainsi disproportionné de sanctionner la recourante durant cinq jours, soit le minimum également prévu en cas de défaut de toute recherche d'emploi.

Vu les circonstances particulières du cas, le Cour de céans considère ainsi qu'une sanction de cinq jours s'avère disproportionnée et qu'il se justifie de la réduire à trois jours de suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité de l'assurée.

7. Il découle des considérants qui précèdent que le recours est partiellement admis, la décision attaquée étant réformée en ce sens que la sanction litigieuse est réduite à trois jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage.

Il n'y a au surplus pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, la recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD et 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.

- II.** La décision sur opposition rendue le 13 octobre 2014 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est réformée en ce sens que la recourante est suspendue dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours.

- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme 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).

Le greffier :