

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 novembre 2019

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

Cause pendante entre :

D. _____, 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. D. _____ (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 22 janvier 2019 et a sollicité le versement de prestations de l'assurance-chômage à compter de cette date.

Par décision du 18 février 2019, l'ORP a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré durant deux jours dès le 1^{er} février 2019 au motif qu'il n'avait pas remis les preuves de ses recherches d'emploi relatives au mois de janvier 2019 dans le délai légal. Cette décision est entrée en force.

Par décision du 15 mai 2019, l'ORP a à nouveau suspendu le droit de l'intéressé à l'indemnité de chômage, pendant dix jours à compter du 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 22 mai 2019, l'assuré s'est opposé à cette dernière décision, en faisant valoir qu'il s'était personnellement rendu à l'ORP dans la matinée du 3 mai 2019. Alors qu'il s'apprêtait à glisser le formulaire de preuves de ses recherches d'emploi du mois d'avril 2019 dans la boîte aux lettres prévue à cet effet, la réceptionniste l'avait informé qu'il pouvait le lui transmettre directement, ce qu'il avait fait. Il s'agissait d'une femme mince avec des cheveux blonds, mais il ne connaissait pas son nom. L'assuré a estimé ne pas être responsable d'une mauvaise transmission interne.

Par courriel du 15 juillet 2019, une collaboratrice du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a demandé à l'ORP d'effectuer une recherche concernant le formulaire en question, en précisant que l'assuré affirmait l'avoir déposé le 3 mai 2019. Le 16 juillet 2019, l'ORP a répondu que le document restait introuvable

malgré une recherche dans les archives pour la période du 3 au 7 mai 2019.

Par décision sur opposition du 19 juillet 2019, le SDE a confirmé la décision du 15 mai 2019. Il a expliqué que l'ORP n'avait pas trouvé le formulaire de preuves de recherches d'emploi dont se prévalait l'assuré. Ce dernier devait supporter l'absence de preuve concernant la remise de ce document dans le délai légal. En fixant la durée de suspension à dix jours, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation.

B. Par acte du 15 août 2019, D._____ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant implicitement à son annulation. Reprenant les arguments exposés dans son opposition, il a reproché à l'intimé de ne pas avoir entrepris de plus amples recherches, notamment en examinant si la personne qu'il avait décrite travaillait bien à la réception le matin du 3 mai 2019, afin d'envisager une « confrontation ». Il a ajouté que le 2 mai 2019, il avait discuté avec une connaissance, O._____, du fait qu'il envisageait de remettre ses recherches d'emploi le 6 mai 2019. Celui-ci lui avait conseillé de les apporter le 3 mai 2019, ce qu'il avait fait. Le recourant a encore fait valoir que dès le mois suivant, un nouveau système avait été mis en place, avec la remise d'un document de confirmation lors du dépôt des recherches d'emploi. Ceci prouvait que les processus antérieurs comportaient des lacunes. Enfin, il faisait de nombreux efforts pour rester inséré et actif dans la société. Il a requis une « confrontation » avec la réceptionniste et a souligné qu'O._____ était disposé à venir témoigner. Il a joint un document établi le 14 août 2019 par O._____, confirmant avoir eu une discussion avec lui le 2 mai 2019 et lui avoir recommandé d'apporter ses recherches d'emploi le 3 mai et non le 6 mai 2019. L'assuré lui avait indiqué avoir suivi ses conseils.

Dans sa réponse du 18 septembre 2019, l'intimé a proposé le rejet du recours.

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. Est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre pendant dix 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 (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).

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).

5. En l'espèce, le recourant soutient avoir remis à la réceptionniste de l'ORP, le 3 mai 2019, son formulaire de preuves de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2019.

Or, malgré les recherches effectuées, l'ORP n'a pas trouvé ce document. Les allégations de l'assuré ne sont pas propres à établir au degré de la vraisemblance prépondérante qu'il a effectivement déposé ce formulaire à l'ORP en temps utile. A cet égard, la seule description d'une réceptionniste n'est pas suffisante. Il en va de même du document établi par O._____. Celui-ci se limite en effet à exposer qu'il a conseillé au recourant de déposer ses recherches d'emploi le 3 mai 2019 et que ce dernier lui a confirmé avoir agi de la sorte. O._____ n'a en revanche pas accompagné l'assuré lors de la prétendue remise de ce document. Un éventuel témoignage de sa part ne modifierait donc en rien les considérations qui précèdent (appréciation anticipée des preuves ; cf. ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 ; TF 9C_303/2015 du 11 décembre 2015 consid. 3.2). Il sied également d'écarter la requête d'audition de la réceptionniste, laquelle, si elle peut être identifiée, ne serait quoi qu'il en soit pas en mesure de déterminer, à l'heure actuelle, si l'assuré lui a effectivement transmis un formulaire le 3 mai 2019. Au demeurant, le recourant ne saurait reprocher à l'ORP de ne pas avoir organisé de « confrontation » à la réception de son opposition du 22 mai 2019, soit près de trois semaines après la date de la remise alléguée.

Le fait qu'un nouveau système aurait été mis en place peu après la période litigieuse n'est d'aucun secours à l'intéressé. En effet, 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 du recourant 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 dix à dix-neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité pour le deuxième cas de remise tardive des recherches d'emploi ou d'absence de recherches d'emploi pendant la période de contrôle (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], juillet 2019, chiffres D79/1.D et 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'espèce, l'intimé a retenu une faute légère et a prononcé une suspension de dix jours dans l'exercice du droit du recourant à l'indemnité de chômage. Ceci correspond à la durée minimum prévu par le barème du SECO pour un deuxième cas de remise tardive ou d'absence de recherches d'emploi pendant la période de contrôle. Au vu notamment de la première décision du 18 février 2019, entrée en force, sanctionnant l'assuré pour le défaut de remise de ses recherches d'emploi relatives au mois de janvier 2019, l'intimé a correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Le fait que le recourant fasse des efforts pour rester intégré dans la société, ce qui est exigé des demandeurs d'emploi, ne permet pas de remettre en cause ce qui précède. La quotité de la sanction ne prête dès lors pas flanc à la critique.

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 19 juillet 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 :

- D. _____
- 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 :