

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 31 octobre 2012

Présidence de Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffier : M. Bohrer

Cause pendante entre :

L. _____, à [...], recourante,

et

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

**Art. 16 al. 2 let. b, 17, 30 al. 1 let. c, 30 al. 3 LACI ; 45 al. 2 et 2bis
OACI**

E n f a i t :

A. L. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), au bénéfice d'une formation de comédienne, s'est inscrite comme demandeuse d'emploi le 1^{er} avril 2010. La Caisse de chômage [...] lui a ouvert un deuxième délai-cadre d'indemnisation à compter de cette date.

Le 15 novembre 2010, l'Office régional de placement (ci-après : ORP) de [...] a remis à l'assurée une "Information à l'intention des professionnels du domaine artistique inscrits au chômage" selon laquelle elle devait notamment étendre ses recherches à des emplois de durée indéterminée, même en dehors de sa profession.

A teneur des procès-verbaux de ses entretiens à l'ORP, l'assurée a indiqué le 7 juin 2011 qu'elle était au courant de son obligation d'élargir le champ de ses recherches d'emploi et sa conseillère ORP lui a proposé de réfléchir, d'ici à l'entretien suivant, aux compétences professionnelles qu'elle pourrait mettre à profit sur le marché du travail.

Le 4 août 2011, lors d'un entretien avec sa conseillère ORP, l'assurée a indiqué qu'elle n'avait pas encore pris le temps de réfléchir à de nouvelles orientations professionnelles et qu'elle s'était concentrée sur les possibilités d'exporter une de ses créations en France. Après discussion, l'assurée a été invitée à viser d'autres professions dans le cadre de ses recherches d'emploi, comme par exemple celles de coordinatrice d'événements, d'assistante administrative ou d'hôtesse d'accueil.

La liste de "Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi" versée au dossier concernant le mois d'octobre 2011 indique que l'assurée a recherché essentiellement du travail comme comédienne ou metteuse en scène ; sur la douzaine de démarches alléguées sur cette liste, une seule est dirigée en dehors des professions

du spectacle (poste de secrétaire politique à plein temps auprès de l'Union syndicale Z. _____ [ci-après : Union syndicale Z. _____]).

Par décision du 9 décembre 2011, l'ORP a infligé à l'assurée une suspension d'une durée de cinq jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, depuis le 1^{er} novembre 2011, au motif que ses recherches d'emploi du mois d'octobre 2011 étaient insuffisantes.

Par courrier du 20 décembre 2011, l'assurée s'est opposée à cette décision dont elle a demandé l'annulation. Elle a fait valoir que sa conseillère ORP lui avait indiqué en septembre 2011 qu'elle devait effectuer des recherches d'emploi en dehors de sa profession, ce qu'elle avait fait en postulant auprès de l'Association X. _____ au mois de septembre 2011 et en octobre 2011 auprès de l'Union syndicale Z. _____ en tant que secrétaire politique. Elle a relevé par ailleurs également qu'au vu de son expérience professionnelle, elle avait plus de chances de trouver un emploi dans sa profession en qualité de comédienne et de metteuse en scène.

B. Par décision sur opposition du 14 mars 2012, le Service de l'Emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : SDE), a confirmé la décision de l'ORP de [...].

C. Par acte du 23 avril 2012, L. _____ a recouru en concluant à l'annulation de la décision sur opposition rendue le 14 mars 2012 par le SDE. Elle a admis avoir reçu une circulaire de l'ORP en novembre 2010 et à nouveau en juin 2011 selon laquelle elle devait rechercher des emplois en dehors de sa profession d'intermittente du spectacle. Toutefois, sa conseillère ORP ne l'aurait jamais informée sur le nombre de recherches d'emploi dans différents champs d'activité qu'elle devait réaliser. Elle a fait également valoir qu'elle avait postulé à un emploi auprès de l'Association X. _____ ainsi qu'au poste de secrétaire politique auprès de l'Union syndicale Z. _____ en octobre 2011. Elle a soutenu qu'elle n'avait été informée par sa nouvelle conseillère ORP du nombre précis de

recherches à faire hors de sa profession d'intermittente du spectacle qu'au mois de février 2012.

Par réponse du 30 mai 2012, le SDE a conclu au rejet du recours tout en indiquant ce qui suit :

"La décision litigieuse concerne les recherches d'emploi du mois d'octobre 2011 ; la recourante ne pouvait pas se contenter de sa seule démarche auprès de l'Union syndicale Z._____ et attendre la réponse de cet employeur pour en déduire qu'elle avait suffisamment élargi le champ de ses recherches d'emploi.

La recourante soutient que sa conseillère ne l'avait jamais informée du nombre de recherches d'emploi à effectuer. Quand bien même elle n'avait pas invoqué cet argument à l'appui de son opposition, nous nous référons [à] la décision contestée, dont il ressort que la recourante n'avait pas pris le temps de réfléchir aux nouvelles orientations professionnelles qui lui avaient été proposées par sa conseillère."

Par réplique du 2 juillet 2012, la recourante s'est exprimée notamment en ces termes :

"(...) j'ai reçu le même jour, soit le 12 décembre 2011, trois décisions de suspension, de 3, 5 et 10 jours, concernant les mois de septembre, octobre et novembre (...), cela ne me donnait aucune possibilité de corriger mes recherches.

En effet, si j'avais reçu la première décision de suspension, après avoir rendu mes recherches du mois de septembre, j'aurais pu m'informer du pourquoi de cette suspension et corriger mes recherches pour le mois d'octobre. Cependant, n'ayant rien reçu, je ne savais pas que l'estimation de mes recherches était basée sur un nombre et non sur la qualité.

Dans le courrier du 30 mai du Service de l'Emploi, il est écrit: "**la recourante ne pouvait pas se contenter de sa seule démarche auprès de l'Union syndicale Z._____ et attendre la réponse...**" S'il est vrai que j'ai beaucoup attendu de ma postulation à l'Union syndicale Z._____, c'était une postulation de qualité, qui m'a pris du temps, ainsi que la préparation à l'entretien du 3 novembre, et je ne pense pas que l'on puisse me le reprocher.

Ensuite, dans le courrier du 30 mai du service de l'Emploi, il est encore écrit: "**La recourante soutient que sa conseillère ne l'avait jamais informée du nombre de recherches d'emploi à effectuer. Quand bien même elle n'avait pas invoqué cet argument à l'appui de son opposition...**". Je m'en suis déjà expliquée dans le dossier du mois de septembre, mon premier recours date du 20 décembre 2011 et j'ai rencontré ma nouvelle conseillère en février 2012. Si cet argument ne m'est venu qu'après

avoir fait recours, c'est que ma nouvelle conseillère m'a donné un nombre précis de recherches à faire, ce que je n'avais jamais eu auparavant. Je maintiens que je n'avais pas de nombre de recherches à faire, je pensais sincèrement que la qualité de mes recherches était importante."

Par duplique du 17 août 2012, le SDE a écrit pour l'essentiel ce qui suit:

"- le Tribunal fédéral a retenu qu'un assuré devait être sanctionné de manière plus sévère lorsqu'il a déjà fait l'objet d'une sanction antérieure, quel qu'en ait été le motif. Il précise également que la quotité de la sanction peut être aggravée quand bien même l'assuré n'a pas été mis dans la situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension (...);

- l'assuré qui attend une réponse à une postulation n'est pas libéré pour autant de ses obligations: il doit poursuivre ses recherches et accepter le travail qui lui est offert, même en dehors de sa profession (...);

- compte tenu des procès-verbaux des entretiens du 7 juin et du 4 août 2011 (...), la recourante ne peut pas soutenir de bonne foi que ce n'est qu'au mois de février 2012 que l'ORP lui a fixé des objectifs en matière de recherches d'emploi. Lors de l'entretien du 14 septembre 2011, la conseillère l'a encore invitée "vivement" à élargir ses recherches d'emploi dans d'autres domaines (par exemple: administration et coordination de projet) "dès septembre 2011" (...). Dès lors qu'elle admet que "les métiers du spectacle ne comportent que des CDD", elle pouvait se rendre compte que sa seule démarche hors de ce domaine - soit celle auprès de l'Union syndicale Z. _____ - ne suffirait pas à pallier durablement son chômage."

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 à l'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 sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 et 58 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (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 notamment), de sorte qu'il est recevable.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), entrée en vigueur le 1er janvier 2009, 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 al. 1 let. a LPA-VD). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'espèce, est litigieuse la question de savoir si le SDE était fondé à infliger à la recourante une suspension de cinq jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage depuis le 1^{er} novembre 2011, au motif que ses recherches d'emploi en octobre 2011 était insuffisantes.

3. a) A teneur de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit à l'indemnité de l'assuré doit être suspendu lorsqu'il est établi qu'il ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable.

L'obligation de rechercher du travail découle de l'art. 17 al. 1 LACI, selon lequel 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.

Conformément au principe de l'obligation de diminuer le dommage, principe ancré dans le droit des assurances sociales, un assuré

doit s'efforcer de faire tout ce qui est en son pouvoir pour réduire le dommage ou éviter la réalisation du risque assuré (DTA 1981 n° 29 p. 126).

Tant que l'assuré prétend à des prestations de chômage, il doit effectuer suffisamment de recherches d'emploi. L'assuré qui réalise un gain intermédiaire provenant d'une activité salariée ou d'une activité indépendante est dès lors aussi tenu d'apporter la preuve de recherches suffisantes. La même règle s'applique aux assurés qui participent à une mesure de marché du travail, s'ils ne sont pas explicitement libérés. L'assuré qui attend une réponse à une postulation n'est pas libéré pour autant de ses obligations : il doit poursuivre ses recherches et accepter le travail qui lui est offert, même en dehors de sa profession (circulaire de janvier 2007 du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) relative à l'indemnité de chômage, ch. B 317).

b) La jurisprudence précise également que pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes. On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches de l'assuré au regard des circonstances concrètes, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF C 176/05 du 26 août 2006 consid. 2.2). On peut exiger au moins quatre recherches par mois. Il s'agit certainement d'un minimum (Boris Rubin, Assurance-chômage, droit fédéral, survol des mesures cantonales, procédures, 2ème édition 2006, p. 392 et les références citées).

La loi impose aux assurés de faire tout leur possible en vue de retrouver un emploi, si nécessaire même en dehors de leur profession initiale ou exercée précédemment (art. 17 al. 1 LACI, deuxième phrase, à mettre en relation avec l'art. 16 al. 2, let. b LACI). Cela suppose toutefois

qu'ils concentrent tout d'abord leurs efforts dans leur secteur d'activité, et ce spécialement lorsqu'il s'agit d'un secteur peu touché par le chômage. Cependant, dans le cas où le marché du travail est particulièrement étroit (intermittents du spectacle, spécialistes, etc.), il est légitime d'exiger, après un certain temps d'insuccès, un élargissement du champ des recherches de travail. Les juges fédéraux ont ainsi considéré qu'un musicien qui ne recherchait que des rapports de travail saisonniers et de durée limitée devait être déclaré inapte au placement. Afin de remplir son obligation de diminuer le dommage à l'assurance, l'assuré doit en effet étendre ses recherches à des emplois de durée indéterminée, même en dehors de la profession exercée précédemment (DTA 2000 p. 150).

4. En l'espèce, si les recherches d'emploi effectuées par la recourante durant le mois d'octobre 2011 apparaissent suffisantes du point de vue de la quantité, elles ne le sont en revanche pas s'agissant de leur qualité. En effet, ses démarches ont visé essentiellement des emplois dans le domaine du spectacle, alors qu'il est notoire que les possibilités d'engagements durables dans ce domaine sont aléatoires. C'est d'ailleurs pour cette raison que la recourante avait été dûment informée de son obligation d'élargir ses recherches d'emploi à d'autres domaines, à teneur du document que l'ORP lui avait remis le 15 novembre 2010, obligation qui lui avait été rappelée par la conseillère en charge de son dossier lors des entretiens du 7 juin et du 4 août 2011 (comme par exemple celles de coordinatrice d'événements, d'assistante administrative ou d'hôtesse d'accueil). Malgré ces informations, la recourante a indiqué n'avoir effectué qu'une seule recherche, en tant que secrétaire politique pour l'Union syndicale Z._____, en dehors du domaine du spectacle.

La recourante avait clairement été informée de son obligation de diminuer son dommage et de son devoir de rechercher, non pas un ou deux, mais des emplois en dehors de sa profession d'intermittente du spectacle. Elle savait que tant qu'elle prétendait à des prestations de chômage, il lui incombait d'effectuer suffisamment de recherches d'emploi de qualité ; les démarches en vue de trouver un emploi devant dénoter une certaine forme de zèle. Elle devait donc en inférer que la suffisance

des recherches devait en particulier concerner des emplois hors de son champs d'activité, emplois qui lui permettraient d'obtenir un contrat de durée indéterminée et de sortir durablement du chômage, et qu'à cet égard une seule recherche hors de sa profession d'intermittente du spectacle était insuffisante.

C'est ainsi à bon droit que le service intimé a retenu que les recherches d'emploi du mois d'octobre 2011 étaient objectivement insuffisantes, de sorte que la décision litigieuse s'avère bien fondée.

5. a) La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). La suspension de l'assuré dans son droit aux indemnités revêt une importance capitale pour la prévention des abus. Si elle peut prendre la forme d'une sanction de nature pénale, elle est plus souvent tenue pour une compensation du dommage que l'assuré subit par sa propre faute lorsque ses efforts personnels pour trouver du travail ont été insuffisants ou lorsque celui-ci a refusé un travail convenable qui lui avait été assigné. L'assuré est certes libre d'adopter de telles attitudes, mais celles-ci comportent certains risques pouvant causer un dommage à l'assurance-chômage. Il apparaît dès lors indispensable que de tels comportements entraînent une réduction appropriée des prestations (FF 1980 vol. III, p. 592-593).

Aux termes de l'art. 45 al. 2 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité pendant le délai-cadre d'indemnisation, la durée de suspension est prolongée en conséquence (art. 45 al. 2bis OACI). Il y a faute grave lorsque l'assuré abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou lorsqu'il refuse un emploi réputé convenable (art. 45 al. 3 OACI). Dans sa circulaire de janvier 2007 relative aux indemnités de chômage (ch. D72), le SECO, autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, a prévu une "échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et

des ORP". En cas de recherches insuffisantes pendant la période de contrôle, les durées de suspension suivantes sont préconisées par le SECO :

- 3-4 jours la première fois,
- 5-9 jours la deuxième fois,
- 10-19 jours la troisième fois, avec un avertissement que la fois suivante, l'aptitude au placement sera examinée,
- Examen de l'aptitude au placement la quatrième fois.

b) L'art. 45 al. 2bis OACI prescrit de sanctionner plus sévèrement un assuré qui a déjà fait l'objet d'une sanction antérieure sans égard à la nature des motifs de sanction retenus (voir DTA 1989 n° 7 p. 88). Quant à la question de savoir si une sanction peut être aggravée quand bien même l'assuré n'a pas été mis en situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension, elle appelle les remarques qui suivent. La sanction a certes un but dissuasif et éducatif. Les obligations du chômeur découlent cependant de la loi. Elles n'impliquent ni une information préalable (par exemple sur les recherches d'emploi pendant le délai de congé; cf. ATF 124 V 225 consid. 5b p. 233 et arrêt C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.1 in DTA 2005 n° 4 p. 58), ni un avertissement préalable. Il ne se justifie pas de traiter différemment l'assuré qui fait l'objet de sanctions échelonnées dans le temps (et aggravées) de celui qui se voit infliger plusieurs sanctions rétroactives pour les mêmes comportements. Objectivement et subjectivement, les comportements fautifs sont les mêmes. Enfin, dans bien des cas, un cumul de sanctions intervient sans que l'assuré soit mis en situation de modifier son comportement, notamment en cas de chômage fautif et de recherches insuffisantes pendant le délai de congé ou encore en cas de recherches d'emploi insuffisantes au cours de deux périodes de contrôle successives. L'art. 45 al. 2bis OACI doit par conséquent également trouver application dans ce type de situation (TF 8C_518/2009 du 4 mai 2010).

c) En l'espèce, le service intimé n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en fixant la durée de la suspension à cinq jours (durée minimale), dès lors que la recourante a déjà fait l'objet d'une suspension pour un manquement identique (recherches d'emploi insuffisantes au mois de septembre 2011).

La décision contestée doit par conséquent être confirmée.

6. Il ne se justifie pas de percevoir d'émolument judiciaire, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer d'indemnité à titre de dépens, dans la mesure où la recourante succombe et a agi sans le concours d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA et art. 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 14 mars 2012 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- L. _____,
- 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 :