

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 26 mars 2013

Présidence de Mme DESSAUX, juge unique
Greffier : M. d'Eggis

Cause pendante entre :

R. _____, à Vevey, recourant,

et

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

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. R._____ s'est inscrit le 8 décembre 2011 auprès de l'assurance-chômage. Un deuxième délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès le 2 janvier 2012. Il était tenu de remplir chaque mois la formule "preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi", qui comporte en page 2 une rubrique intitulée "remarques" contenant notamment ce qui suit :

"Pour chaque période de contrôle, la personne assurée doit fournir à l'office compétent au plus tard le 5 du mois suivant, au moyen du présent formulaire, la preuve écrite des efforts qu'elle entreprend pour chercher du travail (art. 26 OACI). Les justificatifs écrits tels que les copies d'offres de services ou de réponses négatives doivent être joints.

Les recherches d'emploi déposées après le 5^e jour du mois suivant ne peuvent plus être prises en considération, sauf en cas d'excuse valable."

En janvier 2012, l'assuré a effectué cinq recherches d'emploi, dont une auprès de C._____ Inc., en février 2012 quatre recherches et en mars 2012 quatre recherches, dont une auprès de V._____ Group.

Par courriel du 17 avril 2012, sa conseillère en personnel lui a fixé pour la première fois un objectif quantitatif, à savoir "un minimum de 2 recherches d'emploi par semaine", à compter de ce jour.

En avril 2012, la formule faisait état de huit recherches d'emploi, en mai 2012, de huit recherches d'emploi, soit les 3, 7, 9, 11, 18, 23, 25 et 30 mai 2012. Les recherches d'emploi des 3 et 30 mai 2012 étaient adressées respectivement à C._____ Inc. et V._____ Group. Par ailleurs, sept recherches portaient sur un temps partiel alors que l'assuré était demandeur d'emploi à 100%.

Par décision du 6 juin 2012, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a suspendu le droit à l'indemnité de chômage pendant

trois jours à compter du 1^{er} juin 2012 pour le motif que les recherches de mai 2012 avaient été insuffisantes en qualité (temps partiel au lieu d'un temps plein et postulation auprès d'un ancien employeur (V. _____ Group) qui avait licencié l'assuré pour des raisons économiques.

Par courriel du 20 juin 2012, l'assuré a fait opposition en concluant au versement de l'entier des indemnités pour le motif qu'il menait les recherches avec le plus de soins et de conscience possibles et en exposant notamment ce qui suit :

« - Par rapport aux postulations à temps partiel, il convient de préciser que le taux que nous avons introduit dans la fiche n'est pas le taux de postulation (nous postulons toujours pour un poste avec notre disponibilité à temps plein), mais une pondération de combien il serait réaliste d'envisager une occupation dans ce cadre si jamais l'issue de la recherche était favorable. En toute bonne foi, nos postulations sont toujours pour un taux d'occupation plein a priori, c'est après le contact avec l'employeur et la réponse que nous pondérons sur quel pourrait être le taux réaliste de l'activité.

- Par rapport à la diversification, nous estimons ouvrir et diversifier de façon assez large, aussi bien du côté géographique que fonctionnel (pour preuve, sur la fiche du mois de Mai, [...] qui est un institut de recherche agronomique, l' [...] à Rouen ou [...] à Milano, la caisse [...]), bien que le profil saisi dans la fiche ne mette pas suffisamment en évidence cette diversification. De plus, nous avons continué à démarcher des écoles ou instituts de formation comme nous l'avons fait au mois d'Avril, nous ne les avons pas relatés dans la fiche du mois de Mai car nous n'avons pas eu encore de réponse formelle qui permette de statuer.

- Par rapport à la candidature à V. _____ Group, il convient de préciser que le licenciement a été prononcé pour raison de « restructuration », façon de présenter l'inadaptation de l'équipe en place. Nous n'avons jamais caché notre souhait de réintégrer le groupe dès que les équipes dirigeantes changeraient. Si nous avons mis cette Recherche dans la liste pour le mois de Mai, c'est qu'il y a eu une démarche concrète de postulation avec une réponse concrète ce mois, l'équipe ayant maintenant changé (par contre, les budgets n'ont malheureusement toujours pas été ré-ouverts). Nous avons bien compris que cette démarche ne doit pas être une démarche prioritaire (mais nous n'allons pas pour autant prendre le risque de l'abandonner totalement). »

Par décision sur opposition du 18 septembre 2012, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, a rejeté cette opposition en constatant que la durée de la suspension correspondait au minimum prévu

par l'autorité de surveillance pour des recherches pour la première fois insuffisantes et en exposant notamment les motifs suivants :

« (...) Tout d'abord, après examen des divers formulaires de recherches d'emploi remis par l'opposant depuis le début de l'année 2012, il s'avère qu'avant son offre faite le 30 mai 2012, il avait déjà proposé ses services en qualité de Business Development Manager auprès de son ancien employeur, à savoir V._____ Group, en date du 13 mars 2012 et qu'il avait indiqué dans la colonne relative au résultat de l'offre de service "*En suspens*". Par conséquent, la même offre, intervenue environ un mois et demi plus tard, ne peut être prise en considération et ce d'autant plus que l'assuré avait été licencié avec effet au 31 décembre 2011 pour des raisons économiques.

De plus, il ressort d'un courriel adressé à l'assuré par sa conseillère le 17 avril 2012 qu'elle lui avait fixé un objectif de 2 recherches d'emploi minimum par semaine. Or, si l'on se réfère aux démarches mentionnées sur le formulaire relatif au mois de mai 2012, l'opposant en a effectuée une durant la première semaine, soit entre le 14 et le 20, deux durant la quatrième, soit entre le 21 et le 27 et aucune entre le 28 et le 31, étant donné que celle datée du 30 mai a été faite auprès de V._____ Group et qu'elle ne peut pas être prise en considération comme mentionné plus haut. Ainsi, force est de retenir que l'opposant n'a pas réalisé l'objectif quantitatif qui lui avait été fixé le 17 avril 2012.

Enfin, la question de savoir si l'assuré a réellement présenté ses services à plein temps auprès des employeurs qu'il a indiqués peut être laissée ouverte, étant donné que ses recherches d'emploi doivent déjà être qualifiées d'insuffisantes pour les raisons énoncées ci-dessus. »

B. Par acte du 17 octobre 2012, R._____ a recouru contre la décision sur opposition du 18 septembre 2012 en concluant implicitement à son annulation, en faisant valoir que l'objectif de deux offres par semaine devait être lissé sur le mois, d'une part, et que les deux postulations à V._____ Group concernaient deux postes distincts.

Dans sa réponse du 13 novembre 2012, le Service de l'emploi a conclu au rejet du recours, en relevant que le recourant avait mentionné, dans la rubrique "Résultat de l'offre de service" pour l'offre de service du 30 mai 2012 à V._____ Group "Pas de budgets pour l'instant", alors qu'il avait été licencié pour ce motif fin 2011, si bien qu'une postulation adressée pour un poste différent ne pouvait pas être prise en considération. Par ailleurs, l'objectif de deux recherches d'emploi par semaine avait été clairement fixé dans le courriel du 17 avril 2012.

Répondant à une réquisition du 24 octobre 2012, par courrier du 19 novembre 2012 déposé le 23 novembre 2012 par porteur, le recourant a produit les formules de "preuves de recherches personnelles" pour mars et mai 2012. Par courrier du 2 décembre 2012 déposé le 6 décembre 2012 par porteur, le recourant a répété l'argumentation de son acte de recours. Par courrier déposé le 6 décembre 2012 par porteur, le recourant s'est plaint d'une part d'avoir découvert dans le dossier de l'ORP des pièces qui ne lui avaient jamais été transmises et d'autre part d'un certain acharnement administratif. Il a requis son audition.

Par lettre du 22 janvier 2013, l'intimé a constaté l'absence d'arguments susceptibles de modifier sa position et conclu au rejet du recours.

Dans un courrier déposé le 12 février 2013 par porteur, le recourant a donné des explications détaillées pour diverses postulations durant la période en cause. Le 15 février 2013, le recourant a déposé par porteur un courrier contenant un courriel que [...] lui avait adressé le 11 mai 2012 et trois courriels sans aucune indication du destinataire, un seul d'entre eux portant une date d'expédition (20 septembre 2012).

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, sous réserve de dérogations expresses (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 (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent (art. 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).

En l'occurrence, le recours a été interjeté dans le délai imparti par la loi et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La contestation porte sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant 3 jours; la valeur litigieuse est à l'évidence inférieure à 30'000 fr., de sorte que le juge unique de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétent pour statuer (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36]).

2. Le recourant conteste la décision par laquelle l'intimé a suspendu son droit aux indemnités chômage pendant 3 jours indemnifiables, en raison d'une faute légère.

3. a) Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas du tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, aux termes duquel 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, et d'apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

b) 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 (TF C 75/2006 du 2 avril 2008 consid. 3; ATF 124 V 225 consid. 4; cf. Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2ème éd., Bâle/Genève/Munich 2007, n° 837 à 840 p. 2429 ss.; cf. Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2ème

éd., Zurich 2006, ch. 5.8.6.5 p. 391 ss.). L'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un nouvel employeur est certaine (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 et 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1).

Selon la jurisprudence, dans la règle, on peut exiger en moyenne 10 à 12 offres d'emploi par mois, un peu moins pour les recherches de postes très qualifiés (ATF 124 V 234 consid. 6; TFA C 296/02 du 20 mai 2003 consid. 3.2). L'élément quantitatif, soit le nombre de recherches d'emploi par mois, n'est pas le seul à prendre en considération pour juger de la suffisance des efforts consentis par un assuré dans ses recherches d'emploi; il faut bien plutôt mener une appréciation globale des circonstances. Néanmoins, un nombre inférieur à quatre recherches d'emploi est objectivement insuffisant (cf. Boris Rubin, Assurance-chômage, 2e éd. 2006 p. 392 ; TFA C 296/02 du 20 mai 2003 consid. 3.2 ; C 286/02 du 3 juillet 2003).

c) La suspension du droit à l'indemnité est destinée 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 et 126 V 130 consid. 1 et la référence).

d) Selon le principe inquisitoire qui régit la procédure administrative dans le domaine des assurances sociales (art. 43 al. 1 LPG), le juge constate les faits d'office, avec la collaboration des parties et administre les preuves nécessaires (ATF 125 V 193 consid. 2). Le juge peut toutefois considérer qu'un fait est prouvé et renoncer à de plus amples mesures d'instruction lorsqu'au terme d'un examen objectif, il ne conçoit plus de doutes sérieux sur l'existence de ce fait (ATF 130 III 321 consid. 3.2; SVR 2007 IV no 31 p. 111 [I 455/06] consid. 4.1). Si de tels doutes subsistent, il lui appartient de compléter l'instruction de la cause, pour autant que l'on puisse attendre un résultat probant des mesures

d'instruction entrant raisonnablement en considération. Le cas échéant, il peut renoncer à l'administration d'une preuve s'il acquiert la conviction, au terme d'une appréciation anticipée des preuves, qu'une telle mesure ne pourrait l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine).

Le principe inquisitoire n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 158 consid. 1a; 121 V 210 consid. 6c et les références). 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 125 V 193 consid. 2 précité; 117 V 264 consid. 3b et les références).

e) Selon l'art. 26 al. 1 OACI (Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02), l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires.

4. En l'espèce, l'exigence posée le 17 avril 2012 par la conseillère de l'ORP au recourant d'effectuer au minimum deux recherches d'emploi par semaine est conforme aux critères quantitatifs d'au moins 10 à 12 recherches mensuelles par mois admis par la jurisprudence. Contrairement à ce que soutient le recourant, le message électronique du 17 avril 2012 de sa conseillère est clair et ne souffre aucune interprétation. Si l'on examine les recherches du recourant semaine par semaine, on constate pour la semaine du 30 avril au 4 mai 2012 deux recherches les 30 avril et 3 mai, pour la semaine du 14 au 18 mai une recherche le 18 mai, pour la semaine du 21 mai au 25 mai deux recherches les 23 et 25 mai, pour la semaine du 28 mai au 1^{er} juin une recherche le 30 mai. Les offres d'emploi sont donc insuffisantes pendant deux semaines.

Le recourant fait état de démarches téléphoniques supplémentaires pendant le mois de mai 2012. Outre qu'il n'en apporte pas la preuve, on peine à comprendre pour quelle raison si ces offres de service téléphoniques existaient, il ne les aurait pas rapportées dans le formulaire d'autant que celui-ci comporte une rubrique permettant de spécifier la nature de la recherche (écrit, visite, téléphone). Il l'a du reste fait pour les recherches annoncées. Le recourant ne sera donc pas suivi lorsqu'il allégué l'existence d'autres démarches téléphoniques.

La question de savoir si la recherche auprès de V. _____ Group doit être écartée quantitativement pour le motif que cet employeur avait précédemment licencié le recourant pour des motifs économiques peut rester ouverte dans la mesure où les recherches de l'intéressé en mai 2012 sont également qualitativement insuffisantes. En effet, alors que son aptitude au placement est de 100%, les offres de service du recourant se rapportent pour sept d'entre elles à du temps partiel, s'échelonnant de 20 à 50%. Les explications du recourant à l'intimé à cet égard ne sauraient être suivies. Il ne peut soutenir simultanément être disponible à 100% et rechercher des postes dont il lui paraît réaliste que le taux d'activité ne sera que partiel. Ce mode de sélection d'emplois ne respecte pas l'art. 26 al. 1 OACI. L'assuré ne contribue pas à la diminution du dommage dans la mesure exigible.

L'autorité administrative n'a pas requis la production des pièces justifiant des recherches d'emploi et n'a par conséquent pas discuté de leur qualité. Dans la mesure où les recherches du recourant sont déjà considérées comme insuffisantes pour les motifs évoqués ci-dessus, il ne sera pas discuté sous l'angle de la qualité des quelques pièces justificatives produites en procédure judiciaire.

Enfin, les pièces produites et les commentaires les accompagnant suffisent pour statuer en pleine connaissance de cause, notamment apprécier le nombre et la qualité des recherches d'emploi, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'administrer d'autres preuves, en particulier de tenir l'audience requise le 6 décembre 2012.

5. La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours (art. 30 al. 3 LACI). 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 et 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 Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a prévu une «échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP», en préconisant les durées de suspension suivantes en cas de recherches insuffisantes pendant la période de contrôle : 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; enfin, examen de l'aptitude au placement la quatrième fois (D 72 de la Circulaire relative à l'indemnité de chômage [IC] de janvier 2007).

En l'espèce, l'intimé a retenu une faute légère du recourant et prononcé une suspension pendant 3 jours pour un premier manquement au devoir de présenter un nombre suffisant de recherches pour le mois considéré. Cette appréciation est conforme à l'échelle prévue par le seco et se situe au bas de la fourchette prévue dans un tel cas (3 ou 4 jours). Dès lors, l'intimé a correctement fait usage de son pouvoir d'appréciation et il n'y a pas lieu de modifier la sanction infligée au recourant.

6. En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition confirmée.

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 le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 55 al. 1 LPA-VD; art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 18 septembre 2012 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est confirmée.

- III. L'arrêt est rendu sans frais ni dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. R. _____,
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO),

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 :