

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 14 août 2014

Présidence de Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffière : Mme Sagbini

Cause pendante entre :

W. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. W._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), ressortissante française au bénéfice d'un permis L, née en 1969, a travaillé en qualité d'assistante de direction pour la fondation éducative T._____, sise à Genève, du 1^{er} octobre 2010 au 31 juillet 2012.

L'assurée s'est inscrite une première fois à l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...] le 12 juin 2012 et a revendiqué des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} août 2012.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 25 juillet 2012 que l'assurée a été informée par son conseiller du risque d'une suspension de son droit aux indemnités de chômage au motif qu'elle avait commencé à faire des recherches d'emploi que très peu de temps avant la fin des rapports de travail.

Dans un courriel du 2 octobre 2012, l'assurée a annoncé à l'ORP la conclusion d'un contrat de travail de durée déterminée de cinq mois à plein temps, soit du 8 octobre 2012 au 8 mars 2013, avec la fondation K._____, à Genève. Son inscription a alors été annulée à compter du 8 octobre 2012.

L'assurée s'est réinscrite auprès de l'ORP le 26 février 2013, sollicitant des indemnités de chômage dès le 11 mars 2013. A la suite de son inscription, elle a remis à l'ORP un formulaire de preuves de recherches d'emploi avant chômage daté du 28 février 2013, faisant état de deux recherches d'emploi pour le mois de novembre 2012, d'une pour le mois de janvier 2013 et de quatre pour le mois de février 2013. Il figure sur un formulaire similaire pour le mois de mars 2013 trois recherches d'emploi pour la période du 1^{er} au 10 mars 2013. Parmi les recherches effectuées, plusieurs ont consisté en la transmission par l'assurée de son curriculum vitae (CV) à des agences de placement/recrutement dans la région de Genève et de Nyon.

B. Par décision du 14 mars 2013, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours à compter du 11 mars 2013, en raison de l'insuffisance de ses recherches d'emploi pour la période précédant son inscription au chômage.

L'assurée a formé opposition contre cette décision le 21 mars 2013. Reprochant à l'autorité administrative d'avoir envoyé une telle décision sans lui demander au préalable des explications, elle a en substance exposé que son dernier travail était un contrat à durée déterminée avec possibilité d'extension du fait qu'il était fréquent, selon ce qui lui avait été indiqué lors de l'entretien d'embauche, qu'une personne en congé maternité décide de s'arrêter de travailler après l'accouchement, et que ce n'était que trois semaines avant la fin des rapports de travail qu'elle avait appris que la personne remplacée revenait à son poste. Elle a encore précisé que durant les cinq derniers mois, elle avait eu énormément de travail et effectué de nombreuses heures supplémentaires quotidiennes (travaillant de 8h30 à 20h00 avec une pause de midi à son bureau) en raison du haut niveau d'exigence du poste ; le mois de janvier, en particulier, avait été chargé par la préparation du World Economic Forum et elle n'avait eu que très peu de temps à consacrer à des recherches d'emploi. Elle a également soutenu avoir effectué plus de cinq recherches d'emploi d'ici au 11 mars 2013, ayant notamment envoyé des courriels afin d'activer un réseau de collaborateurs au sein de la fondation K._____ et s'étant manifestée auprès d'agences de recrutement. Enfin, elle a relevé avoir entrepris des démarches de recherches dès le mois de novembre 2012, soit quatre mois avant la fin de son contrat de travail et a invoqué que la lecture des fiches mensuelles de recherches d'emploi devrait se faire qualitativement et non quantitativement.

L'assurée ayant annoncé la conclusion d'un contrat de travail de durée indéterminée avec la société H._____ Sàrl, à Morges, dès le 1^{er} juillet 2013, son inscription à l'ORP a été annulée au 30 juin 2013.

Par décision sur opposition du 3 juillet 2013, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a partiellement admis l'opposition formée par W._____ et réformé la décision du 14 mars 2013 en ce sens que la durée de la suspension est ramenée à six jours d'indemnités journalières. Il a pour l'essentiel considéré que l'assurée avait effectué un total de huit recherches d'emploi sur les trois mois précédant son inscription, ce qui était nettement insuffisant au regard des prescriptions légales en la matière et a confirmé la sanction sur le principe (cf. par. 5 de la décision). En revanche, il a estimé que la durée de la suspension était disproportionnée du fait que les recherches d'emploi pour le dernier mois précédant l'inscription devait être qualifiées de suffisantes, ce qui justifiait de ramener à six jours la suspension du droit aux indemnités de chômage.

C. Par acte du 12 juillet 2013, W._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision, en concluant implicitement à son annulation. Elle reprend les mêmes griefs que ceux déjà formulés lors de son opposition, notamment le fait que le contrat avec la fondation K._____ était de durée déterminée avec possibilité d'extension, qu'elle avait énormément travaillé durant cette période et n'avait guère eu de temps pour rechercher un emploi et qu'elle avait initié des recherches dès le mois de novembre 2012. Elle fait valoir qu'il n'existe aucune norme légale concernant le nombre de recherches d'emploi minimum que le travailleur doit justifier, qu'il s'agit au contraire d'une pratique, et que l'examen des recherches doit être qualitatif et se faire au cas par cas. A ce titre, elle relève qu'elle cible toujours ses recherches et personnalise sa candidature, ce qui lui prend un certain temps ; son rythme normal de recherche d'emploi comprend en moyenne une cinquantaine d'envois de lettres par mois.

Dans sa réponse du 19 août 2013, l'intimé a proposé le rejet du recours.

Le 9 septembre 2013, la recourante a répliqué, maintenant les conclusions prises dans son recours et demandant à ce qu'il ne soit pas

tenu compte des arguments avancés dans le paragraphe 5 de la décision entreprise, en raison, en bref, de la partialité de l'autorité administrative dans le traitement de son dossier, laquelle aurait émis une opinion personnelle.

Par duplique du 4 octobre 2013, l'intimée a une nouvelle fois conclu au rejet du recours, ajoutant, s'agissant du grief de partialité, que l'appréciation des efforts des assurés afin d'éviter le chômage ou de l'abréger découlait de la jurisprudence et de la doctrine, et devait par conséquent être faite et prise en compte lors de l'examen de chaque dossier pour déterminer si les efforts entrepris par l'assuré étaient suffisants.

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 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 querellée (art. 60 al. 1 LPGA).

Dans le cas présent, le recours a été formé dans le délai légal de trente jours dès sa notification 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) 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 n'excédant pas 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités litigieuses, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de suspension du droit à l'indemnité chômage de la recourante durant 6 jours dès le 11 mars 2013, au motif qu'elle n'aurait pas effectué de recherches d'emploi suffisantes durant la période précédant son inscription au chômage.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger.

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 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 les références).

b) Le droit à l'indemnité de chômage a en effet pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références).

En s'inscrivant pour toucher des indemnités, l'assuré doit fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (cf. art. 26 al. 2 OACI).

Il s'ensuit que l'obligation de rechercher un emploi prend naissance déjà avant le début du chômage. En particulier, il incombe à un assuré de s'efforcer, déjà pendant le délai de congé - ou au cours des derniers mois d'un emploi de durée déterminée (cf. circulaire du Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO] relative à l'indemnité de chômage de janvier 2007 [ci-après : circulaire IC 2007] ch. B314) - de trouver un nouvel emploi (TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.1 ; 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 et les références ; cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 9 ss. ad art. 17 p.198 ss.). Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement de sorte qu'un assuré doit être sanctionné, même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction ou s'il se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel (ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1). On ajoutera que l'on est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante des recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche ; l'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1 et les références citées). L'inscription auprès d'agences d'emplois temporaires n'est au demeurant pas assimilée à une recherche d'emploi (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 5).

Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225 consid. 6 ; TF C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2). 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 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et les références). La continuité des démarches joue aussi un certain rôle, même si l'on ne saurait exiger

d'emblée que l'assuré répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2).

c) Enfin, il sied de souligner que 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'étant toutefois pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. 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 195 consid. 2 et les références ; ATF 130 I 183 consid. 3.2).

d) En l'espèce, l'intimé a examiné les efforts déployés par la recourante pour trouver un emploi sur la période de trois mois qui a précédé sa revendication aux indemnités de chômage. Il a constaté qu'elle avait attesté de huit recherches d'emploi dans cet intervalle, réparties à raison d'une en janvier, quatre en février et trois entre le 1^{er} et le 10 mars 2013 ; aucune n'avait en revanche été faite durant le mois de décembre 2012.

Compte tenu de la jurisprudence citée sous considérant 3b, le nombre d'offres d'emploi sur une période de trois mois avant le début du chômage est manifestement insuffisant. A ce titre, les explications de la recourante ne sauraient justifier l'insuffisance de ses recherches durant cette période.

D'une part, au vu de la durée relativement courte – de cinq mois – du contrat de travail, la recourante devait s'attendre à se retrouver rapidement sans emploi. Comme le relève à juste titre l'intimé, elle n'avait reçu aucune garantie de la part de son employeur qu'elle obtiendrait une prolongation des rapports de travail ; il s'agissait tout au plus d'une éventuelle possibilité, discutée lors de l'entretien d'embauche. Si ce n'est ses propres allégations, rien ne permet ainsi d'admettre que la recourante

était susceptible de poursuivre son engagement auprès de la fondation K._____ au-delà du terme prévu par son contrat. L'éventualité que la personne qu'elle remplaçait ne revienne pas après son congé maternité ne repose de surcroît sur aucun élément concret. Au contraire, les deux recherches d'emploi effectuées au mois de novembre 2012 dont se prévaut la recourante pour justifier de ses efforts, ainsi que les deux autres recherches effectuées au mois d'octobre 2012 qui figurent sur le formulaire du 28 février 2013 transmis à l'ORP démontrent que l'intéressée était conscience d'occuper un poste non-pérenne. En outre, le fait qu'elle n'aurait appris que trois semaines avant la fin des rapports de travail qu'elle n'avait pas de possibilité de rester auprès de son employeur ne saurait constituer une justification convaincante. Il incombe en effet à l'assuré de s'efforcer au cours des derniers mois d'un emploi de durée déterminée d'entamer des recherches afin d'éviter de se retrouver au chômage et de les intensifier de manière croissante à mesure que l'échéance du chômage se rapproche ; cette obligation subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel (cf. TC 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1). Tel n'a pas été le comportement de la recourante, qui ne s'est pas conformée aux devoirs induits par la revendication de prestations de l'assurance-chômage.

Lorsqu'elle prétend avoir énormément travaillé durant son engagement et fait valoir l'absence de disponibilité nécessaire pour effectuer ses recherches d'emploi, la recourante n'apporte là encore aucun élément propre à se convaincre du nombre d'heures élevé qu'elle allègue. A cet égard, on ne saurait admettre que l'activité déployée pour la fondation K._____, en particulier en janvier 2013 pour la préparation du World Economic forum, puisse avoir empêché presque totalement la recourante d'effectuer les démarches nécessaires pour trouver un nouvel emploi.

D'autre part, dans la mesure où elle s'est retrouvée pour la seconde fois au chômage, la recourante devait être parfaitement renseignée sur ses obligations de demandeuse d'emploi, notamment sur le risque de suspension du droit aux indemnités en raison de recherches

jugées insuffisantes avant son inscription. Cette question avait en particulier été abordée lors de l'entretien du 25 juillet 2012 avec son conseiller ; il ressort également du courriel qu'elle lui avait envoyé le 2 octobre 2012 pour annoncer la conclusion de son contrat avec la fondation K._____, qu'elle avait « quelques questions à [lui] poser par rapport à [sa] situation sur ce poste temporaire au regard de l'ORP ». Or ce n'est toutefois qu'après son inscription à l'assurance-chômage, et plus spécifiquement dès le mois de mars 2013 correspondant à la fin des rapports de travail, qu'elle a intensifié ses recherches d'emploi (cf. fiches mensuelles de recherches d'emploi des mois de mars, avril, mai et juin 2013), alors qu'elle devait être consciente, compte tenu de ce qui précède, non seulement du caractère provisoire de son poste, mais encore du risque auquel elle s'exposait en renonçant à entreprendre de plus amples démarches pour retrouver un nouvel emploi.

S'agissant de l'activation de son réseau au sein de la fondation K._____, force est de relever qu'une telle démarche est difficilement assimilable à une recherche d'emploi, se rapprochant plutôt d'une inscription dans une agence de placement temporaire (cf. TF C 77/06 du 6 mars 2007 consid. 3.1 et 4). Au demeurant, si comme elle le soutient, elle arrive usuellement à faire une cinquantaine d'envois de CV en un mois, il faut considérer qu'elle était en mesure - et devait - en faire plus que huit en trois mois et demi.

Dans ces conditions, on ne saurait admettre que la recourante a fait tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour éviter le chômage. La suspension de son droit à l'indemnité de chômage ne prête donc pas le flanc à la critique et doit être confirmée.

Au surplus, comme l'appréciation faite par l'intimé est conforme aux prescriptions légales et jurisprudentielles, c'est en vain que la recourante lui fait grief de partialité. De même, le droit d'être entendue de la recourante a été respecté dans la mesure où elle a eu tout le loisir d'expliquer et de motiver son point de vue par écrit durant toute la procédure administrative, en particulier, durant la procédure d'opposition.

4. 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 60 jours. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

Le barème prescrit par le SECO - autorité de surveillance en matière d'exécution de la LACI et d'application uniforme du droit - pour sanctionner les recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé ou au cours des derniers mois d'un emploi de durée déterminée prévoit une suspension de 3 à 4 jours pendant un délai de congé d'un mois, de 6 à 8 jours en cas de préavis de deux mois et de 9 à 12 jours lorsque le délai de résiliation est de trois mois et plus (SECO, circulaire IC 2007, ch. B314 et D72).

b) En l'espèce, l'intimé a qualifié de légère la faute de l'assurée, au sens entendu par l'art. 45 al. 3 OACI. En tenant compte du fait que les recherches d'emploi présentées pour le dernier mois précédant la revendication des indemnités de l'assurance-chômage devaient être considérées comme suffisantes, le SDE a réduit de 9 à 6 jours la durée de la suspension. La quotité de la sanction n'apparaît pas critiquable dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre prévu par les art. 30 al. 3 LACI et 45 al. 3 OACI, de même qu'elle est conforme aux indications du SECO.

Par ailleurs, on doit admettre qu'elle respecte le principe de proportionnalité, l'intimé ayant tenu compte des huit recherches d'emploi effectuées avant l'inscription au chômage, et du fait qu'il n'existe pas de

circonstances propres à justifier une réduction de la durée de la sanction. En outre, considérant que la recourante avait manqué à son obligation durant deux mois, le SDE a appliqué la sanction minimale du barème pour deux mois. Ce faisant, l'intimé n'a dès lors commis ni abus ni excès de son pouvoir d'appréciation en prononçant une suspension de 6 jours.

En conséquence, la Cour de céans ne peut que constater que les règles du droit fédéral n'ont pas été violées.

5. En définitive, le recours, mal fondé doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision sur opposition du 3 juillet 2013.

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, vu l'issue du litige (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 3 juillet 2013 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 :

- Mme W. _____,
- 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 :