

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 juin 2014

Présidence de Mme THALMANN, juge unique
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne,
intimé.

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

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après : l'assurée), née en 1969, a travaillé à plein temps au service de X. _____ Assurances SA en qualité d'assistante du chef de secteur vente ouest depuis le 6 août 2009. Par lettre du 4 juillet 2013, son employeur a résilié le contrat de travail pour motif de restructuration initialement pour le 31 octobre 2013, avant de reporter le terme du délai de résiliation au 30 novembre 2013 en raison d'une incapacité de travail de deux semaines en août 2013. Le 2 septembre 2013, l'employeur a confirmé à l'assurée la libération immédiate de l'obligation de travailler.

L'assurée s'est annoncée le 30 octobre 2013 à l'Office régional de placement de R. _____ (ci-après : l'ORP). A la suite de son inscription, elle a remis à l'ORP un formulaire de preuves de recherches d'emploi daté du 6 novembre 2013, faisant état de trois recherches d'emploi pour le mois de mai 2013, de trois pour le mois de juillet 2013, de deux pour le mois de septembre 2013 et de six pour le mois d'octobre 2013.

Par décision du 8 novembre 2013, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de six jours indemnisables à compter du 1^{er} novembre 2013, en raison de l'insuffisance de ses recherches d'emploi pour la période précédant son inscription au chômage.

L'assurée s'est opposée à cette décision par écriture du 3 décembre 2013. Elle a soutenu en substance que les dispositions légales ne mentionnaient pas le nombre de recherches à présenter pendant la période précédant l'éventuel droit à l'indemnité, ce qui laissait place à une interprétation quant aux exigences requises. Elle en a déduit qu'il incombait aux conseillers lors de la première séance de bilan de donner un barème, s'il existait, du nombre de recherches à effectuer pendant la période avant chômage selon le domaine d'activité. Or, pour sa part, elle

n'avait reçu aucune information à ce sujet. Cela étant, elle a estimé que les preuves de recherches d'emploi qu'elle avait fournies démontraient des efforts suffisants. Elle a en outre expliqué qu'ayant compris qu'une relation de travail à moyen et long terme n'était plus possible auprès de son employeur, elle avait essayé de prendre les devants et commencé à chercher du travail avant de recevoir la lettre de licenciement, qu'elle avait également parlé de sa situation autour d'elle, appelant régulièrement les agences afin de vérifier si certains critères demandés étaient exclusifs, et qu'elle n'avait pas de preuves écrites pour ses recherches. Elle a déclaré avoir aussi relaté à son conseiller les difficultés dues aux règles en vigueur sur le marché des offres de travail aujourd'hui. Elle s'est de surcroît prévalué du report du délai de congé au 30 novembre 2013 en raison de son incapacité de travail de deux semaines en août 2013. Elle a joint à son opposition un dossier comprenant des preuves de recherches d'emploi sous forme de copies de courriels. Il en résulte comme recherches supplémentaires une le 27 août 2013, une le 30 septembre 2013 et deux le 23 octobre 2013.

Le 5 décembre 2013, l'intéressée a complété un formulaire de preuves des recherches d'emploi mentionnant treize recherches d'emploi en novembre 2013.

Par décision sur opposition du 21 mars 2014, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, a partiellement admis l'opposition et réformé la décision rendue par l'ORP en ce sens que la suspension est réduite à trois jours. Il résulte de cette décision notamment ce qui suit :

"6. En l'espèce, il ressort du dossier que l'assurée a reçu son congé le 4 juillet pour le 31 octobre 2013, délai qui a par la suite été prolongé d'un mois, soit au 30 novembre 2013, en raison d'une incapacité de travail durant deux semaines en août 2013. Le 2 septembre suivant, elle a été libérée de l'obligation de travailler. Elle revendique les indemnités de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} décembre 2013. Selon la règle mentionnée au point ci-dessus, il y a lieu d'examiner les efforts qu'a entrepris l'opposante pour retrouver un emploi convenable durant les trois mois qui ont précédé la fin de son contrat de travail, soit ceux effectués aux mois de septembre, octobre et novembre 2013.

Sur le formulaire des preuves de recherches d'emploi remis par l'opposante en date du 7 novembre 2013, ainsi que sur celui remis le 5 décembre suivant, cette dernière a répertorié 21 démarches pour la période litigieuse, dont 2 au mois de septembre, 6 en octobre et 13 en novembre 2013. En vertu des règles exposées ci-dessus et compte tenu du fait qu'elle n'a effectué que 2 démarches durant le mois de septembre et 6 durant le mois d'octobre 2013, l'office a jugé ces efforts insuffisant, raison pour laquelle elle a été sanctionnée par l'ORP.

A sa décharge, l'assurée explique en substance que lors d'une séance d'information (Sicorp) qu'elle a suivie en novembre 2013, les orateurs lui ont dit qu'il n'y avait pas de nombre prédéfini de recherches de travail à effectuer, mais que cela dépendait de la situation. Elle explique qu'elle n'a jamais reçu d'information à ce sujet ni même d'objectif pour la période avant chômage de la part de son conseiller. Elle estime donc que les preuves de recherches d'emploi qu'elle a fourni démontrent des efforts suffisants. De plus, elle précise qu'avant même de recevoir sa lettre de congé, elle s'est mise à la recherche d'un emploi et qu'elle a effectué des démarches en plus de celles mentionnées sur le formulaire remis le 7 novembre à l'ORP, car elle n'avait plus de place sur ce dernier. Elle ajoute qu'au vu du marché de l'emploi, il est difficile de trouver des offres correspondantes à son profil. Dans son opposition, l'assurée explique une nouvelle fois le report de son délai de congé du 31 octobre au 30 novembre 2013 en raison d'une incapacité de travail de deux semaines en août précédant. Elle joint à son opposition un dossier comprenant des preuves de recherches d'emploi sous forme de copies d'emails.

A titre liminaire il y a lieu de préciser que les recherches d'emploi produites en annexe à l'acte d'opposition doivent être prises en compte pour examiner les efforts que l'opposante a fournis pendant la période qui a précédé sa revendication des prestations de l'assurance-chômage, compte tenu du fait que la loi ne prévoit pas de délai pour la remise des démarches effectuées avant le chômage. Les copies des emails de postulation remises en opposition font état de 3 démarches supplémentaires à prendre en considération, soit une pour le mois de septembre et 2 pour le mois d'octobre 2013.

Au vu des arguments invoqués par l'assurée, il y a lieu de rappeler que **l'assurance-chômage ne devrait verser ses prestations que si l'assuré se comporte comme si elle n'existait pas**. Ainsi, le Tribunal fédéral a précisé qu'un assuré qui n'effectue pas de recherches de travail avant son chômage doit être sanctionné, **même s'il n'a pas été précisément renseigné sur les conséquences qu'entraînerait son inaction** (arrêt C 198/03 du 15 décembre 2009). Ainsi, l'opposante ne peut se prévaloir de son manque de connaissance pour justifier son insuffisance de recherches d'emploi. De plus, il ne fait aucun doute que si l'assurance-chômage n'existait pas, l'opposante aurait déployé des efforts nettement plus conséquents en vue de retrouver un emploi, durant la période ayant précédé son inscription au chômage, afin de percevoir le plus rapidement possible un revenu qui lui permette de subvenir à ses besoins, notamment au mois de septembre 2013.

Ainsi il sied de retenir de ce qui précède qu'un total de 8 démarches entreprises pour le mois d'octobre et 13 pour le mois de novembre 2013 doit être considéré comme suffisant. Toutefois, l'assurée n'a effectué que 3 recherches d'emploi en septembre précédant, or il ne fait aucun doute que si l'assurance-chômage n'existait pas, l'opposante aurait déployé des efforts plus conséquents en vue de retrouver un emploi dès le début de son délai de congé.

Il découle de ce qui précède que l'assurée doit être sanctionnée pour ne pas avoir entrepris tout ce que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle afin d'éviter le chômage (art. 30 al. 1 *lit.* c LACI) ; reste à déterminer la quotité de la suspension.

7. La loi prescrit que la durée de la suspension doit être proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 de l'ordonnance sur assurance-chômage [OACI]).

8. Compte tenu des recherches d'emploi supplémentaires remises en opposition et de l'ensemble des circonstances, la suspension de 6 jours retenue par l'ORP apparaît disproportionnée. Etant donné que la période durant laquelle les recherches d'emploi sont insuffisantes est d'un mois, l'autorité de céans estime qu'une suspension d'une durée de 3 jours suffit à sanctionner ce manquement."

B. Par acte du 26 mars 2014, A. _____ a recouru contre cette décision en concluant à son annulation. Elle soutient qu'il n'existe aucune norme légale concernant le nombre de recherches d'emploi que le travailleur doit justifier et que dès lors des sanctions n'ont aucune raison d'être.

Par réponse du 23 avril 2014, l'intimé a conclu au rejet du recours. Il soutient en substance que l'assuré doit entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour prévenir le chômage ou l'abréger, l'assurance ne devant verser intégralement ses prestations que si l'assuré se comporte comme si l'assurance-chômage n'existait pas, celui-ci devant en particulier déployer des efforts intensifs pour rechercher du travail pendant le délai de congé, au besoin en dehors de sa profession, et que si tel n'est pas le cas, il doit être sanctionné, même en l'absence de renseignements sur les conséquences de son inaction. L'intimé rappelle qu'il est notoire que l'assuré qui sait qu'il perdra son emploi doit faire en sorte de rechercher du travail.

Les parties ont maintenu leurs conclusions dans leurs écritures ultérieure.

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, à moins que la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0) ne déroge expressément à la LPGA (cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition sont sujettes à recours (cf. art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (cf. 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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

La LPA-VD (loi 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 (cf. art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 al. 1 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, le recours est déposé en temps utile. Il est en outre recevable en la forme (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

La contestation portant sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage de la recourante pendant trois jours, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que le juge unique est compétent pour statuer (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Il y a dès lors lieu d'examiner si l'intimé était fondé à suspendre le droit de la recourante aux indemnités de chômage pendant trois jours indemnisables au motif de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période précédant son inscription.

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 (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 avec 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 (cf. 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, de trouver un nouvel emploi (cf. TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.1 ; cf. DTA 2005 n° 4

p. 55 consid. 3.1 [TFA C 208/03 du 26 mars 2004] et les références citées ; cf. Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^e éd., Bâle/Genève/Munich 2007, n° 837 ss. p. 2429 ss ; 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 (cf. ATF 124 V 225 consid. 5b ; cf. TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1 : cf. également Rubin, op. cit., n° 61 ad art. 17 p. 213).

Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, est pris en considération non seulement le nombre, mais aussi la qualité des démarches entreprises (cf. 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 (cf. ATF 124 V 225 consid. 6 ; cf. 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 (cf. 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 (cf. TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2).

c) 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 son inscription au chômage, soit les mois de septembre, octobre et novembre 2013 - étant rappelé que l'intéressée a reçu son congé le 4 juillet 2013 pour le 31 octobre 2013, reporté au 30 novembre 2013 pour cause de maladie pendant quinze jours au mois d'août 2013. A l'examen des formulaires remis à l'ORP relatif aux "preuves des recherches

personnelles en vue de trouver un emploi" et des pièces produites au cours de la procédure d'opposition, on constate que la recourante n'a effectué que trois recherches d'emploi durant le mois de septembre, les 25 et 30 septembre 2013, puis huit pour le mois d'octobre et enfin treize au cours du mois de novembre. Cela étant, si l'on peut considérer que les recherches d'emplois, compte tenu des circonstances du cas particulier, sont suffisantes en octobre et novembre, tel n'est clairement pas le cas pour le mois de septembre.

Dans ces conditions, force est d'admettre que la recourante n'a pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour éviter le chômage, comme l'exige l'art. 17 al. 1 LACI. Dans ces conditions, la suspension de son droit à l'indemnité de chômage est justifiée conformément aux principes exposés ci-avant (cf. consid. 3a supra).

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 soixante jours. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). En vertu 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 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 - pour sanctionner les recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé prévoit une suspension de trois à quatre jours pendant un délai de congé d'un mois, de six à huit jours en cas de préavis de deux mois et de neuf à douze jours lorsque le

délai de résiliation est de trois mois et plus (cf. Bulletin LACI IC, janvier 2013, ch. D 72).

b) En l'occurrence, l'intimé a tenu la faute de la recourante pour légère, au sens entendu par l'art. 45 al. 3 OACI, en prononçant une suspension de trois jours dans l'exercice du droit à l'indemnité de celle-ci. Il est vrai qu'au vu du délai de résiliation de trois mois dont disposait l'assurée auprès de son dernier employeur (cf. lettre de résiliation du 4 juillet 2013), une stricte application du barème du SECO susmentionné aurait commandé une suspension de neuf à douze jours du droit à l'indemnité de chômage. Néanmoins, dans la mesure où l'insuffisance des recherches d'emploi ne portait que sur un mois (cf. décision sur opposition du 21 mars 2013 ch. 8 p. 4), le Service de l'emploi a retenu une suspension de trois jours de l'indemnité de chômage, faisant application du minimum prévu par le barème du SECO cité plus haut. Compte tenu des circonstances du cas particulier, il y a lieu de considérer que, ce faisant, l'intimé a respecté le principe de la proportionnalité (cf. consid. 4.3 non publié de l'ATF 139 V 164 [TF 8C_601/2012 du 28 février 2013]). On ne peut dès lors 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 litigieuse, Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), ni alloué de dépens vu l'issue du litige (cf. art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 8 octobre 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 :

- A. _____,
- 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 :