

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 juin 2015

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 9 et 29 al. 2 Cst ; art. 17 et 30 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. Né en 1978, au bénéfice d'une formation d'informaticien et d'électronicien acquise au Portugal, Q._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de Morges (ci-après : l'ORP) le 25 mai 2012, sollicitant l'octroi d'indemnités de chômage. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert dès le 1^{er} juin 2012.

B. Par décision du 15 avril 2013, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} avril 2013 pour n'avoir pas remis dans le délai légal ses recherches d'emploi relatives au mois de mars 2013. L'opposition de l'assuré du 18 avril 2013 a été levée par décision du 22 juillet 2013.

Le 26 juin 2013, l'assuré a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pour un jour à compter du 8 juin 2013 pour refus de participation à une mesure.

Par décision du 10 juillet 2013, l'ORP a derechef suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 12 juin 2013 pour un entretien manqué le 11 juin 2013.

En date du 20 septembre 2013, l'assuré a à nouveau été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage pour entretien manqué, la suspension portant sur neuf jours à compter du 29 août 2013.

C. Désireux de suivre des cours de photographie à New-York, l'assuré est sorti du chômage le 23 septembre 2013. Son conseiller en personnel l'a invité par courriel du même jour à s'annoncer à nouveau auprès de l'ORP dès son retour, précisant que son dossier serait réactivé sans nouveau délai d'attente dans la mesure où le délai-cadre en cours venait à échéance le 31 mai 2014.

A son retour, l'assuré s'est réinscrit auprès de l'ORP le 19 décembre 2013.

En date du 6 janvier 2014, il a déposé à l'ORP le formulaire de « Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi ». Ce document était vierge de toute inscription de la main de l'assuré, si ce n'est la mention « trouvé aucun emploi ». Il sera précisé ici que le formulaire remis à l'assuré et rempli par lui spécifiait qu'il s'agissait de la période avant chômage.

D. Par décision du 8 janvier 2014, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant huit jours à compter du 19 décembre 2013 au motif qu'il n'avait effectué aucune recherche d'emploi pendant la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage. L'assuré a formé opposition contre cette décision le 14 janvier 2014, reprochant à l'administration la prise d'une décision sans base légale et en violation du principe de la bonne foi.

Par courrier du 2 mai 2014, le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : l'intimé), a imparti à l'assuré un délai échéant au 15 mai 2014 pour produire la liste de ses recherches d'emploi pendant la période du 19 octobre au 18 décembre 2013.

L'assuré s'est déterminé le 8 mai 2014. Rappelant tout d'abord qu'il était sorti de la mesure PLASTA pendant la période litigieuse pour accroître son employabilité, il s'est ensuite prévalu de l'inexistence d'une base légale à l'obligation de recherches d'emploi pendant dite période ainsi que de l'absence de communication d'une telle obligation comme de remise d'un formulaire de recherches d'emploi pour la période en cause. Il a simultanément produit un relevé des démarches entreprises entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2013, reproduit ci-dessous :

Démarches entreprises entre le 1er Octobre et le 31 Décembre 2013

Date	Nom de l'Entreprise/ Coordonnées	Description du poste/ taux d'activité	Forme de postulation / Résultat de la postulation
04.10.2013 – 13.12.2013	[...]	Séminaire Stratégie Carrière Projet audiovisuel	n/a
02.10.2013	[...]	Poste en organisations humanitaires en Genève/Vaud/ 100%	Contact effectué par email/téléphone En suspens à cette période/clôture fin Janvier 2014 (voir email joint)
15.10.2013	[...]	Assistant Projet/ 100%	Contact effectué par voie électronique En suspens
01.11.2013	[...]	Conseiller en systèmes d'information/ 100%	Présélectionné et test effectuée par voie électronique/Négatif
01.11.2013	[...]	Projet audiovisuel/ 100%	Contact effectué par téléphone/E suspens
03.11.2013	[...]	Projet de documentaire sur les projets de développement en Asie central/ 100%	Contact effectué en personne/E suspens
15.11.2013	[...]	Projet audiovisuel/ 100%	Contact effectué en personne/E suspens
11.12.2013	[...]	Projet audiovisuel/ 100%	Contact effectué en personne/E suspens
15.12.2013	[...]	Networking	Contact effectué par voie électronique En suspens
18.12.2013	[...]	Projet de documentaire sur les projets de développement en Asie central/ 100%	Contact effectué par voie électronique En suspens
21.12.2013	[...]	Projet Audiovisuel/ 100%	Contact effectué par voie électronique En suspens

Dans sa décision sur opposition du 22 mai 2014, l'intimé a observé que l'assuré comptabilisait sept démarches de recherche d'emploi dans les deux mois précédant sa réinscription au chômage, que celles-ci étaient néanmoins insuffisantes et que l'interprétation restrictive par l'assuré de ses obligations en matière de recherches d'emploi avant chômage ne pouvait être suivie. Par ailleurs, les faits litigieux consistant en l'insuffisance de recherches d'emploi et non en l'absence de recherches d'emploi, la durée de la suspension du droit à l'indemnité devait être réduite de huit à six jours.

E. Le 20 juin 2014, Q._____ a déposé au greffe de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal un recours contre la décision sur opposition du 22 mai 2014. Faute de signature manuscrite originale, l'acte de recours lui a été renvoyé le 24 juin 2014 pour signature dans les 10 jours dès réception. Le recours avec signature manuscrite a été remis au greffe le lendemain.

Le recourant conclut à l'annulation de la décision sur opposition du 22 mai 2014. Il considère notamment qu'elle n'est fondée ni en droit, ni en fait, l'ORP n'ayant pas eu connaissance des recherches effectuées, ni ne les ayant sollicitées préalablement à sa décision. Selon le recourant, la décision attaquée est contraire à la jurisprudence fédérale condamnant la pratique des ORP consistant à assimiler la non remise de

feuilles de recherches à une absence de recherches. Il reproche encore à l'intimé de n'avoir pas tenu compte des circonstances d'espèce, notamment de l'accord avec son conseiller ORP dans son appréciation du nombre de démarches à satisfaire et de ce que sa formation aux Etats-Unis constituait une recherche active d'emploi de par le réseau ainsi créé. Il fait encore grief à l'intimé d'avoir procédé par substitution de motif.

L'intimé a conclu au rejet du recours par acte du 27 mars 2015 en renvoyant à sa décision.

Le recourant ne s'est pas déterminé plus avant et les arguments de son recours seront repris dans la mesure utile sous la partie « En droit » du présent arrêt.

F. Le dossier complet de l'ORP a été produit. Il en ressort notamment que le recourant était à la recherche d'un poste de chef de projet informatique et était prétérité par son manque d'expérience en Suisse comme par ses connaissances insuffisantes de la langue française. S'agissant des recherches d'emploi, le relevé de mars 2013 n'en mentionne aucune, ceux d'avril, mai, juin, août et septembre 2013 une seule et enfin celui de juillet 2013 quatre. À cela s'ajoute que les recherches d'avril, juin et août 2013 concernent toutes le même poste auprès du [...]. Seul le procès-verbal d'entretien du 16 mai 2013 du recourant avec son conseiller fait état d'une observation au sujet des recherches d'emploi. Plus particulièrement, le conseiller avait demandé des explications au recourant quant à l'existence d'une seule recherche en avril 2013. Le recourant ayant relevé avoir également démarché son réseau à plusieurs reprises, le conseiller avait alors considéré la recherche d'avril suffisante tout en requérant de l'assuré de reporter également ce type de recherches sur le formulaire.

G. Il sera encore précisé que l'ORP a rendu deux autres décisions les 13 et 17 janvier 2014.

La décision du 13 janvier 2014 suspend le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant dix jours à compter du 1^{er} janvier 2014 au motif qu'il n'avait pas remis dans le délai légal ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2013. En date du 15 janvier 2014, l'assuré a interjeté opposition contre cette décision, précisant avoir remis directement au secrétariat de l'ORP au matin du 6 janvier 2014 le formulaire de recherches d'emploi pour le mois de décembre 2013. L'intimé a rendu une décision sur opposition le 22 mai 2014, admettant partiellement l'opposition et réformant la décision du 13 janvier 2014 dans le sens d'une réduction de la suspension du droit à l'indemnité de dix à quatre jours. Le 20 juin 2014, Q. _____ a déposé recours contre cette dernière décision auprès de la Cour de céans. La cause est enregistrée sous n° ACH 83/14 et fait l'objet d'un arrêt rendu ce jour également.

La décision du 17 janvier 2014 suspend le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant seize jours à compter du 9 janvier 2014, pour ne s'être pas présenté à une séance d'information appointée au 8 janvier 2014. Par acte du 6 février 2014, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision de l'ORP du 17 janvier 2014. La décision de l'intimé du 13 mai 2014 rejetant l'opposition de l'assuré et confirmant la décision de l'ORP du 17 janvier 2014 est demeurée sans recours.

E n d r o i t :

1. Interjeté dans le respect du délai légal de 30 jours suivant la notification de la décision entreprise (art. 60 al. 1 LPGA [loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1] par renvoi de l'art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0]), le recours a été déposé en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

La contestation porte sur la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage pendant six 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. En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164 ; 125 V 413 consid. 2c ; 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

En l'occurrence, le litige porte sur la suspension du recourant dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de six jours dès le 19 décembre 2013 en raison de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période précédant sa réinscription au chômage. L'autorité de céans n'a dès lors pas à examiner les autres décisions notifiées au recourant soit par l'intimé soit par l'ORP, ni l'adéquation des mesures préconisées par l'ORP, dans la mesure où elles ne font pas l'objet du présent litige, ni du litige objet de la cause enregistrée sous n° ACH 83/14.

3. Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner préliminairement, le recourant se plaint de ce que la décision de l'intimé est fondée sur d'autres motifs que celle de l'ORP.

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101]), en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment et celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 135 I 279

consid. 2.3 ; 135 II 286 consid. 5.1 ; 132 V 368 consid. 3.1). Le droit d'être entendu doit être reconnu et respecté lorsqu'une autorité envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune des parties en présence ne s'est prévaluée et ne pouvait supputer la pertinence *in casu* (ATF 128 V 272 consid. 5b/bb et les références). La garantie du droit d'être entendu de l'assuré exige que celui-ci soit informé préalablement de la substitution de motif envisagée (ATF 125 V 368 consid. 4a et b ; cf. aussi ATF 128 V 272 consid. 5b/bb).

Au demeurant, l'autorité de recours examine librement l'existence et la qualification juridique d'un motif de suspension et peut par conséquent confirmer une sanction en ce qui concerne le nombre de jours de suspension, en substituant les motifs. L'autorité doit toutefois inviter la personne suspendue à présenter ses arguments par rapport aux nouveaux motifs (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, ad art. 30 n° 18 p. 304 et la jurisprudence citée).

En l'occurrence, l'ORP a sanctionné une absence de recherches alors que l'intimé a retenu l'insuffisance des recherches. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a prévu une « échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP » (bulletin LACI IC, janvier 2014 [IC 2014], ch. D72). Cette échelle prévoit des durées de suspension du droit à l'indemnité variable ; elles sont plus longues pour l'absence de recherches que pour les recherches insuffisantes. En conséquence, l'appréciation de l'intimé s'avérant plus favorable au recourant, une information préalable de la substitution de motif ne s'imposait pas. De plus, au vu de l'instruction diligentée par l'intimé ensuite de l'opposition, le recourant ne pouvait que présumer que l'autorité se prononcerait sur les recherches effectuées avant sa réinscription à l'ORP.

Le motif tiré de la violation du droit d'être entendu est dès lors mal fondé.

4. 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. Cette prescription doit être mise en relation avec la règle de l'art. 17 LACI, qui fixe les devoirs de l'assuré, principalement celui d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abrégé, en particulier en cherchant du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment ; l'assuré doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (al. 1), raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1993 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02]). Il incombe, en particulier, à un assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi (TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.1 et les références ; DTA 2005 n° 4 p. 58 consid. 3.1 [TFA C 208/03 du 26 mars 2004]). Par ailleurs, un assuré qui réside à l'étranger n'est pas dispensé pour ce motif de l'obligation de poursuivre ses recherches d'emploi en vue de son retour en Suisse (DTA 2005 n° 4 p. 56).

L'obligation de recherche d'un emploi convenable prenant naissance avant la survenance effective du chômage, il incombait au recourant d'effectuer des démarches pendant son séjour aux Etats-Unis, dès l'instant où il savait celui-ci limité dans le temps et inévitablement suivi d'une réinscription à l'ORP à défaut d'obtention d'un contrat de travail dans l'intervalle. Par ailleurs, le suivi d'une formation par le recourant n'empêchait pas de telles recherches, d'autant qu'au vu de ses titres professionnels antérieurs, il était susceptible de décrocher un poste de travail même en l'absence d'un certificat consacrant ses cours de photographie. Par ailleurs, compte tenu des circonstances, la durée de l'obligation de rechercher un emploi ne se limitait pas aux deux mois usuels d'un délai de congé mais s'étendait à toute la durée du séjour aux Etats-Unis, soit entre le 24 septembre 2013 et le 18 décembre 2013.

5. L'obligation fondée sur l'art. 17 al. 1 LACI constitue 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 (ATF 124 V 225 consid. 5b). C'est donc en vain que le recourant relève une violation du devoir d'information, plus particulièrement à charge de son conseiller ORP.

6. 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 (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). 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).

Concrètement, le relevé produit par le recourant atteste de l'existence de neuf employeurs potentiels démarchés entre le 2 octobre 2013 et le 18 décembre 2013, soit deux en octobre, quatre en novembre et trois en décembre. Sur le plan qualitatif, les recherches d'emplois effectuées ne sont pas critiquées, ni ne paraissent critiquables. En revanche, sur le plan quantitatif, elles sont a priori nettement insuffisantes au regard de la jurisprudence d'autant qu'en novembre 2013, l'une d'elles concerne le suivi d'une démarche déjà effectuée en septembre 2013 auprès de [...]. Néanmoins, la fréquence des recherches effectuées pendant la période litigieuse étant supérieure à celle relevée entre mars et septembre 2013, l'appréciation de l'intimé devra être examinée plus particulièrement sous l'angle du principe de la bonne foi.

Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (ATF 121 V 65 consid. 2a et les références). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence).

En l'espèce, il ressort du dossier de l'ORP que le conseiller du recourant n'a formulé des observations qu'à une seule reprise s'agissant de la quantité des recherches d'emploi effectuées mensuellement, soit le 16 mai 2013. A cette occasion, il a finalement considéré comme suffisante l'unique recherche d'emploi mentionnée sur le relevé d'avril 2013 dans la mesure où elle avait été assortie de démarches du recourant auprès de son réseau. Ni les procès-verbaux d'entretien tenus jusqu'au 23 septembre 2013, ni les pièces au dossier ne font mention d'une quelconque intervention des organes de l'intimé quant à l'insuffisance des recherches d'emploi des mois de mai à septembre 2013, lesquels, pour mémoire, sont au nombre de huit en tout et pour tout.

Ainsi, soit le profil professionnel du recourant était tel qu'il ne s'imposait pas d'exiger de lui des recherches plus intensives, soit l'administration aurait été légitimée à intervenir auprès du recourant au-delà du 16 mai 2013 en vue d'une augmentation de ses recherches. Dans

la première hypothèse, il convient d'admettre que les recherches étaient certes quantitativement limitées mais en adéquation avec les circonstances concrètes, notamment les compétences professionnelles du recourant, son inexpérience sur le marché suisse de l'emploi et ses lacunes en français, de telle sorte qu'elles ne sauraient être qualifiées d'insuffisantes, et ceci que ce soit avant ou pendant le séjour aux Etats-Unis. Dans la seconde hypothèse, on doit admettre que l'abstention des organes de l'intimé entraîne pour conséquence que le recourant était fondé à considérer que ses recherches pendant son séjour aux États-Unis étaient quantitativement suffisantes, puisqu'en nombre supérieur à celles effectuées antérieurement.

En conséquence, c'est à tort que l'intimé a qualifié d'insuffisante les recherches d'emploi du recourant pendant la période antérieure à sa réinscription à l'ORP.

7. En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

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 n'étant pas assisté.

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 22 mai 2014 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- 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 :

- Q. _____,
- 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 :