

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 février 2016

Composition : M. DÉPRAZ, juge unique
Greffière : Mme Monod

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 al. 3 LACI ; art. 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. A._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a été employée comme assistante diplômée auprès de l'Université B._____ par des contrats de durée déterminée courant du 1^{er} février 2009 au 31 janvier 2010, du 1^{er} février 2010 au 31 janvier 2012 et du 1^{er} février 2012 au 31 janvier 2014.

A la fin du mois de janvier 2014, l'assurée a bénéficié d'un subside du Fonds national suisse de la recherche scientifique (ci-après : le FNS) d'un montant de 42'800 fr. lui permettant, notamment dans le cadre d'un programme de mobilité, de se rendre dans un fonds d'archive de l'Université C._____ ([...]). Elle a rendu son projet de thèse de doctorat à son directeur de thèse avant la fin du mois de janvier 2015.

B. Le 30 janvier 2015, l'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) et a revendiqué le paiement des indemnités de chômage à partir du 1^{er} février 2015.

Lors d'un entretien avec le conseiller en placement en charge de son dossier le 12 février 2015, l'assurée a indiqué ne pas pouvoir fournir de preuves de recherches d'emploi pour la période précédant son inscription au chômage.

Le même jour, l'ORP a notifié à l'assurée une décision prononçant une suspension de son droit aux indemnités de chômage pendant une durée de douze jours à compter du 1^{er} février 2015 en raison de l'absence de recherche d'emploi pendant la période précédant l'inscription au chômage.

Par courrier du 9 mars 2015, l'assurée a formé opposition contre la décision précitée auprès du Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé). Elle exposait notamment

s'être entièrement consacrée à la fin de la rédaction de sa thèse de doctorat pendant la période précédant son inscription au chômage. Elle invoquait que cette période était particulièrement stressante et que le fait de terminer sa thèse dans les délais constituait un avantage sur le marché de l'emploi, en particulier pour les postes universitaires. Elle faisait également valoir être toujours en contact avec des personnes, notamment son directeur de thèse, avec lesquelles les questions d'avenir professionnel, à l'université et en dehors, étaient régulièrement discutées. Elle avait en outre déployé des efforts pour son avenir professionnel, en demandant un subside pour l'achèvement de son projet, puis en se consacrant à la rédaction de sa thèse dans les délais impartis.

Par décision sur opposition du 4 juin 2015, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision attaquée. Selon lui, l'assurée était au bénéfice d'un contrat de travail de durée déterminée pour la période du 1^{er} février 2014 au 31 janvier 2015 et la période à examiner était donc constituée par les trois mois précédant son inscription auprès de l'ORP soit du 1^{er} novembre 2014 au 31 janvier 2015. Or, l'assurée n'avait remis aucune preuve de recherche d'emploi pendant cette période. Le fait d'activer son réseau personnel ne remplaçait pas une réelle offre de services. En conclusion, l'assurée n'avait pas rempli ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage si bien que la sanction infligée, conforme au barème du Secrétariat à l'économie (ci-après : le SECO), en l'absence de recherche d'emploi pendant les trois mois précédant l'inscription à l'assurance, était justifiée.

C. Par acte du 3 juillet 2015, l'assurée a formé un recours contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Elle se référait aux arguments déjà invoqués à l'appui de son opposition. Elle faisait en outre valoir que la période précédant son inscription à l'ORP avait été particulièrement stressante et angoissante en raison des incertitudes liées à son avenir professionnel. Elle relevait qu'il paraissait paradoxal de demander aux assurés de se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas et que celle-ci

devait être envisagée comme un « filet de secours ». Elle exposait par ailleurs avoir, dès son inscription au chômage, déployé des efforts considérables pour retrouver un emploi, effectuant notamment un stage et avoir conclu un nouveau contrat de travail de durée déterminée avec l'Université B._____ dès le 1^{er} juillet 2015. Elle concluait implicitement à l'annulation de la sanction prononcée ou à sa réduction.

Dans sa réponse du 16 septembre 2015, l'intimé a conclu au rejet du recours. Il relevait que l'assurée devait rechercher un emploi afin d'éviter d'émarginer à l'assurance-chômage et que le fait qu'il s'était agi pour elle d'une période stressante et qu'elle était en lien étroit avec des personnes pouvant lui fournir des perspectives professionnelles ne permettait pas d'apprécier différemment son cas.

L'assurée n'a pas répliqué dans le délai imparti.

Par courrier du 9 décembre 2015, le magistrat instructeur a invité le SDE à compléter le dossier produit. Il attirait en outre l'attention des parties sur le fait que la recourante ne paraissait pas au bénéfice d'un contrat de durée déterminée mais d'un subside du FNS pendant la période courant du 31 janvier 2014 au 31 janvier 2015.

Le 14 décembre 2015, la recourante a produit différents documents en lien avec le subside du FNS dont elle a bénéficié. Elle exposait que celui-ci lui avait été versé le 31 janvier 2014 et qu'elle avait rendu son manuscrit de thèse en janvier 2015.

Le 17 décembre 2015, l'intimé a exposé que la décision sur opposition comportait une erreur en ce sens que la recourante n'était pas au bénéfice d'un contrat de travail de durée déterminée pendant la période considérée mais d'une bourse d'étude du FNS. Cette erreur ne modifiait toutefois pas la décision dans la mesure où la recourante était

tenue d'effectuer des démarches pour retrouver un emploi pendant les trois mois précédant son inscription.

Les parties ne se sont plus exprimées, de sorte que la cause a été gardée à juger.

E n d r o i t :

1. a) Sauf dérogation expresse, 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 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 (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 (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).

Dans le cas présent, le recours a été formé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (cf. 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 étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage litigieux, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) 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).

b) Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de la recourante pour une durée de douze jours, au motif que cette dernière n'avait effectué aucune recherche d'emploi pendant la période précédant son 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'abrèger. 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.

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 et 126 V 130 consid. 1 avec les références).

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, et d'éviter le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si cette assurance n'existait pas. C'est par rapport à cette fiction que doivent être évalués les efforts des assurés en vue de diminuer le dommage (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 4 ad art. 17, p. 197).

b) Sur un plan temporel, l'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 9 ad art. 17, p.198 et les références). 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 (ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF [Tribunal fédéral] 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1).

L'obligation de rechercher un emploi vaut bien entendu en fin de rapport de travail de durée indéterminée ; un assuré doit ainsi rechercher un emploi pendant le délai de congé, dès la signification de celui-ci (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 10 ad art. 17, p. 199 et les références ; ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; DTA 2005 n° 4 p. 56 consid. 3.1 ; TFA [Tribunal fédéral des assurances] C

208/03 du
26 mars 2004 et les références ; TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.2). Dite obligation vaut également durant les derniers mois (en principe trois) d'un rapport de travail de durée déterminée, durant la période qui précède l'inscription au chômage (DTA 1987 p. 40 consid. 1 p. 41) - même en cas de congé sabbatique (TFA C 11/07 du 27 avril 2007) ou d'un séjour à l'étranger (DTA 2005 n° 4 p. 55 consid. 3.1 ; TFA C 208/03 du 26 mars 2004 précité), ainsi que durant les services militaire et civil (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 12 ad art. 17, p. 199).

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 subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel (TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1) ; elle ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 ; 8C_271/2008 précité consid. 2.1 et les références citées). Selon le Tribunal fédéral, l'inscription auprès d'agences d'emploi temporaire n'est pas assimilée à une recherche d'emploi (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 5).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a et les références citées).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par

le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 ; 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). 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 139 V 176 consid. 5.2 ; 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

5. En l'espèce, il est constant que la recourante n'a effectué aucune recherche d'emploi dans les trois derniers mois précédant son chômage. Elle n'allègue d'ailleurs pas avoir fait de telles recherches, mais fait valoir être restée en contact avec des personnes susceptibles de l'aider à trouver un emploi. Elle ne soutient pour le surplus pas que ces personnes auraient effectivement joué un rôle d'intermédiaires avec de potentiels employeurs. Elle soutient qu'il serait paradoxal d'exiger d'un assuré qu'il se comporte comme si l'assurance-chômage n'existait pas et se prévaut du respect scrupuleux de ses obligations à partir de son inscription au chômage.

Comme relevé plus haut, l'assurance-chômage ne saurait être comparée à une prestation telle que l'aide sociale. Elle a pour but de compenser de manière appropriée la perte de revenu causée par le chômage (art. 114 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]). Les assurés ont dès lors le devoir de rechercher un emploi, y compris pendant la période précédant le chômage, afin de diminuer le dommage à l'assurance-chômage. Les efforts des assurés doivent être évalués à l'aune de la fiction selon laquelle les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas (Rubin, op. cit., n. 4 ad art. 17 LACI). Les assurés ont donc l'obligation de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité.

Contrairement à ce que retient la décision sur opposition attaquée, la recourante n'était pas au bénéfice d'un contrat de durée déterminée dans la période précédant le chômage. Son précédent contrat d'assistante s'était en effet terminé le 31 janvier 2014, soit une année avant son inscription auprès de l'ORP. Pour la période s'étendant du 31 janvier 2014 au 31 janvier 2015, elle a bénéficié d'un subside du FNS et a terminé la rédaction de sa thèse de doctorat, période que la recourante décrit comme particulièrement intense et stressante.

Cela étant, la recourante conservait l'obligation de rechercher un emploi avant son chômage. En effet, cette obligation incombe non seulement aux assurés qui perdent leur emploi mais aussi aux assurés qui s'inscrivent au chômage après une période sans activité lucrative. Dès lors qu'elle avait envisagé de revendiquer les prestations de l'assurance-chômage si elle ne trouvait pas d'emploi après avoir terminé la rédaction de sa thèse de doctorat, la recourante aurait dû rechercher un emploi pendant la période précédant le chômage.

A cet égard, le simple fait de maintenir un réseau de connaissances susceptibles de proposer un emploi ne saurait être assimilé à une recherche d'emploi (TFA C 141/02 du 16 septembre 2002 consid. 3.3 ; Rubin, op. cit., n. 26 ad art. 17 LACI). Le fait que cette période ait été particulièrement stressante ne constitue pas non plus un motif permettant à la recourante d'échapper à l'obligation de rechercher un emploi (TFA C 239/06 du 30 novembre 2007 consid. 3.3).

Peu importe enfin dans le cadre du présent litige que la recourante ait adopté un comportement irréprochable après son inscription au chômage et qu'elle ait retrouvé un emploi, ce qui n'est par ailleurs pas contesté. En effet, la suspension litigieuse sanctionne uniquement le comportement de la recourante avant son inscription au chômage.

C'est donc à juste titre que l'intimé a retenu que la recourante n'avait effectué aucune recherche d'emploi pendant la période précédant

l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage, ce qui impliquait une sanction à son encontre.

6. Il convient encore d'examiner si la quotité de la sanction prononcée, soit douze jours de suspension, se justifie en l'espèce.

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 (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b).

Certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme par exemple d'éventuels problèmes financiers rencontrés par l'intéressé (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 109 ad art. 30 LACI, p. 327 ; TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 ; C 224/02 du 16 avril 2003 consid. 5).

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 SECO, autorité de surveillance en matière d'assurance chômage, a établi un barème relatif aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Ledit barème prévoit, en cas d'absence de recherche pendant le délai de congé, une suspension de quatre à six jours pendant un délai de congé d'un mois, de huit à douze jours en cas de préavis de deux mois et de douze à dix-huit jours lorsque le délai de résiliation est de trois mois et plus, ces manquements constituant une faute légère, respectivement légère à moyenne lorsque le délai de résiliation est de trois mois et plus (cf. Bulletin LACI IC, janvier 2015, chiffre D72).

Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité. Le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 ; 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1 et 8C_33/2012 du 26 juin 2012, consid. 3.2).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation – constitutif d'une violation du droit –, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 110 ad art. 30 LACI, p. 328 ; ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

b) En l'espèce, l'intimé a considéré que la recourante était au bénéfice d'un contrat de durée déterminée qui arrivait à son terme et qu'elle devait rechercher un emploi au moins pendant les trois derniers mois. S'agissant de la quotité de la sanction, l'intimé s'est dès lors référé au barème du SECO prévoyant une sanction minimale de douze jours de suspension en cas d'absence de recherche d'emploi pendant le délai de résiliation d'une durée de trois mois.

Or, l'instruction de la cause devant la Cour de céans a permis de démontrer que, pendant l'année précédant son inscription au chômage, la recourante s'était consacrée entièrement à l'achèvement de sa thèse de doctorat, étant financièrement soutenue par un subside du FNS. On ne se trouve donc pas dans la situation visée par le barème du SECO, lequel n'a de surcroît pas un caractère contraignant.

En l'espèce, la recourante a consacré la période précédant l'inscription au chômage à la rédaction de sa thèse avec l'incertitude de terminer ce travail dans les délais impartis. Elle n'a en outre pas revendiqué le paiement d'indemnités de chômage avant d'avoir terminé ce travail. La recourante se trouvait donc à un moment charnière de sa vie professionnelle qui pouvait rendre plus délicate l'orientation de ses recherches d'emploi. Même si cette situation n'était pas de nature à l'empêcher totalement d'effectuer des recherches d'emploi, elle contribue à rendre sa faute plus légère que celle d'un assuré qui n'effectue aucune recherche pendant l'intégralité de son délai de congé de trois mois.

Tout bien considéré, une suspension d'une durée de huit jours du droit à l'indemnité de chômage paraît suffisante pour sanctionner le comportement de l'intéressée.

7. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis et la décision sur opposition du 4 juin 2015 réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit de la recourante aux indemnités de chômage est réduite de douze à huit jours.

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 la recourante n'a pas eu recours aux services d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
le juge unique**

prononce :

- I. Le recours est partiellement admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 4 juin 2015 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage est réduite à huit jours.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- A. _____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne.

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 :