

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 avril 2018

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

W._____, à R._____, 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), née en 1969, a été engagée par l'Etat de Vaud le 27 août 2014 en qualité de chargée de recherche au taux de 30% auprès de la Haute école N._____ par contrat de durée déterminée conclu pour la période comprise entre le 1^{er} septembre 2014 et le 31 mars 2015, prolongé jusqu'au 30 avril 2015.

Du 1^{er} mai 2015 au 31 mai 2015, l'assurée a travaillé à raison de 20 heures dans le cadre d'un projet de recherche conduit par l'école précitée (contrat d'engagement du 6 mai 2015).

Le 29 juillet 2015, W._____ s'est inscrite comme demandeuse d'emploi au taux de 100% auprès de l'Office régional de placement de R._____ (ci-après : l'ORP), revendiquant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage à compter de cette date.

Le 4 août 2015, l'assurée a complété le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatif à la période antérieure au chômage en vue de les remettre à sa conseillère lors de l'entretien de conseil et de contrôle fixé le lendemain. Du procès-verbal dressé à cette occasion, il ressort que l'intéressée a effectué trois recherches d'emploi en mai 2015, quatre en juin 2015 et cinq en juillet 2015.

Par décision du 6 août 2015, l'ORP a suspendu W._____ dans son droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours à compter du 29 juillet 2015, au motif que les recherches d'emploi présentées à l'ORP pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage étaient insuffisantes.

Le 18 août 2015, l'ORP a modifié l'inscription Plasta de l'assurée en l'inscrivant en tant que demandeuse d'emploi au taux de

50%, au motif qu'elle était au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité en raison d'une capacité de travail de 50%.

Le 8 septembre 2015, l'assurée s'est opposée à la décision du 6 août 2015. Elle a tout d'abord relevé qu'elle avait effectué des recherches d'emploi non seulement durant les trois mois ayant précédé son inscription au chômage (soit les mois de mai, juin et juillet 2015) mais également au cours de la période antérieure, à savoir en janvier, février, mars et avril 2015. Elle a ensuite fait valoir qu'elle ignorait les prescriptions concernant les exigences quantitatives en matière de recherches d'emploi avant chômage, dès lors qu'aucun renseignement ne lui avait été donné à ce sujet préalablement à son inscription et que le site internet de l'ORP ne contenait aucune indication sur ce point. Enfin, elle a souligné que sa capacité de travail était limitée à 50% et qu'elle s'était efforcée, dans ces conditions, de trouver du travail tout au long du premier semestre de l'année 2015, tout en poursuivant en parallèle son activité professionnelle à temps partiel. En conséquence, l'assurée a demandé l'annulation de la sanction prononcée à son endroit.

Statuant sur l'opposition formée par W._____, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'a rejetée par décision sur opposition du 26 novembre 2015. Rappelant que l'assurée avait sollicité des prestations de l'assurance-chômage à compter du 29 juillet 2015, le SDE a considéré qu'en vertu de la réglementation applicable, les trois mois ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités - en l'occurrence du 29 avril au 28 juillet 2015 - constituaient la période à examiner pour évaluer si l'intéressée avait suffisamment recherché un emploi avant chômage. Le SDE a ainsi constaté que cette dernière n'avait effectué que trois recherches en mai 2015, quatre en juin 2015 et cinq en juillet 2015, ce qui faisait apparaître comme globalement insuffisantes les postulations adressées à des employeurs potentiels. Compte tenu du principe selon lequel un assuré doit entreprendre tout ce qui est en son pouvoir afin de prévenir la réalisation du risque assuré ou l'abréger, W._____ se devait d'agir comme si l'assurance-chômage n'existait pas. Autrement dit, il lui incombait d'effectuer un nombre plus

grand de recherches d'emploi à mesure que l'échéance des rapports de travail se rapprochait. Au demeurant, le caractère notoire du comportement à adopter en pareilles circonstances excluait tout avertissement préalable. Par ailleurs, le fait qu'elle présentait une incapacité de travail de 50% n'était pas déterminant puisque, conformément à la loi, son employeur était tenu de lui ménager le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi. Le SDE a dès lors retenu que l'assurée n'avait pas fait tout ce qui pouvait être raisonnablement exigé d'elle pour trouver un emploi convenable durant la période ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage, ce qui justifiait le prononcé d'une sanction. Qualifiant la faute de l'intéressée de légère, le SDE en a confirmé la quotité.

B. Par acte du 10 janvier 2016, W. _____ a saisi la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud d'un recours contre cette décision. Elle a fait valoir qu'elle avait débuté des démarches en vue de retrouver un emploi dès le mois de janvier 2015, ce qui lui avait permis de retrouver temporairement du travail et ainsi de repousser son inscription à l'assurance-chômage au 29 juillet 2015. L'assurée a joint une liasse de pièces comprenant notamment les formulaires « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » pour la période du mois de janvier au mois de juillet 2015.

Le 23 janvier 2016, l'assurée a fait parvenir au tribunal le contrat d'engagement du 6 mai 2015, le bulletin de salaire y afférent ainsi qu'un contrat d'engagement du 21 mai 2015 en tant qu'enseignante auprès de l'Ecole A. _____ de B. _____ du 1^{er} juin au 18 juin 2015 pour une durée de 20 heures.

Dans sa réponse du 19 février 2016, le SDE a conclu au rejet du recours en l'absence d'argument susceptible de modifier la décision attaquée.

Le 25 mars 2014 (recte : 2016), l'assurée a indiqué qu'elle n'entendait pas déposer de déterminations complémentaires.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, 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 (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 ; art. 119 al. 1 let. a et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale 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) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, 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). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

c) En l'espèce, le recours a été déposé auprès du tribunal compétent en temps utile, compte tenu de la suspension du délai durant les fêtes de fin d'année (art. 38 al. 4 let. c LPGA). Il respecte par ailleurs

les formes prescrites par la loi, de sorte qu'il est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

d) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension litigieux, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique.

2. 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 neuf jours, au motif que ses recherches d'emploi durant la période précédant son chômage n'étaient pas suffisantes.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, 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'abrégé. 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.

b) 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 4 ad art. 17 p. 197).

c) 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 (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 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 (Boris Rubin, op. cit., n. 10 ad art. 17 p. 199 et les références ; ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.2 et les références). 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 ; 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 de leurs 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).

Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, sont 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 139 V 524 consid. 2.1.4 ; 124 V 225 consid. 6 ; TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 ; 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 précité consid. 3.2 et les références).

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). Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré.

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, dont la portée est toutefois 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 vertu de la jurisprudence précitée (cf. considérant 3c supra), il est constant que l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage. Dans le cas d'un contrat de durée indéterminée, ce devoir s'impose dès le début du délai de congé. Dans les autres cas, il prévaut dès que l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche, en principe dans les trois derniers mois d'un contrat de durée déterminée, notamment. En l'occurrence, l'assurée a travaillé dans le cadre d'un contrat de durée déterminée du 1^{er} septembre 2014 au 31 mars 2015, prolongé au 30 avril 2015, pour le compte de la Haute école N._____. Du 1^{er} mai au 31 mai 2015, elle a œuvré au sein du même établissement avant d'être engagée comme enseignante auprès de l'Ecole A._____ de B._____ pour la période comprise entre le 1^{er} juin et le 18 juin 2015. L'assurée s'est annoncée à l'assurance-chômage le 29 juillet 2015. L'examen par l'intimé des recherches d'emploi durant les trois mois précédant l'inscription à l'assurance-chômage, soit du 29 avril 2015 au 28 juillet 2015, n'est donc pas critiquable.

Cela étant, il ressort du formulaire de preuves de recherche d'emploi daté du 4 août 2015 que la recourante n'a effectué que trois postulations au mois de mai 2015, quatre en juin 2015 et cinq en juillet 2015, ce qui est manifestement insuffisant au regard des exigences quantitatives posées par la jurisprudence en matière de recherches d'emploi avant chômage (cf. considérant 3c supra). Ainsi, l'intimé n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant que les recherches devaient être de plus en plus soutenues au fur et à mesure que l'échéance du chômage se rapprochait.

Au vu de ce qui précède, il ne peut être renoncé à une sanction à l'égard de la recourante.

6. 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 (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 (Boris Rubin, op. cit, n. 109 ad art. 30 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 barème établi par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) - autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage - 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, ces manquements constituant une faute légère (cf. Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], janvier 2014, chiffre D 72).

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 (Boris Rubin, op. cit., n. 110 ad art. 30 p. 328 ; ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; TF 8C_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

b) Le Tribunal fédéral a rappelé que, conformément aux termes de l'art. 30 al. 3 LACI, la gravité de la faute constitue en principe le seul critère pour fixer la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage. Aussi, est déterminant le comportement de l'assuré qui conduit à la survenance du chômage et, partant, du cas d'assurance, et non pas le laps de temps, dû au hasard, qui s'étend jusqu'au moment où l'assuré retrouve un emploi mettant fin au chômage (ATF 123 V 151 consid. 1c; 122 V 44 consid. 3c/aa; 112 V 332 consid. 3c). La durée effective du chômage et le dommage effectivement survenu ne sont pas pertinents, à la lumière de cette jurisprudence, pour déterminer la gravité de la faute et la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage.

Cependant, le Tribunal fédéral a précisé qu'il y a lieu de tenir compte du fait qu'à la fin des rapports de travail un assuré attend avant de s'annoncer au chômage et cherche du travail avec toute l'intensité requise, dès la résiliation du contrat et jusqu'au moment de requérir les prestations d'assurance. Par un tel comportement, l'assuré participe en effet à la diminution du dommage. Le dommage que cause l'assuré par la résiliation des rapports de travail est vraisemblablement moins important lorsqu'il assume d'abord lui-même la perte de gain. Le comportement consistant à chercher du travail avec toute la diligence nécessaire après la résiliation du contrat de travail, tout en attendant avant de s'inscrire au chômage, doit donc être pris en considération à titre de facteur diminuant le dommage pour apprécier la gravité de la faute (TF 8C_761/2009 du 23 décembre 2009 consid. 3.5; TFA C 73/03 du 28 décembre 2005 consid. 3.3 et 3.4).

La prise en considération, dans l'appréciation de la gravité de la faute, du comportement de l'assuré à titre de facteur diminuant le dommage suppose que l'assurance-chômage aurait subi un dommage (supplémentaire) si l'assuré avait sollicité des indemnités sans attendre avant de s'inscrire. En d'autres termes, pour considérer qu'un assuré a pris en charge une partie du dommage occasionné à l'assurance-chômage en ne s'annonçant pas immédiatement après la résiliation des rapports de

travail, il faut encore qu'il ait pu prétendre à des indemnités de chômage s'il s'était annoncé tout de suite (TFA C 160/03 du 18 mai 2006 consid. 4.2).

c) Les circonstances du cas d'espèce comportent des particularités qui dénotent du souci de l'assurée de ne pas émarger à l'assurance, respectivement de réduire le dommage : des recherches ont été effectuées dès le mois de janvier 2015 et ont permis de repousser l'inscription au chômage au 29 juillet 2015. A cela s'ajoute que, nonobstant leur caractère insuffisant, l'intéressée a intensifié ses postulations durant les trois mois litigieux. Par ailleurs, elle ne disposait durant cette période que d'une disponibilité restreinte en raison de l'exercice d'une activité à temps partiel. Enfin, sa capacité de travail était de 50%.

Ainsi, en présence d'une assurée qui a supporté une partie du dommage subi par l'assurance-chômage en montrant un souci de rechercher activement un emploi, il n'y a pas lieu de s'en tenir au barème du SECO, qui sanctionnerait un assuré qui n'aurait pas fait montre d'un tel comportement. Il se justifie donc de s'écarter de ce barème en réduisant la mesure de suspension à cinq jours, sanction correspondant au premier tiers de la faute légère prévue par l'art. 45 al. 3 OACI.

7. Des considérants qui précèdent, il résulte que le recours doit être partiellement admis et la décision attaquée réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit de la recourante aux indemnités de chômage est réduite de neuf à cinq jours.

Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni alloué de dépens, la recourante n'étant pas représentée (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique**

prononce :

- I. Le recours est partiellement admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 26 novembre 2015 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit aux indemnités de chômage de W. _____ est réduite de neuf à cinq jours.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

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).

Le greffier :