

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 18 juillet 2016

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

N._____, à **K.**_____, recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. Ressortissante suisse née en 1990, N._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), au bénéfice d'un bachelor en tourisme délivré en 2013, s'est inscrite comme demandeuse d'emploi à 100% auprès de l'Office régional de placement de Z._____ (ci-après : l'ORP) le 3 décembre 2015, revendiquant le paiement d'indemnités journalières dès cette date.

Convoquée à un entretien de conseil et de contrôle pour le 8 décembre 2015, l'assurée a transmis à cette occasion à sa conseillère ORP le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », dont il ressort qu'elle n'a effectué que quatre postulations durant la période précédant son inscription à l'assurance-chômage, à savoir le 9 septembre, les 5 et 25 novembre puis 2 décembre 2015. Cette dernière concernait un poste d'agent de voyage auprès de la société S._____ SA et comportait la mention du nom de la personne contactée (P._____).

Par décision du 10 décembre 2015, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant six jours à compter du 3 décembre 2015, considérant que les recherches d'emploi attestées pour la période précédant le chômage étaient insuffisantes.

L'assurée s'est opposée à cette décision en date du 8 janvier 2016. Elle a fait en substance valoir qu'elle avait quitté son précédent emploi en décembre 2014, puis qu'elle avait séjourné en Amérique latine et qu'elle était rentrée en Suisse le 1^{er} décembre 2015. Elle a ainsi relevé qu'elle avait débuté ses recherches d'emploi dès le mois de septembre 2015, en prévision de son retour, et qu'elle avait appris le 10 décembre 2015 que l'une de ses postulations avait débouché sur un engagement à compter du 17 décembre 2015. Elle a en outre fourni une liste des personnes contactées durant les mois de septembre à novembre 2015.

Le 22 décembre 2015, l'ORP a fait savoir à l'assurée que son inscription était annulée en raison de l'emploi qu'elle avait trouvé.

Le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), saisi de la procédure d'opposition, a rendu sa décision sur opposition le 5 avril 2016, confirmant la décision de sanction du 10 décembre 2015. Il a retenu que l'assurée avait attesté de quatre recherches d'emploi durant la période à examiner, soit les trois mois précédant l'ouverture du droit aux indemnités le 3 décembre 2015. Elle n'avait ainsi effectué qu'une seule postulation entre le 3 septembre et le 2 octobre, aucune du 3 octobre au 2 novembre et trois du 3 novembre au 2 décembre 2015. Considérant que quatre recherches d'emploi étaient insuffisantes sur une période de trois mois, le SDE s'est penché sur les arguments avancés par l'assurée pour justifier son manquement. Il a ainsi estimé que les démarches supplémentaires alléguées par l'assurée étaient susceptibles d'être prises en considération quand bien même il n'existait pas de délai pour fournir la preuve de recherches d'emploi effectuées avant le début d'une période de chômage. Néanmoins, elles ne permettaient pas de considérer que l'intéressée avait déployé des efforts suffisants pour éviter le chômage. En effet, seules trois [recte : quatre] postulations au total étaient attestées pour les trois mois examinés, ce qui était manifestement insuffisant. Quant aux relances auprès d'employeurs déjà sollicités, elles ne constituaient pas à proprement parler des recherches d'emploi. Le SDE a par ailleurs rappelé que, selon la jurisprudence, le fait d'avoir séjourné à l'étranger ne dispensait pas l'assurée de l'obligation de rechercher un emploi pour son retour, ce d'autant plus que les moyens modernes de communication de même que l'existence d'agences de placement permettent d'exiger qu'un assuré fasse des offres d'emploi depuis l'étranger. Il a en outre souligné que tout demandeur d'emploi est tenu de se comporter face à l'échéance de ses rapports de travail comme si l'assurance-chômage n'existait pas, ce qui implique de sa part d'entreprendre des démarches nettement plus importantes que celles consenties dans le cas particulier par l'assurée en vue de retrouver une activité lui permettant de subvenir à ses besoins lors de son retour en Suisse. Le SDE a ainsi considéré que l'assurée n'avait pas

fait tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé d'elle pour trouver un emploi convenable durant la période ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage. En ce qui concerne la quotité de la sanction, elle se situait en-deçà du minimum de neuf jours prévus par l'autorité de surveillance dans le cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois et plus. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, le SDE a toutefois renoncé à réformer au détriment de l'assurée la décision de l'ORP.

B. Par acte du 4 mai 2016, N._____ a saisi la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud d'un recours contre cette décision. Elle expose avoir entrepris des recherches de travail trois mois avant son retour du Guatemala le 1^{er} décembre 2015 et s'être inscrite au chômage le surlendemain. Après quoi elle a obtenu ses premiers entretiens le 10 décembre suivant avant d'être engagée dès le 17 décembre 2015, de sorte que son chômage n'aura duré que douze jours. Se prévalant de la jurisprudence selon laquelle il est possible de renoncer à une sanction lorsque l'assuré a concrétisé son obligation principale d'accepter un travail, elle estime en conséquence que la suspension prononcée à son endroit ne se justifie pas, si bien qu'elle en demande implicitement l'annulation.

Dans sa réponse du 7 juin 2016, le SDE indique que l'acte de recours ne contient pas de nouvel argument susceptible de modifier sa position. Partant, il conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Il a produit l'intégralité du dossier de la recourante. Celui-ci contient en particulier une copie du contrat conclu le 17 décembre 2015 entre l'Ecole E._____ et la recourante, engagée en tant que collaboratrice de vente à 100% durant la saison d'hiver, soit du 17 décembre 2015, date de son entrée en fonction, au 3 avril 2016.

Le 14 juin 2016, le magistrat instructeur a écrit à la recourante une lettre à la teneur suivante :

« Référence est faite à votre recours du 4 mai 2016 contre la décision sur opposition du Service de l'emploi du 5 avril 2016.

Dans votre courrier du 8 janvier 2016 au service intimé, vous mentionnez avoir obtenu un emploi à la date du 17 décembre 2015 par l'intermédiaire de Mme P._____ de l'agence de voyage S._____ SA à H._____. Or, un échange de courriels avec votre conseillère ORP évoque un emploi obtenu auprès de l'Ecole E._____ de M._____, laquelle n'est pas citée dans vos recherches.

La jurisprudence citée dans votre recours s'applique dans l'hypothèse où l'emploi obtenu l'a été grâce aux recherches effectuées pendant la période litigieuse, soit de septembre à novembre 2015 (cf. arrêt TF C 19/00 en annexe), ce qui a priori ne paraît pas être le cas de l'Ecole E._____.

Cela étant, vous êtes invitée à produire d'ici au 5 juillet 2016 tout document attestant de ce que votre emploi auprès de l'Ecole E._____ de M._____ est consécutif aux recherches effectuées au cours des trois mois précédant votre inscription au chômage.

[Salutations] »

Le 30 juin 2016, l'assurée a produit un document daté du 27 juin précédent à l'en-tête de la société S._____ SA sous la signature de P._____, qui s'est exprimée en ces termes :

« Par la présente, j'atteste que j'ai été contactée dans le courant du mois de novembre 2015 par Madame N._____ qui cherchait un poste de travail dans le tourisme.

J'ai appris que l'Ecole E._____ de M._____ recherchait une collaboratrice de vente et je l'ai ainsi mise en contact avec cet employeur.

[Salutations] »

Dans son courrier d'accompagnement, la recourante expliquait ne pas avoir mentionné l'Ecole E._____ sur sa liste de recherches d'emploi dès lors qu'elle s'était adressée en premier lieu, par l'intermédiaire de P._____, à la société S._____ SA.

Une copie de cette écriture, ainsi que de la pièce produite, a été communiquée pour information à la partie intimée, qui n'a pas procédé plus avant.

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. 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. 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 ; 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) Le présent litige porte exclusivement 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 six 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'abréger. 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.

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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, 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 p. 41 ; 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).

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, op. cit., n. 4 ad art. 17 p. 197).

De jurisprudence, la suspension du droit à l'indemnité n'est pas subordonnée à la réalisation d'un dommage effectif. L'assuré doit être sanctionné lorsqu'il ne se donne pas même la peine d'entrer en pourparlers avec le futur employeur (arrêt du TFA du 5 mai 1998 rendu sur arrêt du Tribunal administratif vaudois PS.1996.0229 du 29 janvier 1997), retarde ses démarches auprès de celui-ci (DTA 1978 n° 34 p. 127, 1977 n° 32, cité par Gerhard Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. 1, Berne 1988, n. 26 ad. art. 30) ou ne déclare pas expressément, lors de l'entrevue avec le futur employeur, accepter l'emploi bien que, selon les circonstances, il eût pu faire cette déclaration (ATF 122 V 38 consid. 3b et les références; DTA 1999 n° 33 p. 196, 1984 n° 14 p. 167). Ainsi, indépendamment des chances de succès effectives des démarches qu'il a à accomplir, l'assuré viole son obligation

lorsqu'il laisse échapper une possibilité concrète de retrouver une activité lucrative. Autre est la situation dans laquelle le poste proposé n'est plus vacant à la date de l'assignation ou encore celle de l'assuré qui accepte, concomitamment à une assignation du chômage, un autre emploi convenable; il n'y a alors pas matière à suspension en vertu de l'art. 30 al. 1 let. d LACI puisque dans le premier cas, l'assignation est dépourvue d'objet, tandis que dans le second, l'assuré a concrétisé son obligation principale d'accepter un travail (DTA 1990 n° 20 p. 132; TFA C 152/01 du 21 février 2002 consid. 4 et arrêt du Tribunal administratif vaudois PS.2003.0039 du 18 août 2003 ; cf. aussi Boris Rubin, op. cit., n. 8 ad art. 17 p. 198 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. a) En vertu de la jurisprudence précitée (cf. considérant 3a supra), il est constant que l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage. Ayant revendiqué le droit à l'indemnité de chômage dès le 3 décembre 2015, l'assurée avait donc le devoir de rechercher un emploi durant les trois mois précédant son inscription à l'assurance-chômage, soit du 3 septembre au 2 décembre 2015. La recourante ne conteste pas - à juste titre - que la période déterminante s'étend du 3 septembre 2015 au 2 décembre suivant. Au cours de ce laps de temps, elle n'a cependant effectué que quatre recherches d'emploi au total, soit une recherche le 9 septembre, deux recherches au mois de novembre (les 5 et 25) et une recherche en date du 2 décembre 2015. En ne produisant que quatre postulations sur un délai de trois mois, ses démarches doivent être considérées comme insuffisantes du point de vue quantitatif au regard de la jurisprudence précitée (cf. considérant 3a supra).

b) Cela étant, la recourante expose avoir entrepris des démarches en vue de retrouver un emploi dès avant son retour du Guatemala le 1^{er} décembre 2015. Elle relève avoir obtenu un premier entretien avec l'Ecole E._____ en date du 10 décembre 2015 lequel a débouché sur la conclusion d'un contrat de travail signé par chacune des parties le 17 décembre suivant. Son point de vue est corroboré par un document du 27 juin 2016, dans lequel P._____, collaboratrice de la société S._____ SA, confirme avoir été contactée par l'intéressée au mois de novembre 2015 pour un poste de travail dans le domaine du tourisme. Elle l'a alors mise en relation avec l'Ecole E._____, dont elle savait qu'elle recherchait une collaboratrice de vente pour la saison d'hiver 2015-2016. Se prévalant de la jurisprudence citée ci-avant au considérant 3b in fine, la recourante estime par conséquent qu'elle ne saurait être sanctionnée pour avoir retrouvé elle-même un travail et n'avoir de ce fait émarginé à l'assurance-chômage que durant douze jours.

c) On ne peut en l'occurrence que constater que l'autorité intimée a méconnu la jurisprudence selon laquelle lorsque, en dépit de recherches insuffisantes, l'assuré parvient à mettre un terme à son chômage grâce à ses recherches, une sanction ne se justifie pas. Or, tel est le cas en l'espèce. Il ressort en effet du courrier produit par la recourante en date du 30 juin 2016 que c'est ensuite de contacts intervenus déjà dans le courant du mois de novembre 2015 qu'elle a obtenu son nouvel emploi auprès de l'Ecole E. _____ dès le 17 décembre 2015. S'agissant d'une activité saisonnière, la signature du contrat à cette date-là n'est pas déterminante dès lors qu'il n'est pas inhabituel, dans ce domaine d'activité, que le contrat de travail soit signé au début de la saison de ski et non antérieurement. Quoi qu'il en soit, la période durant laquelle l'assurée a été inscrite à l'assurance-chômage est inférieure à un mois, seuil en-deçà duquel Boris Rubin estime qu'il n'y a pas lieu de sanctionner un assuré s'il parvient à mettre un terme à son chômage alors même que ses recherches d'emploi sont insuffisantes (Boris Rubin, op. cit., n. 8 ad art. 17 p. 198).

d) Sur le vu de ce qui précède, il convient de retenir qu'ayant concrétisé son obligation principale d'accepter un travail convenable, l'assurée ne saurait se voir imputer un comportement fautif. Elle ne pouvait dès lors encourir de sanction pour recherches d'emploi insuffisantes, de sorte que la sanction prononcée le 10 décembre 2015, confirmée sur opposition le 5 avril 2016, se révèle infondée.

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

7. 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 assistée d'un mandataire professionnel (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 5 avril 2016 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme N. _____,
- 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 :