

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 9 février 2017

Composition : M. PIGUET, juge unique
Greffière : Mme Chaboudez

Cause pendante entre :

J. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 30 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. J. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1991, a prétendu l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1^{er} juillet 2016.

Le 5 juillet 2016, lors d'un premier entretien de conseil à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), son conseiller ORP lui a demandé d'effectuer 14 offres d'emploi par mois, d'une manière régulière. Il lui a remis une invitation à un prochain entretien de conseil, fixé le 2 septembre 2016, sur laquelle il était rappelé : « Objectifs recherches d'emploi : nous justifier 14 offres par mois, à effectuer toutes d'une manière régulière. »

Le 25 juillet 2016, l'assuré a transmis à l'ORP son formulaire de preuves de recherches d'emploi du mois de juillet 2016. Quinze démarches y étaient inscrites, toutes effectuées entre le 3 et le 21 juillet 2016.

Le 25 août 2016, il a transmis à l'ORP son formulaire de preuves de recherches d'emploi du mois d'août 2016. Quatorze démarches y étaient inscrites, toutes effectuées entre le 10 et le 23 août 2016.

Par décision du 6 septembre 2016, l'ORP a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant trois jours à compter du 1^{er} septembre 2016, au motif que ses recherches d'emploi pour le mois d'août 2016 étaient insuffisantes puisqu'il ne pouvait justifier d'aucune démarche du 2 au 9 août ni du 24 au 31 août 2016.

L'assuré a formé opposition contre cette décision le 11 septembre 2016, concluant à son annulation, subsidiairement à une réduction de la sanction infligée. Il a fait valoir qu'il avait effectué les quatorze recherches d'emploi requises, qu'aucune exigence de régularité

n'avait été définie et qu'il avait d'ailleurs procédé de la même manière en juillet 2016, ce qui ne lui avait pas été reproché. Il avait également fait une quinzième offre d'emploi le 25 août 2016, qu'il n'avait pas pu inscrire puisqu'il avait déjà renvoyé sa feuille de recherches d'emploi.

Par décision du 21 octobre 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de suspension du 6 septembre 2016. Il a retenu que l'objectif de régularité avait été communiqué à l'assuré lors de l'entretien de conseil du 5 juillet 2016 et sur la convocation à l'entretien suivant, datée du même jour. En n'effectuant aucune recherche d'emploi entre le 1^{er} et le 9 août et entre le 24 et le 31 août, soit sur plus de la moitié du mois, l'assuré ne pouvait raisonnablement ignorer qu'il ne remplissait pas cette exigence de régularité. Le fait qu'en juillet 2016, il ait effectué quinze recherches d'emploi du 3 au 21 juillet sans être sanctionné ne permettait pas de parvenir à une autre conclusion. Quant à la recherche d'emploi qu'il avait faite le 25 août 2016, celle-ci ne pouvait plus être prise en compte, ayant été remise tardivement, et n'aurait de toute façon pas permis de considérer l'objectif de régularité comme respecté. La durée de la suspension correspondait en outre au minimum prévu par l'autorité de surveillance pour ce genre de cas.

B. Par acte du 11 novembre 2016, J._____ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation, subsidiairement à sa réforme en ce sens qu'une sanction plus clémente soit prononcée. Il s'est prévalu d'une inégalité de traitement quant au nombre de recherches d'emploi à effectuer, d'une violation du devoir d'information de l'ORP par rapport à l'exigence de régularité et d'une violation du principe de la bonne foi, dans la mesure où ses recherches d'emploi de juillet 2016 avaient été acceptées. Il estimait par ailleurs que la décision prise était insoutenable, qu'elle ne répondait pas à un intérêt public prépondérant et que le barème du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) violait le principe

de proportionnalité puisqu'il prévoyait une sanction de minimum trois jours.

Dans ses déterminations du 14 décembre 2016, le SDE a proposé le rejet du recours.

Par réplique du 6 janvier 2017, le recourant a indiqué ne rien avoir à rajouter.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGA (art. 1 al. 1 LACI). 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 (cf. art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

c) 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). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (cf. art. 93 let. a et 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le présent litige a pour objet la suspension prononcée à l'égard du recourant de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours, au motif qu'il n'a pas respecté l'objectif de régularité dans ses recherches qui lui avait été imparti.

3. a) 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 et les références citées, notamment ATF 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

b) En vertu 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 et doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. A cet effet, il doit remettre à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI).

Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi

bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; 124 V 225 consid. 4a et 6). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches de l'assuré au regard des circonstances concrètes, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (cf. TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et TFA C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Si l'on peut certes exiger d'un assuré qu'il déploie un effort continu en vue de trouver un travail, on ne saurait pour autant suspendre son droit à l'indemnité à raison de recherches insuffisantes uniquement parce qu'il aurait concentré ses offres de service sur une très courte période (cf. TFA C 369/99 du 16 mars 2000 et la référence citée). Les chances de trouver un emploi dépendent en effet du nombre de postulations et non du moment où elles ont été faites (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 25 ad art. 17 LACI p. 203). C'est pourquoi, si la continuité des démarches joue il est vrai un certain rôle, on ne saurait néanmoins exiger d'emblée que l'intéressé répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (cf. TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). S'agissant d'offres écrites, il peut au contraire être rationnel et judicieux de préparer ses postulations de manière concentrée sur quelques jours dans le mois, eu égard à la périodicité des offres d'emploi et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (cf. TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2). Rien n'empêche, en revanche, de sanctionner un assuré qui se serait obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en gardes claires et répétées de l'assurance-chômage (cf. par exemple CASSO ACH 140/15 - 32/2016 du 23 février 2016 spéc. consid. 4).

4. En l'occurrence, il est reproché au recourant de n'avoir effectué aucune recherche d'emploi entre le 1^{er} et le 9 août 2016 ainsi que

du 24 au 31 août 2016 et, partant, de ne pas avoir respecté l'objectif de régularité fixé par son conseiller ORP.

a) Dans son recours, l'assuré remet en question le nombre de recherches d'emploi qu'il doit effectuer par mois, invoquant subir une inégalité de traitement avec d'autres assurés se trouvant dans une situation semblable. Il convient toutefois de préciser que la sanction litigieuse ne porte pas sur la qualité et la quantité des recherches d'emploi effectuées par le recourant au mois d'août 2016, mais uniquement sur leur répartition durant ce mois, de sorte que la question d'une éventuelle violation de l'égalité de traitement n'a pas à être examinée ici. Pour le même motif, il n'y a pas lieu d'examiner la question de savoir s'il y avait lieu de tenir compte de la quinzième recherche d'emploi effectuée par le recourant le 25 août 2016. Cela étant, il n'est pas inutile de rappeler que l'autorité compétente dispose d'une certaine marge d'appréciation pour juger si les recherches d'emploi sont suffisantes quantitativement et qualitativement. Elle doit tenir compte de toutes les circonstances du cas particulier ; le nombre de recherches d'emploi dépend notamment de la situation du marché du travail et des circonstances personnelles, telles que l'âge, la formation, la mobilité géographique, les problèmes de langue, etc. (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; Bulletin LACI IC du SECO, éd. janvier 2016, B316).

b) Au vu de la jurisprudence précitée, il n'est toutefois pas admissible de sanctionner un assuré au seul motif qu'il n'a pas étalé ses recherches d'emploi sur l'ensemble du mois, à moins de mises en garde claires et répétées à ce sujet. Le recourant invoque à cet égard ne pas avoir été informé que l'exigence de régularité impliquait qu'il doive faire plusieurs démarches par semaine. Or il convient d'admettre que des instructions claires et précises font en effet défaut dans le cas présent. Il ressort du procès-verbal de l'entretien de conseil du 5 juillet 2016 que la question de la régularité des démarches a été évoquée à cette occasion. Dans la convocation du 5 juillet 2016, l'ORP a précisé au recourant qu'il devait justifier de « 14 offres par mois, à effectuer toutes d'une manière régulière ». Il faut toutefois constater que cette formulation est ambiguë et

sujette à interprétation. D'une part, la régularité pouvait être comprise dans le sens d'une conformité aux prescriptions usuelles en matière de postulations. D'autre part, s'agissant d'effectuer des démarches à un rythme régulier, il faut relever que le recourant n'a pas fait toutes ses recherches d'emploi le même jour, mais les a étalées régulièrement entre le 10 et le 23 août 2016. Dès lors, il ne se justifie pas, dans le cas d'espèce, de sanctionner le recourant du seul fait qu'il n'a pas réparti ses recherches d'emploi sur l'ensemble du mois d'août 2016.

c) Pour le reste, c'est à bon droit que le recourant se prévaut du principe de la bonne foi, au motif que l'ORP avait créé une apparence de droit en acceptant ses recherches d'emploi du mois de juillet 2016 alors qu'il n'en avait pas fait entre le 22 et le 31 juillet.

aa) Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) 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. 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). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé

sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références). 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 citée).

bb) Dans le cas d'espèce, le formulaire de recherches d'emploi du mois de juillet 2016 démontre que le recourant n'a effectué aucune démarche du 22 au 31 juillet 2016. Suite à la réception de ce formulaire, le conseiller ORP du recourant n'a pas réagi, ni fait un quelconque reproche à l'assuré quant à la régularité de ses démarches. L'absence de toute réaction de la part de son conseiller ORP pouvait légitimement être comprise par le recourant en ce sens que ses quatorze démarches n'avaient pas besoin d'être réparties sur l'ensemble du mois pour satisfaire à l'exigence de régularité fixée. En de telles circonstances, le principe de la bonne foi n'autorise pas de sanctionner le recourant pour avoir agi de même au mois d'août 2016.

d) Au vu de ce qui précède, il ne se justifie pas de sanctionner le recourant en rapport avec ses recherches d'emploi du mois d'août 2016 en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI.

5. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

b) 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 d'un mandataire professionnel.

Par ces motifs,

**le juge unique
prononce :**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision sur opposition rendue le 21 octobre 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.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. J. _____,
- 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 :

