

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 8 mars 2017

---

Composition : M. MÉTRAL, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**F.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

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

**E n f a i t :**

**A.** F.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], œuvre dans le domaine de l'aide internationale humanitaire depuis 1994. Il a travaillé jusqu'au 30 juin 2016 pour le compte de la Fédération internationale des Sociétés de la C.\_\_\_\_\_. Il s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi à 100%, le 1<sup>er</sup> juillet 2016, auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] et a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation dès cette date.

Il ressort en particulier d'un procès-verbal d'entretien de conseil de l'assuré à l'ORP, le 5 juillet 2016, que sa conseillère en placement lui avait fixé un délai jusqu'au 5 août 2016 pour procéder à la remise de ses recherches d'emploi avant le début du chômage, soit celles des mois d'avril à juin 2016.

Selon le procès-verbal du second entretien de contrôle de l'assuré à l'ORP, le 29 août 2016, il est mentionné que cette entrevue s'était bien déroulée (« Synthèse de l'entretien : Ok [...] ») et que la conseillère n'avait soulevé aucune critique relative aux recherches d'emploi effectuées jusqu'alors (« Analyse des démarches de recherches : Ok [...] »).

Par courrier électronique du 21 septembre 2016, l'assuré a informé sa conseillère en placement avoir retrouvé un emploi au sein de l'organisation de l'A.\_\_\_\_\_, à [...]. Joignant la copie d'une offre d'engagement datée du 2 septembre 2016, il indiquait avoir commencé à travailler le 13 septembre suivant. Il demandait la fermeture de son dossier à l'ORP.

Par décision du 22 septembre 2016, l'ORP a sanctionné l'assuré d'une mesure de suspension dans son droit à l'indemnité pendant douze jours, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, au motif de l'absence de recherches d'emploi avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Par acte du 2 octobre 2016, l'assuré a formé opposition contre ce prononcé et a demandé un réexamen par l'autorité de sa décision de suspension. Il a fait valoir qu'il avait montré la liste de preuve de ses recherches d'emploi avant chômage, précédemment réclamée par sa conseillère ORP, lors d'un entretien du 29 août 2016 avec cette conseillère. Celle-ci lui aurait déclaré que les preuves de ces recherches étaient en ordre. Il a produit deux listes de recherches d'emploi effectuées avant chômage, en annexe à l'opposition. Il en ressort cinq démarches d'emploi effectuées par l'intéressé entre le 14 et le 27 avril 2016, trois entre le 5 et le 20 mai 2016 et quatre entre le 15 et le 24 juin 2016.

Selon une note juridique du 23 novembre 2016, un des collaborateurs de la Division opposition du Service de l'emploi s'est entretenu par téléphone du même jour avec la conseillère ORP. Cette dernière a confirmé avoir discuté avec l'assuré de ses recherches d'emploi avant chômage et lui avoir fixé un délai au 5 août 2016 pour leur remise. Les recherches ne figurant pas au dossier au moment de la demande de fermeture du dossier, l'intéressé avait été suspendu pour absence de recherches d'emploi avant chômage. La conseillère jugeait globalement insuffisantes les recherches d'emploi avant chômage.

Par décision du 28 novembre 2016, sans avoir communiqué cette détermination au préalable à l'assuré, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a partiellement admis l'opposition et a réformé la sanction prononcée par l'ORP en réduisant sa durée de douze à neuf jours de suspension. Le SDE a procédé par substitution de motifs, admettant que si l'assuré avait effectué des recherches d'emploi avant le début du chômage, ces démarches étaient toutefois insuffisantes.

**B.** F.\_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, par acte déposé le 12 décembre 2016, concluant à son annulation. En substance, il expose avoir travaillé à l'E.\_\_\_\_\_ (E.\_\_\_\_\_ ) pour la coordination de l'aide

humanitaire, en détachement de la Fédération internationale de la C.\_\_\_\_\_, pour l'organisation du Sommet mondial sur l'action humanitaire, convoquée par le Secrétaire général des E.\_\_\_\_\_, les 23 et 24 mai 2016, à [...]. Neuf mille personnes y avaient participé, dont des ministres et cinquante-cinq chefs d'Etat. Dans ce contexte, toute l'équipe d'organisation avait travaillé « quasiment jour et nuit dans les semaines précédant le sommet et pendant l'événement lui-même », ce qui laissait peu de temps pour des recherches d'emploi. Malgré cette charge de travail, le recourant avait pris de nombreux contacts et mobilisé son carnet d'adresses, rencontré régulièrement des connaissances et des contacts auprès d'organismes internationaux. Dans la plupart des cas, il ne s'agissait pas d'offres de service à proprement parler, de sorte que les contacts n'avaient pas été mentionnés dans la liste des recherches d'emploi avant chômage. Dans son domaine professionnel, la mobilisation d'un réseau était particulièrement importante. Il avait notamment rencontré une responsable de l'A.\_\_\_\_\_ qui avait créé le poste qu'il occupe actuellement. Le recourant soutient par conséquent avoir « fait tous les efforts possibles dans le contexte d'une activité professionnelle très exigeante, pour obtenir un emploi dans les plus brefs délais ». Il prétend à ce propos que la stratégie de mobilisation de son réseau, visant la qualité plutôt que la quantité, a porté ses fruits.

Dans sa réponse du 2 février 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision sur opposition querellée. L'intimé observe que le recourant n'allègue la sollicitation d'un réseau de contacts qu'au stade de la présente procédure devant le Tribunal cantonal, que « ces dires ne sont pas circonstanciés et ne peuvent pas être pris en considération » et qu'enfin, le fait d'activer des réseaux professionnels ne saurait remplacer une réelle recherche d'emploi, par une démarche concrète auprès d'un employeur potentiel selon les méthodes de postulation ordinaires.

Une copie de cette écriture a été transmise au recourant, lequel n'a pas procédé plus avant.

## **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 à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (cf. art. 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 (cf. art. 56 al. 1 LPGA) devant le 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 art. 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 (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, 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 et qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

**b)** La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]). Correspondant à neuf jours de suspension, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr., de sorte que la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le litige porte sur la suspension du recourant dans l'exercice du droit aux indemnités journalières durant neuf jours, sanction prononcée au motif qu'il n'aurait pas suffisamment fourni d'efforts en matière de recherches d'emploi avant son inscription au chômage le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Il

n'est plus contesté, en revanche, que le recourant a effectué des recherches d'emploi durant la période avant le début du chômage.

**3. a)** Le SDE semble reprocher au recourant de n'avoir pas présenté son argumentation relative à l'activation de ses réseaux professionnels avant le dépôt de son recours devant le Tribunal cantonal. Il lui reproche également de n'avoir pas présenté ces allégations de manière plus « circonstanciée ». Ces griefs sont infondés.

**b)** Il ressort d'un procès-verbal d'entretien téléphonique du 23 novembre 2016 avec la conseillère du recourant à l'ORP que celle-là lui a imparti un délai au 5 août 2016 pour produire la liste de ses recherches d'emploi des mois d'avril, mai et juin 2016. Il ressort également du procès-verbal d'entretien du 29 août 2016 que ce second entretien s'est bien déroulé (« Synthèse de l'entretien : Ok [...] ») et que la conseillère n'a soulevé aucune critique relative aux recherches d'emploi effectuées jusqu'alors (« Analyse des démarches de recherches : Ok [...] »). Rien n'indique dans ce procès-verbal que les recherches d'emploi pour les mois d'avril, mai et juin 2016 étaient encore manquantes à l'époque. Dans ces circonstances, on doit tenir pour établies les allégations du recourant relatives à la production, le 29 août 2016, de la liste de ses recherches d'emploi pour les mois d'avril, mai et juin 2016, ainsi que sur l'absence de critique de sa conseillère sur ce point. Les diverses allégations du recourant au dossier sont absentes de contradictions, formulées de manière relativement précise et crédibles. Aucune pièce au dossier ne les contredit ; au contraire, les pièces permettant de vérifier certaines allégations les confirment. Au vu de ce qui précède, et en particulier des procès-verbaux d'entretien mentionnés, on comprend mal sur quoi repose la décision de suspension du 22 septembre 2016 pour absence de recherches d'emploi avant le début du chômage. On comprend mal également le revirement de la conseillère en placement lors de son entretien téléphonique du 23 novembre 2016 avec le Service de l'emploi, lors duquel elle a estimé que les recherches d'emploi avant chômage étaient globalement insuffisantes. On doit, à ce stade, constater que la décision de suspension du 22 septembre 2016 résulte très probablement

d'une inadvertance au niveau de l'ORP, où l'on a constaté à tort l'absence de toute recherche d'emploi avant chômage. Cette inadvertance aurait pu être évitée si l'assuré avait été entendu avant la décision de suspension.

**c)** Par la suite, en procédure d'opposition, le Service de l'emploi a invité la conseillère du recourant à l'ORP à se déterminer, par téléphone. Le recourant n'a pas été informé de cette communication téléphonique et n'a pas pu se déterminer à son propos avant la procédure de recours. Le Service de l'emploi a par ailleurs procédé à une substitution de motifs et a fondé la mesure de suspension sur le caractère insuffisant des recherches d'emploi, plutôt que sur l'absence de recherches d'emploi. Il n'a pas entendu le recourant à ce propos avant de statuer sur opposition. Le recourant n'avait donc aucun motif, au stade de l'opposition, de présenter des allégations, des moyens de preuve et, de manière générale, une argumentation pour démontrer qu'au contraire, ses recherches étaient suffisantes de son point de vue. Il a, logiquement, contesté le motif pour lequel la suspension initiale avait été prononcée, en alléguant avoir remis la liste de ses recherches d'emploi lors d'un entretien du 29 août 2016.

**d)** Au regard de ce qui précède, la procédure suivie par l'ORP, puis par le Service de l'emploi, est en tous les cas à la limite d'une violation du droit d'être entendu du recourant (cf. art. 29 al. 2 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]). Le point de savoir si cette limite a été franchie peut demeurer ouvert, compte tenu de ce qui suit. A ce stade, on rendra toutefois l'intimé attentif au fait qu'à défaut d'entendre l'assuré avant la première décision de suspension, la procédure d'opposition doit être étoffée de manière à mieux garantir que l'assuré puisse présenter son point de vue sur les principaux griefs qui lui sont faits. On contribuera ainsi également à éviter qu'un recourant soulève certains griefs et allègue certains faits, pour la première fois, en procédure de recours devant le Tribunal cantonal plutôt que dans la procédure d'opposition prévue à cet effet.

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

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 (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 ; cf. 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 ; elle 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 - même en cas de congé sabbatique ou de séjour à l'étranger -, ainsi que durant les services militaire et civil (RUBIN, *op. cit.*, n. 12 *ad art.* 17 p. 199 et les références).

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 ne cesse en effet 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).

**b)** De manière générale, on ne peut pas apprécier les efforts de recherche d'emploi d'un assuré en s'en tenant de manière schématique à une limite purement quantitative. 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 (RUBIN, *op. cit.*, n. 24 *ad art.* 17 p. 202 ; TF 8C\_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et la référence citée).

**c)** En l'occurrence, le recourant a effectué cinq recherches d'emploi concrètes en avril 2016, trois en mai 2016 et quatre en juin 2016. C'est effectivement peu, mais il faut tenir compte de la charge de travail particulière à laquelle il a dû faire face en vue de la préparation d'une conférence internationale les 23 et 24 mai 2016. Ses allégations, sur ce point également, sont crédibles et l'on doit admettre que dans ces circonstances particulières, l'effort de recherche d'emploi raisonnablement exigible du recourant n'était pas le même que pour une personne effectuant un horaire de travail normal ou se trouvant au chômage complet. Par ailleurs, si les recherches d'emploi étaient en nombre limité, elles étaient complétées d'un effort particulier de rappel des contacts et

de constitution ou reconstitution d'un réseau professionnel. A lui seul, ce travail de réseautage n'était pas suffisant, mais il est venu compléter efficacement les recherches d'emploi, puisqu'il s'est concrétisé par la reprise d'une activité en septembre 2016, ce qui témoigne de la réalité des efforts du recourant et de leur qualité. Il n'y a donc pas lieu de constater que les recherches d'emploi qu'il a effectuées avant son chômage étaient insuffisantes.

Dans ces circonstances, le recours doit être admis et la décision querellée annulée.

**5.** Il ne se justifie pas de percevoir d'émolument judiciaire, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant agi sans recourir aux services d'un mandataire professionnel pour la défense de ses intérêts (art. 61 let. g LPGA et art. 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 28 novembre 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 :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- F. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :