

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 avril 2018

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

S. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 17 et 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 et 45 OACI.

E n f a i t :

A. S._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1991, s'est annoncé le 21 novembre 2014 en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de M._____ (ci-après : l'ORP), parachevant en parallèle sa formation d'installateur-électricien jusqu'à l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC) le 30 juin 2015.

Après avoir cumulé plusieurs sanctions dans le cadre de son suivi à l'ORP (absences de recherches d'emploi y compris avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage, rendez-vous manqués), l'assuré a été déclaré inapte au placement du 1^{er} février au 30 mars 2015, puis à nouveau à compter du 1^{er} septembre 2015. Le 17 novembre 2015, il a été informé que, conséquemment, son inscription dans le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) était annulée.

B. Après avoir effectué une mission temporaire chez L._____ SA du 1^{er} octobre 2016 au 3 février 2017 pour le compte de l'agence de placement I._____ SA puis servi dans la protection civile du 6 au 17 février 2017, l'assuré s'est une nouvelle fois annoncé le 20 février 2017 à l'ORP en tant que demandeur d'emploi. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert à compter de cette date.

Le 3 mars 2017, l'ORP a réceptionné un formulaire de « *Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » non daté, portant sur les recherches effectuées avant l'inscription au chômage. Ce document répertoriait huit candidatures réparties sur deux mois (intervenues respectivement les 3, 8, 13, 18, 23 et 28 février 2017, ainsi que les 1^{er} et 2 mars 2017).

Par décision du 16 mars 2017, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage durant neuf jours à compter du 20

février 2017, en raison de l'insuffisance de ses recherches d'emploi pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

L'intéressé s'est opposé à cette décision le 22 mars 2017. Il a fait valoir qu'il avait informé la société L._____ SA et I._____ SA le 1^{er} février 2017 de sa convocation à la protection civile et que son réengagement à son retour le 20 février 2017 lui avait alors été certifié. Le vendredi 17 février 2017, l'entreprise L._____ SA l'avait toutefois contacté par téléphone pour lui annoncer « *qu'ils revenaient sur leur promesse de [l]e réengager pour le 20 février 2017* ». Il n'était ainsi pas responsable de l'absence de recherches d'emploi durant cette période, dans la mesure où L._____ SA lui avait assuré de le reprendre après la protection civile.

Par correspondance du 11 mai 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a invité l'assuré à produire tout document susceptible de confirmer la promesse d'embauche évoquée. Un délai au 23 mai 2017 lui était imparti à cet effet, faute de quoi l'affaire serait traitée sur la base des pièces au dossier.

Aux termes d'un courrier du 18 mai 2017, l'intéressé a indiqué s'être adressé par courriel à l'agence I._____ SA le 17 mai 2017 - date à laquelle il avait reçu la correspondance susdite du SDE - afin d'obtenir le document nécessaire pour le traitement de son dossier. Le délai imparti au 23 mai 2017 lui paraissant néanmoins trop bref et lui faisant craindre que la lettre demandée ne lui parvienne qu'après son expiration, il en a requis la prolongation au 31 mai 2017.

Par décision sur opposition du 22 mai 2017, le SDE a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP du 16 mars 2017. Il a retenu pour l'essentiel que sur les trois mois précédant l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation, soit du 20 novembre 2016 au 19 février 2017, l'assuré n'avait effectué aucune postulation pour la période du 20 novembre 2016 au 19 janvier 2017, puis en avait effectué quatre entre le 20 janvier et le 19 février 2017. Or, quatre recherches d'emploi sur une période de trois

mois ne pouvaient être considérées comme suffisantes. Peu importaient de surcroît les allégations de l'assuré selon lesquelles son précédent employeur était revenu le 17 février 2017 sur une promesse orale d'engagement dès le 20 février 2017. En effet, pour qu'un chômeur soit considéré comme étant assuré d'obtenir un emploi, il devait disposer d'un précontrat ou établir d'une autre manière que l'entrée en service était certaine - ce que l'intéressé n'avait pas été en mesure de prouver. A cela s'ajoutait que l'assuré aurait dû se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas et ainsi fournir des efforts nettement plus conséquents en vue de retrouver un emploi, étant relevé que l'obligation de rechercher activement un emploi avant le chômage n'était pas subordonnée à une information préalable. Partant, c'était à juste titre que l'ORP l'avait sanctionné. Concernant par ailleurs la quotité de la sanction, le SDE a estimé que l'office n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une suspension d'une durée correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en pareil cas.

Par envoi électronique du 31 mai 2017 à 09h35, l'assuré a transmis à l'autorité un courriel adressé le jour même à 09h20 par un responsable de la société L. _____ SA, succursale de [...]. Il en résultait ce qui suit :

"Bonjour Monsieur S. _____,

Pour donner suite à votre demande, effectivement nous n'avons pas pu vous [r]eprendre le 20 février 2017 suite au modification planning [sic] du chantier au quel [sic] vous étiez prév[u] de revenir."

Par correspondance du 31 mai 2017, le SDE a informé l'assuré que le courriel transmis ne justifiait pas de reconsidérer la décision rendue, contre laquelle des voies de droit étaient au demeurant ouvertes.

C. Par acte du 28 juin 2017 adressé au SDE et transmis le 30 juin suivant à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, S. _____ a déclaré « *faire opposition* » au courrier du 31 mai 2017, concluant implicitement à l'annulation de la

suspension prononcée à son encontre. En substance, il reprend les éléments mis en exergue dans ses précédentes écritures.

Dans sa réponse du 17 août 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours. Il relève en particulier que si la demande de prolongation de délai formulée par le recourant en vue de remettre une attestation de son ancien employeur n'a certes pas été prise en compte, l'octroi d'une telle prolongation n'aurait toutefois pas influé sur l'issue de l'affaire. En effet, le courriel envoyé le 31 mai 2017 par l'ancien employeur ne permet pas de déduire que l'intéressé était assuré d'être engagé dès la fin de son service de protection civile.

Aux termes de sa réplique du 20 août 2017, le recourant maintient ses précédents motifs et conclusions.

Dupliquant le 26 octobre 2017, l'intimé confirme sa position.

D. Dans l'intervalle, après s'être encore vu infliger trois suspensions du droit à l'indemnité de chômage les 23 mars et 12 avril 2017 (respectivement pour défaut de présentation à la séance d'information centralisée pour les demandeurs d'emploi [SICORP], refus d'observer les instructions et refus d'emploi convenable), l'assuré annoncera une reprise d'emploi pour le 3 avril 2017, ensuite de quoi l'ORP lui communiquera le 18 avril 2017 l'annulation de son inscription en tant que demandeur d'emploi.

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, à moins que la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0) n'y déroge expressément (cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition sont sujettes à recours (cf. 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 (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.

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 (cf. art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le recourant dans son droit aux indemnités de chômage pour une durée de neuf jours indemnifiables, eu égard à des recherches d'emploi insuffisantes au cours de la période précédant l'ouverture de ce droit.

3. Tenue d'agir selon la maxime d'office (cf. art. 89 LPA-VD), la Cour de céans constate tout d'abord que l'OAI a statué, le 22 mai 2017, sans avoir donné suite à la demande de l'assuré, du 18 mai 2017, tendant à la prolongation du délai fixé au 23 mai 2017 pour établir l'existence d'une promesse d'embauche auprès de L. _____ SA.

On peut sérieusement s'interroger sur la compatibilité d'une telle attitude avec la garantie formelle du droit d'être entendu (cf. art. 29 al. 2 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]) - en particulier, sous l'angle du droit pour le justiciable de

fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et de participer à l'administration des preuves (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.3 et 141 V 557 consid. 3.1 avec les références citées) – dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 142 III 360 consid. 4.1.4 et 137 I 195 consid. 2.2).

Une violation du droit d'être entendu, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, peut toutefois être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2 et 135 I 279 consid. 2.6.1). Or, il apparaît en l'espèce que le recourant a produit le 31 mai 2017 le fruit des démarches annoncées en procédure administrative et qu'il a eu l'occasion de faire valoir ses arguments sur le sujet tout au long de la présente procédure judiciaire, ouverte devant une instance jouissant d'un plein pouvoir d'examen pour statuer – le recours selon les art. 56 ss LPGA étant un moyen de droit complet permettant un examen de la décision entreprise en fait et en droit (cf. TF 9C_205/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 1.3, renvoyant à 9C_127/2007 du 12 février 2008 consid. 2.2). Aussi, même à admettre une éventuelle violation du droit d'être entendu, celle-ci devrait être considérée comme guérie devant la Cour de céans et n'aurait, dès lors, pas d'incidence sur l'issue de la procédure.

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'abréger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment, et d'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. 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 (cf. ATF 123 V 88 consid. 4c et les références). 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 (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2.2, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 avec les références).

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. Il incombe en particulier à un assuré de s'efforcer de trouver un nouvel emploi déjà pendant le délai de congé et, de manière générale, durant toute période qui précède l'inscription au chômage (cf. ATF 139 V 88 consid. 2.1.2 et la référence ; cf. TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.1 ; cf. également Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 9 ad art. 17 p.198 et les références). Selon son obligation de diminuer le dommage, l'assuré doit ainsi rechercher un nouvel emploi s'il se trouve dans une relation de travail dont il sait ou doit savoir qu'elle est susceptible d'être de courte durée et qui implique un risque de chômage accru (cf. TF 8C_271/2011 du 14 juin 2011 consid. 2.2). Dite obligation vaut donc également durant les derniers mois (en principe trois) d'un rapport de travail de durée déterminée (cf. ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; cf. Rubin, op. cit., n° 12 ad art. 17 p. 199 et les références), ainsi que durant les services militaire et civil (cf. Rubin, loc. cit.). 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 (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.2, 124 V 225 consid. 5b ; cf. TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1).

c) Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, est déterminante non

seulement la qualité, mais également la quantité des postulations. La quantité de candidatures est évaluée en fonction des circonstances concrètes ; dans la pratique, une moyenne de dix à douze candidatures par mois est généralement jugée suffisante (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 et les références ; cf. 124 V 225 consid. 4a et 6). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative ; il convient au contraire d'examiner les démarches de l'assuré au regard des circonstances concrètes du cas d'espèce (cf. TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 et les références).

5. 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 (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.3 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. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (cf. ATF 125 V 193 consid. 2 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 (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.2 et les références citées).

6. Aux termes de la décision entreprise, l'intimé a retenu que le recourant comptabilisait un nombre insuffisants de recherches d'emploi durant la période ayant précédé le droit aux indemnités de chômage - soit quatre postulations effectuées entre les 20 novembre 2016 et 19 février 2017.

a) Le recourant ne conteste pas l'obligation légale d'effectuer des recherches d'emploi avant le chômage, pas plus que le caractère insuffisant des recherches d'emploi concrètement réalisées durant la période examinée – éléments sur lesquels la Cour de céans ne reviendra donc pas, faute de controverse.

b) Il sied en revanche rappeler qu'avant son inscription au chômage le 20 février 2017, le recourant a effectué une mission temporaire du 1^{er} octobre 2016 au 3 février 2017 au sein de la société L. _____ SA, par l'intermédiaire de I. _____ SA, après quoi il a enchaîné avec un service de protection civile du 6 au 17 février 2017. Or, l'assuré fait valoir que l'entreprise L. _____ SA lui avait initialement promis du travail pour son retour de la protection civile mais que cette société s'est ensuite dédit le 17 février 2017 – ce qui explique, selon lui, l'insuffisance des recherches d'emploi effectuées avant son annonce à l'assurance-chômage.

Le recourant ne peut toutefois être suivi dans son argumentation. En effet, selon la jurisprudence, l'obligation de rechercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (cf. TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 et la référence citée). En l'espèce, si l'on peut certes admettre qu'une discussion a été menée avec la société L. _____ SA concernant les perspectives de l'assuré à son retour de la protection civile et qu'un engagement a pu être évoqué par l'entreprise susdite, les allégations du recourant quant à une promesse d'emploi ne sont en revanche pas établies au degré de la vraisemblance prépondérante (cf. consid. 5 supra). On relèvera en particulier que, selon le courriel de l'entreprise L. _____ SA du 31 mai 2017, le recourant n'a pas été repris suite à une modification de planning sur le chantier pour lequel il était « *prév[u]* de revenir ». Il suit de là que si des pourparlers ont bien été engagés dans le contexte d'un chantier précis, le planning du chantier en question n'était pas définitif mais encore soumis à modification lors de la discussion. Il n'est dès lors pas crédible que la société ait fourni des assurances concrètes à l'égard d'un chantier dont le planning n'était pas même arrêté. Il convient bien au

contraire de retenir que la discussion n'était pas avancée au point de déboucher sur une garantie formelle d'engagement - entérinée sous la forme d'un contrat ou d'un précontrat - et que, dès lors, l'entrée en service n'était pas acquise au sens de la jurisprudence précitée (cf. TF 8C_800/2008 loc. cit.).

On relèvera de surcroît que selon le formulaire de « *Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » portant sur les recherches effectuées avant l'inscription au chômage, le recourant a effectué des recherches d'emploi les 3, 8, 13 et 18 février 2017 - ce qui tend à démontrer qu'il était conscient de ne disposer d'aucune garantie quant à un éventuel retour auprès de L. _____ SA le 20 février 2017, à l'issue de son service de protection civile.

Partant, à défaut d'une entrée en service certaine auprès d'un nouvel employeur, le recourant ne pouvait se contenter de quatre postulations au cours de la période ayant précédé son annonce auprès de l'assurance-chômage.

c) Au regard de ce qui précède, force est de constater que le recourant n'a pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI, sans qu'aucune circonstance ne justifie cette lacune. Sur le principe, la suspension de son droit à l'indemnité de chômage ne prête donc pas le flanc à la critique.

7. Il convient encore d'examiner la quotité de la sanction prononcée à l'encontre du recourant.

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 soixante jours. 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).

L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (cf. ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b).

Il résulte de la jurisprudence 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, et que le barème adopté par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), qui constitue un instrument précieux pour les 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 (cf. TF 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié in ATF 139 V 164]).

b) En qualifiant la faute du recourant de légère et en fixant la durée de suspension à neuf jours, correspondant au minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches insuffisantes durant un délai de congé de trois (cf. Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], ch. D72), l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et son appréciation ne prête pas le flanc à la critique.

Il n'y a ainsi pas lieu de revenir sur la quotité de la sanction infligée au recourant – dont on notera par surabondance qu'il avait, à l'époque des faits litigieux, déjà fait l'objet de plusieurs sanctions pour des manquements aux prescriptions de l'assurance-chômage, notamment au motif de recherches d'emploi insuffisantes avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage.

8. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (cf. art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant - au demeurant non assisté par un mandataire professionnel - n'obtient pas gain de cause (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD et 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours déposé le 28 juin 2017 par S. _____ est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 22 mai 2017 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- S. _____,
- 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 :