

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 janvier 2018

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique

Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

O. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et al. 3 LACI ; art. 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. O. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), ressortissant turc né en 1979, a été engagé en qualité d'ouvrier en tôlerie, serrurerie et ventilation, par la société U. _____ Sàrl dès août 2013. Il a été licencié par courrier du 25 octobre 2016 avec effet au 31 décembre 2016.

L'assuré a dès lors sollicité des prestations de l'assurance-chômage à partir du 1^{er} janvier 2017 en s'inscrivant à l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP).

B. A la requête de l'ORP, l'assuré a complété un formulaire récapitulant les offres de services effectuées avant d'émarger à l'assurance-chômage, lequel fait état de onze postulations déposées entre le 1^{er} et le 22 décembre 2016.

Vu l'absence de toutes recherches personnelles d'emploi en novembre 2016, l'ORP a considéré celles-ci comme insuffisantes avant le chômage. Il a en conséquence prononcé une suspension de quatre jours dans l'exercice du droit à l'indemnité à l'encontre de l'assuré par décision du 26 mai 2017.

C. L'assuré, avec le soutien de son ancien employeur, s'est opposé à cette décision par courrier du 30 mai 2017. Il a exposé avoir dû occuper son poste au sein de U. _____ Sàrl jusqu'au terme de son contrat, ce qui l'avait empêché d'effectuer davantage d'offres de services.

Saisi de la procédure d'opposition, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé), Instance Juridique Chômage, a rendu sa décision sur opposition en date du 31 août 2017 et maintenu la décision contestée. Il a notamment relevé que la sanction infligée aurait pu être fixée à cinq jours de suspension dès lors que l'obligation de rechercher un emploi avait débuté le 25 octobre 2016. Il a cependant renoncé à réformer la sanction en question au détriment de l'assuré.

D. Ce dernier a déféré la décision sur opposition précitée à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte de recours déposé le 7 septembre 2017. Il a conclu à son annulation sur la base des arguments précédemment soulevés.

Le SDE a répondu au recours le 23 octobre 2017 et en a proposé le rejet, tout en se référant aux considérants de la décision sur opposition attaquée.

Par écritures subséquentes des 8 et 25 novembre 2017, l'assuré a maintenu sa position, relevant au surplus n'avoir nullement été informé de son devoir de rechercher un emploi avant le chômage, respectivement dès la résiliation des rapports de travail. Il a par ailleurs souligné avoir entamé ses démarches en décembre 2017 et en avoir fourni tous les justificatifs à l'ORP.

Le SDE a persisté dans ses conclusions aux termes d'une détermination du 1^{er} décembre 2017.

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 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 18 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, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent, selon les formes prescrites par la loi, le recours est recevable. La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité, objet de la décision entreprise, 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 sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de quatre jours, motif pris que ses

recherches d'emploi durant la période précédant son inscription au chômage n'étaient pas suffisantes.

Le recourant se plaint par ailleurs dans ce contexte de l'absence d'informations eu égard à ses obligations en matière de recherches d'emploi, invoquant implicitement une violation de l'obligation de renseigner incombant à l'ORP.

3. 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. 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 [Tribunal fédéral] 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 ; TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 208/03 du 26 mars 2004 et les références ; TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.2). 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).

d) 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 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. a) L'art. 27 LPGA prévoit que les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations ; sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2).

Tandis que l'al. 1 de cette disposition pose une obligation générale et permanente de renseigner, indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées - obligation de renseigner qui sera satisfaite par le biais de brochures, fiches, instructions, etc. -, l'al. 2 prévoit un droit individuel d'être conseillé par les assureurs compétents. Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations. Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit savoir pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une

situation concrète face à l'assureur (ATF 131 V 472 consid. 4 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.2).

b) Dans le domaine de l'assurance-chômage, les principes découlant de l'art. 27 LPGA sont concrétisés à l'art. 19a OACI. Cette disposition prévoit que les organes d'exécution renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage (al. 1). Selon l'art. 19a al. 2 OACI, les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (cf. art. 81 LACI). Enfin, conformément à l'art. 19a al. 3 OACI, les autorités cantonales et les offices régionaux de placement renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans les domaines d'activité spécifiques (cf. art. 85 et 85b LACI).

c) L'obligation spécifique de renseigner implique des renseignements et conseils spécialisés devant permettre aux personnes intéressées d'obtenir les prestations les plus avantageuses possibles, compte tenu de leur situation personnelle et des éventuels changements de circonstances (TFA C 44/05 du 19 mai 2006 consid. 3). L'étendue du devoir de renseigner et de conseiller dépend de la situation individuelle dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 8C_1041/2008 du 12 novembre 2009 consid. 6.2).

d) Les art. 27 LPGA et 19a OACI n'exigent pas que l'administration donne des réponses à toutes les questions théoriques possibles, ce afin de ne pas submerger les assurés d'informations éventuellement inutiles (TF 8C_899/2009 du 22 avril 2010 consid. 4.2). Aucun devoir de renseigner ou de conseiller n'incombe à l'institution d'assurance tant qu'elle ne peut pas, en prêtant l'attention usuelle, reconnaître que la personne assurée compromet son droit aux prestations (ATF 133 V 249 consid. 7.3).

5. Le recourant, à l'issue de son écriture du 25 novembre 2017, reproche une insuffisance de renseignements quant à son obligation de recherches d'emploi avant le chômage, tout en rappelant avoir fourni les justificatifs réclamés par l'ORP pour la période précédant la fin de ses rapports de travail. Il souligne également avoir occupé son emploi jusqu'au dernier jour de son contrat de travail. Ces arguments ne sauraient toutefois être suivis.

En effet, en cas de perte d'emploi et de l'imminence d'un recours à l'assurance, l'obligation de procéder à des offres de services est considérée comme une règle élémentaire de comportement (cf. considérant 3c supra). L'ORP n'a en conséquence pas d'obligation d'information générale ou particulière à l'attention de chômeurs potentiels, ce qui implique que le recourant ne peut se prévaloir de l'absence de renseignements spécifiques sur cette question.

On ajoutera que la poursuite de l'activité jusqu'au terme du contrat de travail ne justifie pas davantage des recherches d'emploi nulles ou insuffisantes pendant le délai de congé. Il est précisé que l'employeur doit accorder au travailleur, une fois le contrat dénoncé, le temps nécessaire pour chercher un autre emploi (cf. art. 329 al. 3 CO). Le travailleur a donc un droit légal à ce temps libre extraordinaire, et même aussi s'il est l'auteur de la résiliation du contrat.

En l'occurrence, il appartenait au recourant de procéder spontanément à des offres de services dès la connaissance de la résiliation de son contrat intervenue par courrier du 25 octobre 2016. Il se devait d'organiser son temps libre pour rechercher un emploi et avait la possibilité de requérir le temps nécessaire aux démarches corrélatives auprès de son employeur jusqu'à la fin du contrat de travail.

6. A ce stade, il s'agit d'examiner si les recherches d'emploi attestées par le recourant pour la période précédant le chômage sont effectivement insuffisantes et de se prononcer sur le bien-fondé de la sanction incriminée.

Il n'est pas contesté que le recourant a fait état de onze postulations à compter du 1^{er} décembre 2016. Aucune recherche d'emploi n'est en revanche attestée pour le mois de novembre 2016.

A l'instar de l'intimé, on doit considérer qu'il appartenait au recourant de procéder à des recherches d'emploi dès réception du courrier de résiliation du 25 octobre 2016, mais au plus tard dès novembre 2016, et de les intensifier à l'approche de son inscription à l'assurance. Ainsi qu'il a été rappelé ci-avant (cf. considérant 6 supra), l'employeur du recourant était au demeurant dans l'obligation de lui accorder le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi, ce dès l'envoi du courrier de résiliation des rapports de travail. On ne voit au surplus pas de raison qui expliquerait spécifiquement l'absence de recherches d'emploi en novembre 2016. Le recourant était également au bénéfice d'une activité lucrative à cette période, tout comme en décembre 2016 où il a néanmoins été en mesure de proposer ses services à onze reprises.

Dès lors, il convient de se rallier intégralement à la position de l'intimé et de considérer que le recourant n'a pas déployé tous les efforts raisonnablement exigibles pour éviter d'émerger à l'assurance-chômage, en ne procédant à aucune recherche d'emploi en novembre 2016. La suspension du droit à l'indemnité de chômage prononcée par l'intimé n'est donc pas critiquable dans son principe.

7. Reste à 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, par motif de suspension, 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 LACI, p. 327 ; TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 ; C 224/02 du 16 avril 2003 consid. 5).

b) 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).

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 (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, Bâle/Genève/Munich 2007, n. 855, p. 2435).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (cf. Bulletin LACI IC, janvier 2014, chiffre D72). Un tel barème 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. Cela 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. par ex. TF 8C_337/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2). En revanche, la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (DTA 1999 n° 32 p. 184).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif (« Ermessensüberschreitung ») ou négatif (« Ermessensunterschreitung ») de son pouvoir d'appréciation ou a abusé (« Ermessensmissbrauch ») de celui-ci (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in : ATF 133 V 640, mais in : SVR 2008 ALV n° 12 p. 35).

c) Le barème du SECO susmentionné prévoit, en cas de recherches insuffisantes pendant le délai de congé, 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, janvier 2014, chiffre D72).

En l'espèce, l'intimé a qualifié la faute du recourant de légère et a fixé une durée de suspension inférieure au minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches insuffisantes durant un délai de congé de deux mois. Il a dès lors largement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce – en particulier des efforts consentis par le recourant en décembre 2016 – de sorte que son appréciation peut être confirmée. La sanction doit dès lors être maintenue, l'intimé n'ayant manifestement pas abusé de son pouvoir d'appréciation dans la fixation de sa quotité.

8. En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

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, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 31 août 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, par l'envoi de photocopies, à :

- O._____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne.

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 :