

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 janvier 2019

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

E._____, à N._____, recourant,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. Ressortissant serbe, E._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1991, est entré en Suisse en 2016.

Par contrat de travail du 20 mai 2016, conclu pour une durée indéterminée, E._____ a été engagé en qualité d'aide-jardinier par la société D._____ Sàrl. Le début de l'activité était prévu le 1^{er} juin 2016. L'employeur a licencié l'assuré au 30 novembre 2016, au motif qu'il n'y avait pas suffisamment de travail durant l'hiver (attestation de l'employeur du 15 décembre 2017). E._____ ne s'est pas annoncé à l'assurance-chômage.

Le 20 mai 2017, l'assuré a conclu un nouveau contrat de travail de durée indéterminée prévoyant son entrée au service de l'employeur précité en qualité d'aide-jardinier à compter du 1^{er} mars 2017. Invoquant une activité insuffisante durant la période hivernale, D._____ Sàrl a résilié les rapports de travail au 30 novembre 2017 (courrier de l'employeur du 30 octobre 2017 et attestation de l'employeur du 11 décembre 2017).

E._____ s'est inscrit le 1^{er} décembre 2017 à l'Office régional de placement de N._____ (ci-après : l'ORP) comme demandeur d'emploi à plein temps, sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 4 décembre 2017 que E._____ a été invité à présenter les recherches d'emploi effectuées au cours des trois derniers mois ayant précédé son chômage.

Par décision du 5 décembre 2017, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant quatre jours à compter du 1^{er} décembre 2017, au motif qu'il n'avait pas effectué suffisamment de

recherches d'emploi durant la période précédant la date à partir de laquelle il avait revendiqué l'indemnité de chômage.

E. _____ s'est opposé à cette décision en date du 6 décembre 2017. Après avoir indiqué qu'il ignorait qu'il lui incombait d'effectuer des recherches d'emploi trois mois avant de s'annoncer à l'assurance-chômage, il a fait valoir que, selon les renseignements communiqués à la demande de son épouse par l'ORP au mois d'octobre 2017, l'obligation de postuler ne débutait, dans son cas, qu'un mois avant l'inscription au chômage. Dès lors qu'il s'était fié aux indications données, l'ORP ne pouvait lui reprocher d'avoir manqué à ses obligations. Partant, il sollicitait le réexamen de son dossier et la suppression de la sanction prononcée à son endroit.

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 11 janvier 2018, confirmant la décision de sanction du 5 décembre 2017. Il a tout d'abord rappelé qu'en vertu des règles applicables, les trois mois ayant précédé l'ouverture du droit de l'assuré aux indemnités - en l'occurrence du 1^{er} septembre au 30 novembre 2017 - constituaient la période à examiner pour évaluer s'il avait suffisamment recherché un emploi avant chômage. Le SDE a constaté que l'intéressé n'avait effectué aucune recherche durant le mois de septembre, six au cours du mois d'octobre et sept pendant le mois de novembre, ce qui faisait apparaître comme insuffisantes les recherches effectuées au mois de septembre. Le SDE s'est penché sur les arguments avancés par l'assuré pour justifier son manquement. Il a souligné que, au bénéfice d'un contrat saisonnier considéré comme précaire, il devait s'employer à rechercher activement un emploi trois mois avant son inscription à l'assurance-chômage ; il lui incombait de poursuivre ses démarches tant et aussi longtemps qu'il n'était pas au bénéfice d'une promesse d'embauche ferme afin d'éviter d'émarger à l'assurance-chômage. Il devait ainsi se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas, ce qui relevait de son obligation de diminuer le dommage. Dans ce contexte, le fait qu'il n'ait pas reçu d'information préalable quant à ses devoirs envers

l'assurance-chômage n'était pas déterminant. Le SDE a ainsi considéré que l'assuré n'avait pas fait tout ce qui pouvait raisonnablement être exigé de lui pour trouver un emploi convenable durant la période ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage. En ce qui concernait la quotité de la suspension, l'ORP n'avait pas outrepassé son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une durée de suspension inférieure au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois, compte tenu des postulations effectuées en octobre et en novembre 2017.

B. Par acte du 19 janvier 2018, E. _____ a recouru contre cette décision devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Reprenant les arguments développés dans le cadre de son opposition, il a répété qu'il ignorait qu'il devait effectuer des recherches durant les trois derniers mois précédant son inscription au chômage. Il a exposé qu'après des recherches infructueuses sur internet, son épouse s'était adressée à l'ORP au début du mois d'octobre 2017 en vue d'obtenir des renseignements au sujet du fonctionnement de l'assurance-chômage. Il lui aurait été répondu à cette occasion qu'un aide-jardinier au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée s'inscrivant pour la première au chômage devait débiter ses recherches d'emploi un mois avant la fin de son contrat. Se fondant sur ces indications, il a ainsi effectué, conjointement avec son épouse, diverses postulations au mois d'octobre afin d'éviter le chômage. Estimant dans ces conditions qu'il n'avait pas manqué à ses obligations, il a demandé le réexamen de son dossier et l'annulation de la sanction prononcée.

Dans sa réponse du 20 février 2018, le SDE a indiqué que les arguments invoqués dans l'acte de recours n'étaient pas susceptibles de modifier la décision attaquée, aux considérants de laquelle il a pour le surplus renvoyé. Partant, il a conclu au rejet du recours.

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 ; BLV 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. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de quatre 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'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.

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 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 ; 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).

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) L'intimé a en l'espèce retenu que l'obligation de rechercher un emploi existait durant les trois derniers mois du contrat de durée indéterminée du recourant, soit les mois de septembre, octobre et novembre 2017. Les postulations ayant été jugées suffisantes pour les mois d'octobre et novembre 2017, est seule litigieuse l'absence de postulation durant le mois de septembre 2017.

b) L'allégation du recourant selon laquelle un renseignement erroné aurait été donné à l'ORP à son épouse ne lui est d'aucun secours. En effet, en tant qu'elle n'est corroborée par aucune pièce au dossier, il n'y a pas lieu de la tenir pour établie, de sorte qu'elle ne sera pas retenue. Quoi qu'il en soit, comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 3c), il est notoire que l'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage et que, même sans avoir été renseignés par l'autorité, les assurés sont censés connaître ces devoirs. En cas de violation de leurs obligations, une sanction peut ainsi être prononcée même en l'absence de renseignement avant l'inscription à l'ORP. Dans ce contexte, il importe donc peu que l'ORP n'ait pas (suffisamment) informé le recourant des exigences en matière de recherches d'emploi avant chômage pour juger du bien-fondé de la sanction litigieuse.

c) Cela étant, durant le mois de septembre 2017, l'assuré était encore sous contrat n'ayant pas encore été licencié. L'intimé lui oppose néanmoins la précarité de son contrat, fut-il de durée indéterminée, dès lors qu'il se savait saisonnier, et le devoir de rechercher du travail trois mois avant l'inscription à l'assurance-chômage. Il invoque à cet égard l'arrêt rendu le 12 août 2014 (cause n° ACH 174/13 - 121/2014) par la Cour de céans, qui avait confirmé une mesure de suspension prononcée à l'encontre d'un assuré qui n'avait pas justifié de recherches d'emploi pendant une mission de durée indéterminée. Elle avait précisé que, même quand une mission était prévue pour une durée indéterminée, un intérimaire devait s'attendre - *ex lege* - à ce que son rapport de travail prenne fin dans de brefs délais.

Cette jurisprudence n'est toutefois pas transposable au cas d'espèce ; dans cet arrêt, à l'instar de celui rendu par la Cour de céans le 11 mai 2017 (cause n° ACH 66/16 - 103/2017), il s'est agi d'assurés licenciés à plusieurs reprises et inscrits à plusieurs reprises également au chômage, de sorte que le caractère précaire de leur contrat leur était connu, de même que la survenance de leur période de chômage, ponctuée de gain intermédiaire. Cette prévisibilité fait toutefois défaut dans le cas du recourant. Certes licencié une première fois à fin 2016, puis réengagé en 2017, il ne s'était pas inscrit au chômage à la suite de son premier licenciement, sa première inscription étant celle de 2017. Par ailleurs, il n'a su le terme porté à son contrat que durant le mois d'octobre 2017, mois au cours duquel il avait déjà effectué des recherches d'emploi, qui allaient être qualifiées de suffisantes par la suite.

En réalité, l'obligation de rechercher un emploi avant la survenance effective du chômage débute dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (cf. art. 20 al. 1 let. d OACI), les efforts devant s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (cf. consid. 3c ci-dessus). A cet égard, on retient en principe le délai de congé en présence d'un contrat de durée indéterminée, respectivement le délai de dédite pour un intérimaire (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 9, 10 et 13 ad art. 17 p. 198 ss.).

Partant, il n'y avait pas à sanctionner une absence de recherche d'emploi pour le mois de septembre 2017, alors que l'intéressé, au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée, n'avait pas reçu son congé, ni n'était coutumier de l'inscription au chômage.

La suspension du droit à l'indemnité de chômage n'étant pas fondée dans son principe, il n'y a pas lieu d'en examiner la quotité.

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition litigieuse 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 (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 11 janvier 2018 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 :

- M. E. _____,
- 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 :