

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 6 décembre 2018

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffier : M. Schild

Cause pendante entre :

P._____, à [...], recourant, représenté par H._____, juriste à [...],

et

M._____, à Lausanne, intimé.

Art. 29 al. 2 Cst, art 14 al. 3, 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI.

E n f a i t :

A. P._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né au 1989, a obtenu un CFC d'employé de commerce en 2009. Il a ensuite obtenu un brevet d'officier logistique au terme d'une école de sous-officier au sein de l'I._____. Entre le mois d'octobre 2016 et le mois d'octobre 2017, l'assuré a été engagé pour une durée déterminée en tant qu'officier d'état-major pour le compte de F._____ au [...], le contrat ayant été par la suite prolongé jusqu'au 29 janvier 2018.

Entre le mois de novembre 2017 et le mois de janvier 2018, l'assuré a effectué dix-sept recherches d'emploi, à raison de neuf pour le mois de novembre, de deux durant le mois de décembre et de six en janvier.

B. En date du 30 janvier 2018, l'assuré s'est annoncé aux organes de l'assurance-chômage en s'inscrivant auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Il a indiqué être disponible pour un emploi salarié à 100% dès le 30 janvier 2018.

Lors d'un entretien de conseil du 8 février 2018, le conseiller ORP a enjoint l'assuré de postuler dans le domaine de la logistique et dans le tertiaire, de développer ses réseaux et de déposer des candidatures spontanées.

C. Par décision du 14 février 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant 6 jours à compter du 30 janvier 2018 en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour la période précédant son inscription à l'ORP.

L'assuré s'est opposé à la décision précitée par acte du 15 mars 2018. Il soutenait que, compte tenu de son séjour de près de 15 mois au [...], les obligations quant aux recherches d'emplois précédant son inscription à l'ORP ne sauraient lui être appliquées. Il reprochait à l'ORP

l'absence de prise en compte de la qualité des recherches effectuées antérieurement au mois de novembre 2017 et des difficultés inhérentes à la recherche d'emploi depuis le [...] (absence de téléphone et d'internet). Il relevait en outre avoir multiplié les contacts afin de trouver une fonction dans l'une des missions d'organisation ou au sein de l'I._____, ce qui, au vu de son parcours, constituait des recherches de qualité. Il reprochait finalement à l'ORP de ne pas l'avoir entendu.

Le 30 avril 2018, l'inscription de l'assuré auprès de l'ORP a été annulée, l'assuré ayant trouvé un nouvel emploi dès le 1^{er} mai 2018.

Par décision sur opposition du 30 avril 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : l'intimé ou le SDE), a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision attaquée. Il rappelait que la période pertinente pour l'examen des recherches d'emploi précédant l'inscription au chômage s'étendait du 30 octobre 2017 au 29 janvier 2018. Les recherches effectuées antérieurement ne pouvaient ainsi être prises en compte. Pendant la période en question, les recherches de l'assuré n'étaient pas suffisantes. Quant à l'existence d'un juste motif pouvant excuser le manquement reproché, le SDE a retenu que, malgré le fait que l'assuré se trouvait au [...], il n'était pas dispensé de l'obligation de procéder à des recherches d'emploi au vu des moyens de communication modernes actuels. Relevant que l'assuré devait se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas, le SDE observait que du réseautage ne saurait remplacer une recherche d'emploi au sens strict, cette dernière impliquant une réelle démarche auprès de l'employeur. Sur la question du droit d'être entendu, le SDE soulignait qu'il n'était pas nécessaire d'entendre les parties avant une décision sujette à opposition. Finalement, en prononçant une suspension de six jours pour faute légère, l'ORP n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

D. Par acte du 4 juin 2018, P._____, par l'intermédiaire de H._____, juriste, a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation. Il estimait qu'au vu de son séjour au [...], il ne pouvait pas se

voir appliquer les sanctions prévues en cas de recherches insuffisantes. Pour l'assuré, il n'y avait pas lieu de se tenir de manière schématique à une limite purement quantitative des démarches entreprises, le critère qualitatif ayant été ignoré. En l'occurrence, le recourant s'était efforcé, par plusieurs prises de contact, de chercher un emploi dans les domaines pertinents par rapport à sa formation, soit au sein de l'I. _____, de l' [...], mais également dans le secteur privé. Ces recherches devaient être considérées comme de qualité suffisante au vu de son parcours professionnel. Il a également allégué une violation du droit d'être entendu, n'ayant pu s'exprimer qu'une seule fois au cours de la procédure administrative, soit devant son conseiller ORP.

Par réponse du 2 juillet 2018, le SDE a conclu au rejet du recours et a renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse. Il relevait que l'assuré avait été capable de fournir neuf recherches d'emploi durant le mois novembre 2017. La baisse subséquente du nombre de recherches d'emploi n'était pas compréhensible, dès lors que les moyens de communication au [...] permettaient manifestement d'accomplir de telles démarches.

Répliquant en date du 1^{er} août 2018, l'assuré a confirmé ses conclusions. Il a notamment fait valoir que la situation politique au [...] était très compliquée et que les derniers mois sur place avaient nécessité des déplacements dans des zones reculées, difficilement accessibles. Ces divers déplacements avaient passablement entravé sa capacité à disposer d'une connexion internet afin d'effectuer les recherches nécessaires. Pour l'assuré, le caractère particulier de sa situation aurait dû être pris en compte.

Dupliquant le 17 août 2018, le SDE a confirmé ses conclusions, retenant que l'assuré n'avait pas invoqué des arguments susceptibles de modifier sa décision. Par ailleurs, son droit d'être entendu n'avait pas été violé, ce dernier n'impliquant pas le droit de s'exprimer oralement.

E n d r o i t :

a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

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 litige porte sur la suspension du recourant dans l'exercice du droit aux indemnités journalières durant 6 jours en raison de

recherches d'emploi insuffisantes pendant la période précédant son inscription au chômage, soit du 30 octobre 2017 au 29 janvier 2018.

3. Dans un premier moyen de nature formelle, le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu, n'ayant pas été auditionné lors de la procédure administrative. Il reproche également à l'autorité administrative de ne pas s'être déterminé sur la jurisprudence invoquée (TFA C 175/01 du 15 janvier 2004) lors de son opposition, rappelée à l'occasion de son recours.

a) L'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) garantit aux parties à une procédure judiciaire ou administrative le droit d'être entendues (également l'art. 42 LPGA dans le cadre des procédures devant les assureurs sociaux).

La jurisprudence en a déduit, en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 ; 141 V 557 consid. 3 ; 136 I 265 consid. 3.2 et les références citées). Le droit d'être entendu n'inclut cependant pas le droit d'être auditionné oralement, la procédure administrative étant en principe écrite (art. 27 al. 1 et 33 al. 2 LPA-VD).

Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. La réparation de la violation du droit d'être entendu doit toutefois rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte aux droits procéduraux de la partie lésée qui n'est pas particulièrement grave. En revanche, si l'atteinte est importante, il n'est en règle générale pas possible de remédier à la violation (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1). Toutefois, même si la violation du droit d'être entendu est grave, une réparation de ce vice procédural devant l'autorité de recours est également

envisageable si le renvoi à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. L'allongement inutile de la procédure qui en découlerait est en effet incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 137 I 195 consid. 2.3.1 et 2.3.2 ; 133 I 201 consid. 2.2 ; TF 6B_33/2014 du 13 mars 2014 consid. 2).

b) En l'espèce, comme le relève le recourant dans son acte de recours (al. 47), il n'existe pas de base légale imposant son audition au stade de la procédure administrative. Le principe du droit d'être entendu ne doit pas être compris dans son sens littéral, soit dans le sens d'une audition de la partie. Il suffit que l'assuré ait eu l'opportunité de faire valoir sa position et ses déterminations, comme en l'occurrence dans le cadre de la procédure d'opposition. Quant au défaut de motivation (al. 50), l'intimé n'a en l'occurrence pas ignoré les problèmes de communication depuis le [...]. Il ne s'est certes pas prononcé sur la jurisprudence citée par le recourant, soit l'arrêt TFA C 175/01 du 15 janvier 2004, (invoqué à l'alinéa 18 du recours et à l'alinéa 15 de son opposition). Le juge, respectivement l'administration, n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 136 V 351 consid. 4.2 et les références citées ; TF 5A_13/2011 du 8 février 2011 consid. 3.1). En l'occurrence, il peut être considéré que l'intimé a implicitement écarté cet argument. Une violation du droit d'être entendu ne saurait donc être retenue en l'occurrence.

4. Sur le fond, le recourant soutient, en vertu de la jurisprudence fédérale (TFA C 175/01 du 15 janvier 2004), être au bénéfice du motif de libération prévu à l'art. 14 al. 3 LACI de telle sorte qu'il ne peut être sanctionné en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI. Le recourant fait également valoir que les prises de contacts auprès de ses deux précédents employeurs constituent des démarches de qualité, compte tenu de son parcours professionnel et du fait qu'il se trouvait au [...] lors des trois mois précédant son inscription au chômage. Quant à l'intimé, il retient en substance que, le fait que l'intéressé se trouvait à l'étranger ne

le dispensait pas d'effectuer un nombre suffisant de recherches d'emploi avant son inscription au chômage.

5. 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 (ATF 139 V 88 consid. 2.1.2 et la référence ; 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 (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 (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; cf. Boris Rubin, op. cit, n° 12 ad art. 17 p. 199 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 (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 (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 et les références ; 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 (TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 et les références).

6. a) Le recourant se prévaut de l'art. 14 al. 3 LACI et de l'arrêt TFA C 175/01 rendu dans un cas relevant de cette disposition. Selon l'art. 14 al. 3 LACI 1^{ère} phrase, les Suisses de retour au pays après un séjour de plus d'un an dans un pays non-membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant une année, à condition qu'ils justifient de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger. Si le recourant remplit effectivement cette condition, son invocation est vaine, non pas parce qu'il est critiqué par la doctrine (notamment Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess 2014, n° 13 ad art. 30, p. 302) mais parce que la sanction litigieuse concernait un cas de perte de travail fautive au sens de l'art. 30 al. 1 let. a LACI et

non des recherches insuffisantes comme dans le cas d'espèce (art. 30 al. 1 let. c LACI).

b) Deuxièmement, au vu de la situation politique notoirement conflictuelle au [...], au point de justifier une mission des Nations Unies (résolution 1996 du 8 juillet 2011 du Conseil de sécurité) encore sur place à ce jour, les allégations du recourant relatives à la précarité des moyens de communication apparaissent comme vraisemblables.

c) Cela étant, il convient d'apprécier la quantité des recherches sur la base de ces circonstances particulières. Le recourant est titulaire d'un CFC d'employé de commerce et à ce titre remplit les conditions d'embauche d'un nombre infini d'offres d'emploi. Il aurait donc pu profiter de ses quelques rares possibilités de connexion pour postuler en ligne sur l'un ou l'autre des sites internet d'offres d'emploi. Il aurait ainsi aisément justifié du nombre de recherches préconisé par la jurisprudence. Le parcours professionnel du recourant est cependant atypique, l'intéressé ayant été formé au sein de l'I. _____ et actif dans le domaine de la logistique militaire. Le vœu légitime du recourant de poursuivre sa carrière professionnelle dans ce domaine justifiait des recherches ciblées plutôt que des postulations pro forma (arrêt du 28 août 2006 C 176/05, consid. 3), qui n'auraient pas satisfait à l'exigence de démarche concrète voulue par la jurisprudence. Dites démarches n'auraient d'ailleurs guère suscité l'intérêt d'un employeur potentiel au stade de la première sélection, au vu de l'éloignement de l'assuré, de son impossibilité de se déplacer et des difficultés de communication rendant aléatoire une communication directe téléphonique ou électronique. Le conseiller en orientation a au demeurant invité l'assuré à des recherches bien précises (cf pv entretien 8 février 2018 rubrique « à faire de suite »). En conséquence, dans la mesure où la jurisprudence exigeant des recherches depuis l'étranger en usant des moyens de communication à disposition (TFA C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.2) ne paraît pas d'office transposable à des assurés travaillant ou séjournant dans des zones de conflit, les recherches effectives de l'assuré doivent être considérées comme ciblées et susceptibles de provoquer l'intérêt d'un

employeur potentiel au contraire d'une postulation ordinaire, voire de recherches par voie téléphonique ou électronique, pas efficaces dans les circonstances du cas d'espèce. Il convient dès lors d'admettre que les recherches effectuées par le recourant étaient quantitativement et qualitativement suffisantes.

6. a) Il découle des considérants qui précèdent que le recours est admis et la décision attaquée annulée.

b) Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

c) Obtenant gain de cause avec l'assistance d'un conseiller juridique, le recourant a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseiller juridique (art. 61 let. g LPGA, TF 8C_546/2018 du 9 octobre 2018, consid. 5.2), qu'il convient d'arrêter à 1'000 fr. (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; RSV 173.36.5.1]), et de mettre à la charge de l'intimé qui succombe.

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

I. Le recours est admis.

II. La décision rendue le 30 avril 2018 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

IV. Le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, versera à P._____ la somme de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- H. _____, pour le recourant,
- 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 :