

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 14 novembre 2018

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

Cause pendante entre :

P. _____, à [...], recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. P._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé, depuis 2009, comme employé d'entretien dans le nettoyage pour le compte de divers employeurs de la place. Il s'est (ré)inscrit en tant que demandeur d'emploi, à 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...], le 15 septembre 2014. Revendiquant les prestations du chômage, il a bénéficié, par sa caisse, de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation dès cette date.

Lors d'un entretien de conseil du 17 octobre 2016, l'assuré a informé sa conseillère ORP de la réalisation de gains intermédiaires, dont celui d'employé polyvalent (entretien des locaux, étiquetage, mise en place et livraisons des fromages), à raison de deux après-midis par semaine, auprès de la fromagerie W._____ Sàrl, à [...]. L'objectif de réinsertion consistait en la reprise d'une activité de nettoyeur.

Il ressort du procès-verbal d'entretien du 27 janvier 2017, consécutif à l'entrevue du même jour à l'ORP, notamment ce qui suit :

“Synthèse de l'entretien : [...]

Le DE [demandeur d'emploi] demande des feuilles de GI [gain intermédiaire] on lui en donne 6.

[...]

Analyse des démarches de recherches :

Re [recherche d'emploi] décembre jusqu'au 18 décembre, le DE dit qu'il en a encore fait mais que sa conseillère d'avant ne demandait pas plus d'une feuille.

On lui explique que nous demandons qu'il cherche tous les jours et si il n'y a pas au moins 2 Re sur une semaine → sanction.

On lui donne une nouvelle feuille pour le 19 déc au 30 déc afin qu'il note ce qu'il a fait et l'apporter lundi.”

Dans le cadre d'entretiens de conseil des 24 avril, 31 mai, 14 juillet, 17 octobre et 29 novembre 2017, l'assuré a fait part à sa conseillère en placement de la poursuite de son travail intermédiaire à la fromagerie W. _____ Sàrl.

Par décisions des 30 novembre 2017 (n°[...]) et 11 janvier 2018 (n°[...]), l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pendant trois jours à compter du 1^{er} novembre 2017 en raison d'un nombre insuffisant de recherches d'emploi durant le mois d'octobre 2017, respectivement durant cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2018 pour des recherches insuffisantes présentées en décembre 2017. Ces décisions n'ont pas été contestées.

Les deux formulaires « Preuve des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » du mois de janvier 2018, non datés mais signés de la main de l'assuré, ont été reçus le 31 janvier 2018 par l'ORP. Il en ressort un total de douze recherches effectuées par l'intéressé entre le 1^{er} et le 15 janvier 2018 pour des postes, à temps plein ou partiel, principalement dans le domaine du nettoyage.

Par décision du 28 février 2018 (n°[...]), l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité journalière pendant dix jours à compter du 1^{er} février 2018, au motif qu'il avait remis des recherches d'emploi insuffisantes au mois de janvier 2018.

Le 16 mars 2018, ce dernier s'est opposé à la décision de suspension précitée auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé). Il en a demandé implicitement l'annulation en invoquant à sa décharge ne pas avoir conservé les preuves de ses recherches litigieuses. Il a fait valoir avoir remis à l'ORP deux formules recto-verso comportant chacune quatre postulations par face, soit un total de seize offres d'emploi qui s'étendraient jusqu'à la fin du mois de janvier 2018.

Le 26 mars 2018, l'ORP a assigné l'assuré à suivre une mesure du marché du travail (Programme d'emploi temporaire [PET]) d'agent d'exploitation à 80 % auprès de l'atelier H._____ de la société coopérative Z._____ à [...], du 3 avril au 2 juillet 2018. En lien avec l'exécution de cette mesure, l'assuré a indiqué que son travail intermédiaire à la fromagerie W._____ Sàrl était exécuté les lundis et jeudis après-midi ainsi que certains matins (jours identiques) à la demande de l'employeur. L'ORP a réassigné l'intéressé au PET chez H._____ à un taux de 60 %, du 5 avril au 2 juillet 2018 (décision du 10 avril 2018).

Par décision sur opposition du 18 juin 2018, le SDE a confirmé la suspension prononcée le 28 février 2018 par l'ORP dans son principe et sa quotité. Les recherches d'emploi litigieuses ont été qualifiées d'insuffisantes, sans que les explications avancées n'autorisent à revoir la situation différemment. Les douze offres d'emploi faites du 1^{er} au 15 janvier 2018 figurant sur deux formulaires de preuve des recherches d'emploi recto-verso ne tenaient pas compte des instructions données dans le procès-verbal d'entretien du 27 janvier 2017, selon lequel l'assuré devait présenter des offres chaque semaine alors qu'il n'en avait effectué aucune sur la période courant du 16 au 31 janvier 2018. En qualifiant la faute de légère et en retenant la durée minimale de suspension prévue en cas de troisième manquement, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

B. Par courrier du 9 juillet 2018, reçu le même jour, le SDE a transmis à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, une lettre du 5 juillet 2018 de P._____ pour valoir recours contre la décision sur opposition précitée. A teneur de cette écriture, le recourant conclut à son annulation en alléguant qu'en raison de ses activités à la fromagerie W._____ Sàrl les lundis et jeudis ainsi que chez H._____ les trois jours restants, dont sa conseillère ORP avait connaissance, il ne saurait être sanctionné dans son droit à l'indemnité de chômage au motif de recherches d'emploi insuffisantes en janvier 2018. Il ajoute à ce propos que la mesure du marché du travail (PET) suivie chez

H._____ étant terminée, il effectuerait désormais quinze recherches par mois.

Dans sa réponse du 17 août 2018, le SDE conclut au rejet du recours. Observant que l'activité intermédiaire pour W._____ Sàrl n'a pas modifié l'objectif fixé en termes de recherches d'emploi et que la mesure chez H._____ n'a débuté que le 3 avril 2018, l'intimé estime que les arguments avancés ne sont pas susceptibles de modifier sa position.

Le recourant n'a pas procédé plus avant.

E n d r o i t :

1. 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. Le litige porte sur la suspension du recourant dans l'exercice du droit aux indemnités journalières durant dix jours pour recherches d'emploi insuffisantes en janvier 2018.

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). 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'abrégé. 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).

b) Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, est pris en considération non seulement le nombre, mais aussi la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 225 consid. 4a; TF C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2). Selon la pratique administrative, on exige en principe au maximum dix à douze recherches d'emploi par période de contrôle (ATF 124 V 225 consid. 6 ; TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2). Dans des situations particulières, le conseiller en personnel peut exiger davantage de recherches d'emploi, par exemple en cas de disponibilité durant une période relativement courte. Le nombre des recherches d'emploi à effectuer est ainsi fixé par le conseiller en personnel de l'ORP (RUBIN, *op. cit.*, n. 24 *ad art.* 17 p. 202 avec la référence).

Il faut mentionner encore qu'en matière de contrôle des recherches d'emploi, l'assuré doit en principe déployer des efforts continus pour rechercher un emploi, à savoir sur l'ensemble de chaque période de contrôle (RUBIN, *op. cit.*, n. 25 *ad art.* 17 p. 203) ; il importe ainsi de tenir compte des efforts réalisés durant toute une période de contrôle, à savoir durant un mois civil entier (art. 27a OACI), c'est-à-dire du premier au dernier jour du mois concerné. A cet égard, le moment auquel l'assuré rend ses preuves de recherches d'emploi n'est pas déterminant car il peut être aussi bien antérieur que postérieur à la fin de la période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI ; RUBIN, *op. cit.*, n. 24 *ad art.* 17 p. 202).

4. **a)** En l'espèce, les avis des parties divergent quant au point de savoir si le recourant a déployé ou non des efforts suffisants, en janvier 2018, pour mettre fin à son chômage. A cet égard, ce dernier soutient que les recherches effectuées correspondent à ce qui pouvait être exigé de sa part compte tenu de son gain intermédiaire à la fromagerie W._____ Sàrl et du PET suivi chez H._____ les autres jours, éléments connus de sa conseillère ORP. Il s'engage par ailleurs à redoubler d'efforts depuis la fin de la mesure du marché du travail chez H._____ en effectuant quinze recherches d'emploi par mois.

b) L'argumentation du recourant ne peut être suivie.

Il n'est plus contesté au stade du recours que l'assuré a présenté un total de douze offres de service entre le 1^{er} et le 15 janvier 2018 pour des postes, à temps plein ou partiel, principalement dans le nettoyage. A l'inverse, il n'a effectué aucune recherche d'emploi sur le reste de la période de contrôle du 16 au 31 janvier 2018.

En l'occurrence, le nombre de recherches à effectuer durant les périodes contrôlées, plus exactement la fréquence desdites recherches, a été fixée par la conseillère ORP à la faveur de l'entretien du 27 janvier 2017. L'assuré a été informé à cette occasion de ses obligations de rechercher un emploi tous les jours et qu'il devait pouvoir justifier d'au moins deux recherches par semaine, à défaut de quoi il s'exposait à une sanction. A cette date, l'intéressé recherchait ou réalisait déjà des gains intermédiaires de telle sorte qu'il convient de considérer que cette cadence de recherches a été fixée par la conseillère en placement en toute connaissance de cause, notamment en tenant compte d'éventuels gains intermédiaires. Cela étant et comme le relève à juste titre l'intimé dans sa réponse, une activité intermédiaire exercée comme en l'espèce en principe deux après-midis par semaine à la fromagerie W._____ Sàrl (pièces 34, 36, 100 et 141) n'empêchait nullement de satisfaire aux obligations de recherches telles que fixées en janvier 2017. Par ailleurs et ainsi que cela ressort du dossier (pièces 1, 35 et 48), en janvier 2018, la mesure du marché du travail (Programme d'emploi temporaire [PET]) auprès de H._____ n'avait pas encore débuté et elle ne pouvait donc pas avoir de répercussion sur les exigences quantitatives en matière de recherches d'emploi pour la période de contrôle litigieuse.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, il était en définitive exigible du recourant, eu égard à l'obligation générale de réduire le dommage, qu'il présente des recherches d'emploi chaque semaine sur la période de contrôle courant du 16 au 31 janvier 2018,

conformément à l'objectif raisonnable fixé par sa conseillère en placement.

C'est donc à juste titre que l'intimé a considéré que les recherches d'emploi pour le mois de janvier 2018 étaient insuffisantes, justifiant la suspension du droit aux indemnités au sens de l'art. 30 al. 1 let. c LACI.

5. La suspension étant fondée dans son principe, il reste à qualifier la faute, puis prononcer la quotité de la suspension.

a) La durée de la suspension est proportionnelle à la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, soixante jours (art. 30 al. 3, 3^{ème} phrase, LACI). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 et 123 V 150 consid. 3b). 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).

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a établi des barèmes relatifs aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Le barème du SECO prévoit, en cas de recherches insuffisantes pendant la période de contrôle, une suspension de trois à quatre jours lors du premier manquement, de cinq à neuf jours lors du second manquement, de dix à quinze jours lors du troisième manquement et le renvoi pour décision à l'autorité cantonale la quatrième fois (cf. Bulletin LACI-IC D79 / 1.C 1-4).

Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé (ATF 139 V 164; TF 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1, 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.1 et 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2) 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 SECO, qui constitue un instrument précieux pour ces 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.

b) En qualifiant la faute commise par le recourant de légère et en fixant la durée de suspension au minimum prévu par le barème du SECO en cas de troisième manquement (cf. Bulletin LACI-IC D79 / 1.C 3), l'intimé a correctement tenu compte du cas d'espèce ; en effet, on pouvait raisonnablement attendre du recourant qu'il entreprenne tout pour abréger son chômage, chose qu'il a omis de faire en ne recherchant pas de postes de travail en nombre suffisant sur la totalité de la période considérée (cf. consid. 4b supra). En présence du troisième manquement pour des recherches d'emploi insuffisantes et en l'absence de circonstances particulières, la suspension du droit à l'indemnité de chômage pendant dix jours n'apparaît ainsi pas critiquable ni excessive dans sa quotité. Elle est d'autant plus justifiée que l'intéressé n'a pas effectué de recherches dans le courant de la deuxième quinzaine du mois de janvier 2018 alors même qu'il venait de recevoir la décision du 11 janvier 2018 le sanctionnant de cinq jours de suspension pour des recherches insuffisantes en décembre 2017. Pour être complet, on précisera que l'engagement pris par le recourant en terme de quantité de recherches d'emploi depuis la fin du PET chez H. _____ au début juillet 2018, à savoir un minimum de quinze recherches chaque mois, ne permet pas d'appréhender la situation sous un autre angle, ladite promesse étant postérieure à la période de contrôle litigieuse. Partant, la suspension prononcée le 28 février 2018, conforme tant à l'art. 45 al. 3 let. a OACI qu'au barème du SECO, ne peut qu'être confirmée.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

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, dès lors que le recourant - au demeurant non assisté par un mandataire professionnel - n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 18 juin 2018 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- P. _____,
- 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 :