

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 avril 2019

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

S._____, à P._____, 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. S._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1989, a travaillé comme vendeur auprès de G._____ jusqu'au 31 décembre 2017. Il s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de P._____ et a sollicité le versement d'indemnités de chômage dès le 19 mars 2018.

Le 27 mars 2018, au cours d'un premier entretien, le conseiller ORP de l'assuré a exigé qu'il effectue un minimum de dix recherches d'emploi par mois, à répartir sur chaque semaine du mois (cf. procès-verbal d'entretien du 27 mars 2018).

Par décision du 8 mai 2018, l'ORP a reporté le début du droit aux indemnités de chômage au 1^{er} mai 2018, au motif que le contrat de travail de l'assuré avait pris fin le 30 avril 2018 et que son salaire lui avait été versé jusqu'à cette date.

Lors d'un nouvel entretien, le 28 mai 2018, le conseiller ORP a rappelé à l'assuré qu'il devait justifier un minimum de dix recherches d'emploi par mois, à répartir sur chaque semaine du mois (cf. procès-verbal d'entretien du 28 mai 2018).

Pour le mois de mai 2018, l'assuré a remis à l'ORP un formulaire de preuves de recherches d'emploi comportant onze démarches réparties entre le 2 et le 22 mai 2018.

Par décision du 8 juin 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de trois jours à compter du 1^{er} juin 2018, au motif que les recherches d'emploi présentées pour le mois de mai 2018 étaient insuffisantes car il ne pouvait justifier d'aucune démarche du 23 au 31.

Le 18 juin 2018, S._____ s'est opposé à cette décision, faisant valoir que le nombre de ses recherches d'emploi pour le mois de mai était supérieur à l'objectif de dix qui lui avait été fixé par son conseiller ORP. Pour la période du 23 au 31 mai 2018, il a indiqué avoir poursuivi ses démarches et a transmis un courrier de postulation du 28 mai 2018.

Par décision sur opposition du 15 août 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition de S._____ et confirmé la décision du 8 juin 2018. Il a expliqué que l'assuré n'avait effectué aucune postulation du 22 au 31 mai 2018 alors même que son conseiller ORP lui avait fixé l'objectif d'un minimum de dix recherches d'emploi par mois, réparties sur chaque semaine du mois, ce que l'intéressé ne contestait pas. Par ailleurs, la lettre du 28 mai 2018 jointe à l'acte d'opposition ne pouvait plus être prise en considération, le délai pour remettre les recherches d'emploi du mois de mai 2018 ayant expiré le 5 juin 2018. Au demeurant, rien ne l'empêchait de déposer l'intégralité de ses recherches d'emploi du mois de mai 2018 dans le délai légal. 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 correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période de contrôle et survenant pour la première fois.

B. Par acte du 14 septembre 2018, S._____ a recouru contre cette décision sur opposition devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, en concluant à l'annulation de la sanction prononcée à son endroit. Reprenant les arguments avancés en procédure administrative, il a une nouvelle fois fait valoir que le nombre de ses recherches d'emploi pour le mois de mai 2018 était supérieur à l'objectif de dix qui lui avait été fixé par son conseiller ORP. Pour la période du 23 au 31 mai 2018, il a indiqué avoir poursuivi ses démarches en proposant ses services à un employeur par courrier de postulation du 28 mai 2018. Il s'est en outre prévalu du fait que c'était la première fois qu'il

était inscrit au chômage et qu'il n'avait pas compris qu'il devait noter toutes les démarches effectuées sur le formulaire « preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi ».

Dans sa réponse du 19 octobre 2018, le SDE a relevé que l'objectif en matière de recherche d'emploi fixé par le conseiller ORP lors de l'entretien du 27 mars 2018 était clair, même pour une personne qui se trouvait pour la première fois au chômage. En outre, l'assuré n'avait aucune raison de ne pas rendre compte de l'intégralité des recherches du mois de mai 2018 dans le délai imparti au 5 juin 2018. Renvoyant pour le surplus aux considérants de la décision litigieuse, il a proposé le rejet du recours.

Par réplique du 27 octobre 2018, S._____ a indiqué avoir poursuivi ses recherches d'emploi entre le 28 et le 31 mai 2018, quand bien même aucune postulation n'avait été inscrite sur le formulaire ad hoc. Après avoir rappelé qu'il n'avait été déclaré apte au placement que trois jours par semaine, il a répété avoir toujours été de bonne foi vis-à-vis de l'assurance-chômage. Il a déclaré maintenir son recours.

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 aux contestations relevant de la LACI (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]), à moins que celle-ci ne déroge expressément à la LPGA. 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) devant le 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 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).

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). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse, correspondant à trois indemnités journalières, est inférieure à 30'000 francs. Dès lors, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pour une durée de trois jours, au motif que ses recherches d'emploi étaient insuffisantes car il ne pouvait justifier d'aucune démarche du 23 au 31 mai 2018.

3. a) Selon 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'abréger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment et doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. A cet effet, il doit remettre à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle (cf. art. 26 al. 2 OACI).

Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. 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. 4a et 6). 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_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 ; 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et TFA C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Si l'on peut certes exiger d'un assuré qu'il déploie un effort continu en vue de trouver un travail, on ne saurait pour autant suspendre son droit à l'indemnité à raison de recherches insuffisantes uniquement parce qu'il aurait concentré ses offres de service sur une très courte période (TFA C 369/99 du 16 mars 2000 et la référence citée). Les chances de trouver un emploi dépendent en effet du nombre de postulations et non du moment où elles ont été faites (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 25 ad art. 17 LACI). C'est pourquoi, si la continuité des démarches joue il est vrai un certain rôle, on ne saurait néanmoins exiger d'emblée que l'intéressé répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). S'agissant d'offres écrites, il peut au contraire être rationnel et judicieux de préparer ses postulations de manière concentrée sur quelques jours dans le mois, eu égard à la périodicité des offres d'emploi et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2). Rien n'empêche, en revanche, de sanctionner un assuré qui se serait obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en gardes claires et répétées de l'assurance-chômage (cf. par exemple CASSO ACH 140/15 - 32/2016 du 23 février 2016 spéc. consid. 4).

b) Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne en particulier l'assuré qui 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 et les références citées ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

5. En l'espèce, l'intimé a reproché à l'assuré de ne pas avoir fourni suffisamment d'efforts en matière de recherches d'emploi pour le mois de mai 2018 et d'avoir ainsi contrevenu à l'objectif fixé par son conseiller ORP lors de l'entretien du 27 mars 2018 et rappelé au cours de celui du 28 mai suivant d'effectuer un minimum de dix postulations par mois à répartir sur chaque semaine du mois puisqu'il n'avait effectué aucune démarche du 23 au 31 mai 2018.

Il n'est pas utile de déterminer, à l'aune de la vraisemblance prépondérante, si le recourant avait connaissance de devoir répartir ses dix recherches d'emploi sur chaque semaine du mois. En effet, si les assurés sont tenus de prendre toutes les dispositions nécessaires pour retrouver un emploi, ainsi que de se soumettre aux consignes de leur

conseiller ORP relatives aux recherches d'emploi, ils n'encourent de sanction, en cas de non-respect, que dans la mesure où ces consignes ne sont pas dépourvues de sens. En l'occurrence, pour le mois de mai 2018, l'assuré a effectué plus de recherches d'emploi que le nombre minimum fixé par son conseiller ORP. De plus, les explications du recourant selon lesquelles il a arrêté de noter les recherches sur le formulaire « preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » lorsqu'il avait déjà dépassé le quota fixé à dix recherches sont hautement vraisemblables dès lors qu'il a produit une lettre de postulation datée du 28 mai 2018 démontrant qu'il n'avait pas arrêté ses recherches le 23 mai 2018. Il a ainsi non seulement dépassé l'objectif minimum fixé à dix recherches en inscrivant onze recherches d'emploi, mais il a en outre effectué d'autres recherches supplémentaires qu'il n'a pas jugé utile de produire dans un premier temps puisque le quota était atteint. Certes, il a produit la recherche d'emploi du 28 mai 2018 après l'échéance du délai pour déposer les preuves de recherches d'emploi (art. 26 al. 2 OACI), mais il l'a produite afin de démontrer sa bonne foi dans la présente procédure et, à ce titre, elle est recevable. Il convient également de rappeler qu'il s'agissait du premier mois de contrôle, de sorte qu'il n'est pas exclu qu'il n'ait pas saisi immédiatement l'importance donnée par le SDE de répartir les offres d'emploi sur chaque semaine du mois. Dans ce contexte, et au vu de la jurisprudence précitée, il sied de rappeler que s'il semble effectivement utile de réaliser régulièrement des recherches d'emploi, un minimum de souplesse est nécessaire pour tenir compte du fait que le demandeur d'emploi effectue des postulations non seulement pour satisfaire aux exigences de son conseiller ORP mais également en prenant soin d'avoir de réelles chances d'être engagé. Enfin, le recourant a démontré, en effectuant de manière régulière davantage de postulations que le minimum exigé par son conseiller ORP, qu'il prenait au sérieux ses obligations de recherches d'emploi.

Dans ces circonstances, il relève de l'arbitraire de considérer que les recherches d'emploi sont insuffisantes et constitutives d'une violation du devoir du recourant de faire des efforts suffisants pour trouver un travail convenable.

Au vu de ce qui précède, il ne se justifie pas de sanctionner l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage en rapport avec ses recherches d'emploi du mois de mai 2018.

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision attaquée 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 d'indemnité à titre de dépens, le recourant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 15 août 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.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. 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).

Le greffier :