

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 mars 2020

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffière : Mme Kuburas

Cause pendante entre :

D. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

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

E n f a i t :

A. D. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a travaillé pour le compte de la société P. _____ SA du 15 octobre 2015 au 31 décembre 2017 en qualité de magasinier à un taux de 50 %.

L'assuré s'est ensuite inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) à un taux de 100 % et a, à ce titre, sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1^{er} février 2018 auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse de chômage).

A teneur d'un procès-verbal du 22 mai 2018, établi à la suite d'un entretien de conseil qui s'est déroulé le même jour entre l'assuré et sa conseillère ORP, cette dernière lui a demandé d'indiquer désormais sur les formulaires de recherches d'emploi les dates auxquelles il a fait acte de candidature.

Le 29 novembre 2018, l'assuré a signé un contrat de mission avec la société R. _____ SA pour une durée de trois mois avec une entrée en fonction au 29 novembre 2018 à 80 % pour le compte de la société U. _____ SA en qualité de magasinier. Le contrat de mission a été reconduit au 7 janvier 2019 pour une durée de trois mois à nouveau.

Lors d'un entretien de conseil du 15 avril 2019, l'assuré a informé sa conseillère ORP être toujours en emploi auprès de R. _____ SA et qu'il espérait pouvoir décrocher un « contrat fixe ».

Le 4 juin 2019, l'ORP a reçu de l'assuré le formulaire de recherches d'emploi relatif au mois de mai 2019, faisant état de dix postulations sans indication des dates auxquelles il a fait ces postulations.

Par décision du 13 juin 2019, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une

durée de trois jours à compter du 1^{er} juin 2019, au motif que les recherches d'emploi effectuées durant le mois de mai 2019 étaient insuffisantes.

A teneur d'un procès-verbal du 17 juin 2019, consécutif à un entretien de conseil entre l'assuré et sa conseillère ORP, on extrait notamment ce qui suit :

Synthèse de l'entretien :	GI : Fin de son GI pour R. SA le 10 juin. Normalement, il devrait pouvoir recommencer une nouvelle mission le 1 ^{er} juillet. Solde IC : 164. Dernières IC versées en novembre. Convocation au prochain entretien remise au DE.
Analyse des démarches de recherches :	RE avril validées. RE mai : Le DE n'a pas précisé la date de ses candidatures alors que cela lui avait expressément été demandé lors de l'entretien du 22 mai 2018 => sanction.
Evaluation de la situation :	
Objectifs pour prochain entretien :	<ul style="list-style-type: none">- Ctrl RE juin- Nouveau GI / contrat ?

Le 25 juin 2019, l'assuré a formé opposition contre la décision rendue par l'ORP le 13 juin 2019, en concluant à son annulation. Il a notamment fait valoir qu'il avait respecté ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage et qu'il avait tout mis en œuvre afin de retrouver un emploi, tout en précisant travailler en gain intermédiaire depuis le mois de novembre 2018. Il a, en outre, allégué avoir respecté l'objectif quantitatif de recherches d'emploi fixé par sa conseillère ORP, de sorte que la sanction prononcée par l'ORP ne se justifiait pas.

Afin de pouvoir traiter l'opposition formulée par l'assuré, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé) a, en date du 25 juillet 2019, invité l'assuré à préciser les dates exactes auxquelles il avait postulé aux emplois mentionnés dans

le formulaire de recherches d'emploi du mois de mai 2019, ainsi qu'à produire tout justificatif utile attestant des démarches entreprises. L'assuré n'a pas donné suite à ce courrier dans le délai imparti au 8 août 2019.

Le 1^{er} juillet 2019, l'assuré a de nouveau signé un contrat de mission avec la société R. _____ SA pour une durée de trois mois en qualité de magasinier à 80 % pour le compte de la société U. _____ SA avec une entrée en fonction au 1^{er} juillet 2019.

Par décision sur opposition du 26 août 2019, le Service de l'emploi a confirmé la décision du 13 juin 2019 de l'ORP. Dans sa motivation, il a considéré que les recherches d'emploi relatives au mois de mai 2019 ne pouvaient pas être retenues en l'état, dans la mesure où elles ne renseignaient pas sur l'ensemble des données requises par l'ORP, soit les dates auxquelles elles avaient été effectuées. Le Service de l'emploi a encore relevé que l'assuré n'avait fourni aucun justificatif permettant d'attester lesdites recherches d'emploi et qu'il aurait ainsi pu retenir que les recherches d'emploi étaient inexistantes, mais que dans le cas d'espèce, il n'y avait pas lieu de revenir sur l'appréciation opérée par l'ORP.

B. Par acte du 5 septembre 2019, D. _____ interjette recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 26 août 2019, en concluant à son annulation. A l'appui de son pourvoi, il fait valoir qu'il a toujours respecté ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage et qu'il a, de surcroît, respecté l'objectif quantitatif fixé par sa conseillère ORP, à savoir dix recherches d'emploi par mois. Il précise, en outre, travailler en gain intermédiaire depuis le mois de novembre 2018. Il ajoute, enfin, que la décision de sanction du 13 juin 2019 de l'ORP n'indique pas le motif qu'il lui est reproché, à savoir l'absence d'indication des dates de ses recherches d'emploi, de sorte que cette décision doit être, à son sens, considérée comme nulle.

Par réponse du 7 octobre 2019, le Service de l'emploi conclut au rejet du recours, tout en précisant qu'un courrier a été adressé au recourant le 25 juillet 2019 l'invitant à se déterminer sur la situation et qu'il n'a pas donné suite dans le délai qui lui avait été imparti au 8 août suivant. S'agissant du fait que le recourant travaille depuis le mois de novembre 2018 en gain intermédiaire, le Service de l'emploi explique que ce fait ne permet pas de voir la situation différemment, dans la mesure où le recourant a été informé au mois de mai 2018 qu'il devait mentionner les dates auxquelles il a fait acte de candidature. Le Service de l'emploi relève - du reste - que le recourant a respecté cette consigne jusqu'au mois d'avril 2019.

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 ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités de chômage, la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. L'objet du litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage durant trois jours, en raison de recherches d'emploi insuffisantes au cours du mois de mai 2019.

3. a) Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage 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.

Le droit à l'indemnité de chômage a 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 citées). 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).

L'obligation de rechercher un emploi convenable subsiste tant que le chômage n'a pas pris fin, même pour un assuré qui exerce une activité procurant une rémunération prise en compte à titre de gain intermédiaire (TF C 16/07 du 22 février 2007 consid. 3 et les références citées ; cf. également Boris Rubin, Assurance-chômage et service public de l'emploi, Genève/Zurich/Bâle 2019, n° 517 p. 108).

b) Selon l'art. 26 al. 2 OACI, l'assuré doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (art. 26 al. 3 OACI).

L'assuré doit prouver ses recherches d'emploi (art. 17 al. 1, 3^e phrase, LACI et art. 26 al. 2 OACI), en remettant à l'ORP copie des lettres de postulation et des éventuelle réponses, ainsi que les timbres des entreprises sollicitées. Il faut considérer comme inexistantes des recherches d'emploi ne comprenant ni timbre ni autres justificatifs (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 28 ad art. 17 et les références citées).

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. Si la jurisprudence indique 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 ; TF 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_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 et les références citées).

c) 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, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi 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 ; 8C_316/07 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2).

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 prononcé à l'encontre du recourant une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours à compter du 1^{er} juin 2019, au motif que les recherches d'emploi effectuées durant le mois de mai 2019 étaient insuffisantes. L'intimé reproche singulièrement à l'assuré de ne pas avoir précisé les dates auxquelles il a effectué ses postulations au mois de mai 2019 sur le formulaire qu'il a remis à l'ORP, alors que cela lui avait été expressément demandé par sa conseillère ORP lors de l'entretien de conseil du 22 mai 2018.

a) A titre liminaire, le recourant considère que la décision de sanction du 13 juin 2019 de l'ORP n'indique pas le motif qu'il lui est reproché, à savoir celui de ne pas avoir mentionné les dates de ses recherches d'emploi, de sorte que cette décision doit être, selon lui, caduque.

aa) Aux termes de l'art. 49 al. 3 LPGA, l'assureur doit motiver ses décisions si elles ne font pas entièrement droit aux demandes des parties. Cette obligation, qui découle également du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. et par l'art. 27 al. 2 Cst.-VD, a pour but que le destinataire de la décision puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'instance de recours soit en mesure, si elle est saisie, d'exercer pleinement son contrôle. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 141 V 557 consid. 3.2.1 et les références citées). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2). A relever encore qu'en cas de motivation erronée, le vice ne concerne pas l'insuffisance de la motivation mais le bien-fondé de la décision. L'autorité pourra toujours compléter ses motifs dans la décision sur opposition (Rubin, op. cit., n°22 ad art. 100 et les références citées).

bb) S'il est vrai que la décision de sanction de l'ORP du 13 juin 2019 est assez sommaire, il n'en demeure pas moins que l'intimé a invité, par courrier du 25 juillet 2019, le recourant à se déterminer et que ce dernier n'a pas donné suite dans le délai imparti. De plus, l'intimé a – dans sa décision sur opposition du 26 août 2019 – précisé clairement les motifs reprochés au recourant et exposé de manière claire et étayée les règles juridiques appliquées. Au demeurant, on relève que le recourant n'a pas soulevé ce grief lors de son opposition du 25 juin 2019.

b) aa) Le recourant estime, en outre, que la sanction est injustifiée, dans la mesure où il a effectué le nombre de recherches

d'emploi requis par sa conseillère ORP, qu'il a tout mis en œuvre afin de retrouver un emploi et qu'il travaille en gain intermédiaire depuis le mois de novembre 2018.

bb) Il ressort en effet du formulaire de recherches d'emploi du mois de mai 2019 - remis à l'ORP le 4 juin 2019 - que l'assuré n'a pas indiqué les dates auxquelles il a fait acte de candidature, étant précisé que le formulaire a été déposé dans le délai fixé à l'art. 26 al. 2 OACI (cf. consid. 3b/aa *supra*). Le recourant a certes effectué un nombre suffisant de recherches d'emploi, mais en ne mentionnant pas les dates auxquelles il les a effectuées, il n'a pas tenu compte d'une instruction qui lui avait été donnée par sa conseillère ORP (cf. procès-verbal d'entretien du 22 mai 2018). Cette consigne n'apparaît - du reste - pas disproportionnée et on relève que le recourant l'a respectée depuis le mois de mai 2018 jusqu'au mois d'avril 2019.

En outre, il y a lieu de considérer comme inexistantes les recherches d'emploi ne comprenant ni timbre ni autre justificatif (cf. consid. 3b/bb *supra*). Ce qui est le cas en l'occurrence, puisque le recourant n'a pas donné suite au courrier de l'intimé du 25 juillet 2019 l'invitant à transmettre tout justificatif utile attestant de ses recherches d'emploi.

Toutefois, l'intimé ayant renoncé à revenir sur l'appréciation opérée par l'ORP s'agissant du motif de suspension, la Cour de céans ne saurait s'en écarter davantage.

cc) Le recourant se prévaut ensuite de réaliser un gain intermédiaire depuis le mois de novembre 2018. Or, le fait d'effectuer un gain intermédiaire ne dispense pas les assurés de l'obligation de rechercher un travail convenable (cf. consid. 3a/cc *supra*).

c) Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que le recourant n'a pas respecté les objectifs fixés par sa conseillère ORP en

matière de recherches d'emploi et a ainsi adopté un comportement fautif à l'égard de l'assurance-chômage.

d) aa) Cela étant, pour qu'une sanction puisse être prononcée, il faut que durant la période où devrait débiter le délai de suspension selon les critères de l'art. 45 al. 1 OACI, l'assuré remplisse les conditions du droit à l'indemnité énumérées à l'art. 8 al. 1 LACI et revendique les prestations (art. 30 al. 3, 1^{re} phrase, LACI). Autrement dit, pour que le droit à l'indemnité puisse être suspendu, il faut préalablement que ce droit existe et ait été revendiqué (Boris Rubin, Assurance-chômage et service public de l'emploi, Genève/Zurich/Bâle 2019, n° 474 p. 99).

Un assuré ne peut pas être sanctionné pour des recherches d'emploi insuffisantes durant une période où il ne remplit pas les conditions du droit à l'indemnité de chômage, et ce même s'il reste inscrit à l'ORP durant la période concernée (cas pratique fréquent : exercice d'une activité professionnelle procurant à l'assuré une rémunération égale ou supérieur à l'indemnité de chômage, durant une certaine période où l'assuré reste inscrit à l'ORP). L'assuré en question n'échappera cependant pas forcément à toute sanction. En effet, s'il remplit à nouveau les conditions du droit ultérieurement et qu'il revendique ce droit, il pourra, dès le premier jour où il remplit à nouveau les conditions du droit, être sanctionné pour d'éventuelles recherches d'emploi insuffisantes avant le chômage indemnisable (Boris Rubin, op. cit., n° 475 p. 99).

bb) En l'espèce, le recourant a, à plusieurs reprises, signé un contrat de mission avec la société R. _____ SA à un taux de 80 % pour le compte de la société U. _____ SA en qualité de magasinier pour une durée de trois mois à chaque fois (cf. contrats de mission des 29 novembre 2018, 7 janvier 2019 et 1^{er} juillet 2019). Le 15 avril 2019, le recourant invoque être toujours en emploi (cf. PV d'entretien du 15 avril 2019) et dans son mémoire de recours, il indique travailler en gain intermédiaire depuis le mois de novembre 2018. De plus, lors de l'entretien du 17 juin 2019, la conseillère ORP a mentionné que le recourant ne percevait plus d'indemnités de chômage depuis le mois de

novembre 2018 et qu'il avait terminé son emploi pour la société R. _____ SA le 10 juin 2019, le contrat de mission étant reconduit à compter du 1^{er} juillet 2019.

Compte tenu de ces éléments, il existe un faisceau d'indices qui amène la Cour de céans à douter du droit du recourant aux indemnités de chômage au mois de mai 2019, au motif que le gain intermédiaire qu'il effectue depuis le mois de novembre 2018, jusqu'à tout le moins la décision sur opposition litigieuse, lui procure une rémunération supérieure à l'indemnité de chômage. Or, il ne ressort pas du dossier que l'intimé ait procédé à une quelconque instruction afin de déterminer si le gain intermédiaire réalisé par le recourant lui procurait une rémunération supérieure, voire égale, à l'indemnité de chômage, ni même que l'intimé ait examiné cette question.

On rappelle, au demeurant, que pour qu'une sanction puisse être prononcée, il faut que l'assuré remplisse les conditions du droit à l'indemnité et qu'il revendique les prestations (cf. consid. 5d/aa *supra*), ce qui en l'état du dossier ne peut être établi.

cc) Partant, on ne peut que constater que l'instruction menée par l'intimé est lacunaire et ne permet pas de se prononcer en toute connaissance de cause. Il convient par conséquent de renvoyer la cause à cette autorité, dès lors que c'est à elle qu'il incombe en premier lieu d'instruire la question de savoir si le recourant avait un droit à l'indemnité de chômage au mois de mai 2019 permettant de prononcer une sanction, conformément au principe inquisitoire qui régit la procédure dans le domaine des assurances sociales (art. 43 al. 1 LPGa). Il appartiendra notamment à l'intimé d'obtenir ces informations auprès de la caisse de chômage et de rendre une nouvelle décision cas échéant.

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'intimé pour complément d'instruction puis nouvelle décision.

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 ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours déposé le 5 septembre 2019 par D._____ est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 26 août 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage est annulée, la cause lui étant renvoyée pour complément d'instruction puis nouvelle décision au sens des considérants.
- 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 à :

- D. _____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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).

La greffière :