

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 25 juin 2020

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

Cause pendante entre :

X. _____, à Vevey, 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. X._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1971, titulaire d'un diplôme d'ingénieur, a travaillé depuis le 2 mai 2016 pour J._____. Son contrat de travail stipulait un délai de congé de deux mois de la deuxième à la neuvième année de service (art. 4 par. 1).

Le 19 juin 2019, J._____ lui a signifié son licenciement pour le 30 juin 2019 avec un plan social lui assurant son salaire pour les mois de juillet et août 2019.

L'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 27 août 2019. Il a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1^{er} septembre 2019.

Il a bénéficié d'un plan d'outplacement auprès du cabinet U._____.

Par décision du 29 août 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant 8 jours à compter du 1^{er} septembre 2019, au motif qu'il n'avait pas effectué de recherches d'emploi durant la période précédant son droit à l'indemnité de chômage.

Le 17 septembre 2019, l'assuré s'est opposé à cette décision, faisant valoir que son employeur ne l'avait pas renseigné au sujet de ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage, que l'ORP l'aurait mal conseillé avant son inscription, que les informations disponibles sur le site Internet de l'ORP seraient incomplètes et qu'il aurait, dans le cadre de son programme d'outplacement, fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour qu'il trouve un travail.

Par décision sur opposition du 7 octobre 2019, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE) a rejeté l'opposition. Il a reproché à l'assuré de ne pas s'être correctement informé sur ses obligations et indiqué que les informations figurant sur le site Internet de l'ORP étaient les mêmes que

celles transmises par l'ORP le jour de son inscription. Le SDE a relevé que si l'assurance-chômage n'existait pas, il ne faisait aucun doute que l'assuré aurait déployé des efforts plus conséquents en vue de retrouver un emploi avant d'émarger au chômage. Il a rappelé que l'obligation de rechercher un emploi avant le chômage n'était pas subordonnée à une information préalable. Admettant que l'outplacement procurait à l'assuré un avantage supplémentaire, il a estimé que cette mesure ne le dispensait pas d'effectuer des recherches d'emploi durant la période précédant l'inscription à l'ORP. S'agissant de la quotité de la sanction, le SDE a retenu que l'ORP aurait dû la fixer dans la fourchette de 12 à 18 jours en cas d'absence de recherches d'emplois lorsque le délai de congé est de 3 mois. Il a toutefois renoncé à la réforme de la décision au détriment de l'assuré.

B. Par acte du 8 novembre 2019, X._____ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation. Il a reproché au SDE de ne pas avoir tenu compte du fait que, pour des postes hautement spécialisés, il valait mieux passer par une phase de préparation plutôt que de commencer directement les postulations. Il a expliqué que le cabinet U._____ lui avait indiqué de ne pas postuler tant qu'il n'aurait pas atteint une certaine phase du programme, ce qui n'était selon lui pas le cas au jour de son inscription à l'ORP. Il a en outre précisé le contenu du programme d'outplacement, relevant qu'il s'agissait d'une démarche en vue de retrouver un travail. Indiquant s'être rendu à l'ORP les 2 et 19 juillet 2019, le recourant s'est plaint d'un manque d'information et du fait qu'il aurait reçu pour indication de « revenir fin août pour l'inscription » et de « chercher du travail pendant ce délai ». Il a aussi relevé avoir consulté les vidéos d'information sur le site Internet de l'ORP.

Dans sa réponse du 23 décembre 2019, le SDE a conclu au rejet du recours. Il a expliqué que l'engagement pris auprès du cabinet U._____ de ne pas postuler ne liait pas les autorités de l'assurance-chômage. Il a en outre estimé que les démarches d'outplacement ne constituaient pas des recherches d'emplois au sens de la jurisprudence,

lesquelles impliquaient une démarche concrète auprès d'un employeur potentiel selon les méthodes ordinaires de postulation.

Par réplique du 21 janvier 2020, le recourant a persisté dans ses précédents motifs et conclusions.

Par duplique du 13 février 2020, l'intimé a fait savoir que les arguments invoqués n'étaient pas de nature à modifier sa position. Il a confirmé ses conclusions et renvoyé pour le surplus à la décision entreprise.

Le 12 mars 2020, le recourant a confirmé ses conclusions. Il a précisé que les taux de réponses et d'entretiens obtenus depuis la fin du processus d'outplacement étaient supérieurs à ceux obtenus en cours de processus. Il en a déduit que l'interprétation restrictive de la notion de recherche d'emploi retenue par l'intimé ne permettait pas de prendre en compte les aspects qualitatifs de ses démarches.

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) 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 le point de savoir si l'intimé était fondé, par sa décision sur opposition du 7 octobre 2019, à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de 8 jours, au motif qu'il n'avait pas recherché un emploi durant la période précédant son inscription au chômage.

3. a) En vertu 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'abréger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment.

b) L'obligation d'effectuer des recherches d'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 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. A la fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, l'assuré doit donc s'efforcer de trouver un nouvel emploi pendant le délai de congé (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2). On est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante de leurs recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.1 et les références citées).

c) 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. Si 10 à

12 recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes, 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 (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3).

d) 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 ; TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3). 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

e) 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.

4. a) En l'espèce, le recourant a appris son licenciement le 19 juin 2019 avec effet au 30 juin 2019 et le fait de pouvoir bénéficier d'un plan social prévoyant le paiement du salaire jusqu'au 31 août 2019. Son contrat de travail prévoyait un délai de congé de deux mois. Durant la période déterminante de deux mois (juillet et août 2019), le recourant n'a effectué aucune recherche d'emploi.

b) Quant aux efforts que le recourant allègue avoir déployés en lien avec son programme d'outplacement, il y a lieu de considérer que ces démarches, si elles doivent être encouragées, ne sauraient être assimilées à des recherches d'emploi au sens des art. 17 al. 1 LACI et 26 OACI, lesquelles impliquent une démarche concrète auprès d'un employeur potentiel selon les méthodes de postulation ordinaires (TFA C 141/02 du 16 septembre 2002 consid. 3.1). Ni la participation à un programme d'outplacement, ni la rédaction de nouveaux instruments de

postulations (CV, etc.) ne peuvent remplacer une demande d'emploi auprès d'un employeur potentiel (TFA C 10/05 du 25 avril 2005 consid. 2.3.1, concernant justement un assuré réputé avoir violé son obligation de recherche d'emploi en se prévalant d'un programme d'outplacement, transposable au cas d'espèce). Né en 1971 et ayant débuté son activité chez J._____ en 2016, la dernière expérience de recherche d'emploi du recourant est récente, de sorte que sa connaissance du marché de l'emploi et des méthodes de postulations ne saurait pas être remise en cause. Il était ainsi parfaitement apte à commencer des recherches d'emplois dès l'annonce du congé. De surcroît, certains postes de cadres ou de spécialistes ne sont parfois pas annoncés par les médias, ce qui impliquait une prise de contact directe, ceci aussitôt que possible. Le fait que le recourant entendait ne pas contacter certains employeurs particuliers avant d'avoir terminé son programme d'outplacement pour maximiser ses chances n'est pas déterminant dans la mesure où il aurait pu élargir son champ de recherche, même temporairement, au vu de sa large expérience. Enfin, l'allégation selon laquelle le cabinet U._____ prohiberait les recherches d'emplois en cours de programme n'est pas établie. Au demeurant et à l'instar de ce que soutient l'intimé, une éventuelle convention de droit privé à ce propos n'est pas opposable aux organes de l'assurance-chômage.

c) S'agissant du caractère très spécialisé d'un travailleur, ce critère n'intervient que s'agissant de la qualité des recherches demandées afin de pondérer l'usuelle exigence chiffrée de 10 à 12 postulations mensuelles rappelées ci-dessus (TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 ; TFA C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2). Cela implique à l'évidence des postulations effectives selon les méthodes ordinaires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que cette question peut rester ouverte.

d) Le recourant fait encore valoir qu'il n'a pas été informé de manière suffisamment précise lors de deux passages à l'ORP en date des 2 et 19 juillet 2019, après avoir reçu sa lettre de congé, qu'il était tenu de commencer immédiatement ses recherches d'emploi. Il semble ainsi se

référer à l'art. 27 al. 1 LPGA selon lequel, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Un assuré ne peut toutefois pas se prévaloir d'une violation du devoir d'information prévu aux art. 27 al. 1 LPGA et 19a al. 1 OACI pour échapper à son obligation d'effectuer des recherches d'emploi avant de se retrouver au chômage. Il s'agit en effet d'une obligation notoire, de sorte qu'une sanction peut être prononcée même en l'absence de renseignement à ce propos (cf. consid. 3b ci-dessus ; ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1). Il sied de rappeler qu'on peut attendre de tout assuré qu'il se comporte comme si l'assurance-chômage n'existait pas (cf. consid. 3d ci-dessus), ce qui implique de rechercher un emploi intensivement pendant toute la durée du délai de résiliation. Reste qu'en l'occurrence, le recourant indique que lors de ses passages à l'ORP, il aurait reçu pour indication de « revenir fin août pour l'inscription » et de « chercher du travail pendant ce délai ». L'on comprend mal comment le recourant n'a pas pu comprendre ce second renseignement. Il indique en outre avoir consulté les renseignements disponibles sur le site Internet de l'ORP. Or, l'obligation faite aux assurés de rechercher du travail avant la période de chômage est maintes fois rappelée sur le site Internet de l'ORP, dans les vidéos explicatives et dans le « Guide du demandeur d'emploi » (éd. 2018). Dès lors, le recourant pouvait et devait comprendre qu'il avait à effectuer des postulations auprès d'employeurs potentiels une fois le congé donné par l'ancien employeur.

e) Au vu de ce qui précède, le recourant a failli à son obligation de diminuer le dommage à l'assurance-chômage en n'effectuant aucune recherche d'emploi durant le délai de congé contractuel de deux mois. C'est donc à juste titre qu'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage a été prononcée.

5. a) La sanction devant être confirmée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

b) En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours par motif de suspension. 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).

c) En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. Cela 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 (TF 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références ; TF 8C_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.1). Le barème prévoit notamment des suspensions de 8 à 12 jours pendant un délai de résiliation de deux mois et de 12 à 18 jours en cas d'absence de recherche d'emploi pendant un délai de résiliation de trois mois, étant précisé que la faute est considérée comme légère dans le premier cas de figure et de légère ou moyenne dans le deuxième cas de figure (Bulletin LACI IC, D79).

d) La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. En ce qui concerne la violation du droit, il s'agit de vérifier si l'autorité a exercé son pouvoir d'appréciation de manière conforme au droit, soit qu'elle n'ait pas commis un excès positif ou négatif de son pouvoir d'appréciation et qu'elle n'en ait

pas abusé. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité. En ce qui concerne l'opportunité, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité, dans un cas concret, a adoptée dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et 5.2 ; TF 8C_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

e) En l'occurrence et dès lors que J. _____ a licencié le recourant dans sa troisième année de service, soit entre la deuxième à la neuvième année de service, le délai de congé était de deux mois (art. 4 par. 1 du contrat de travail). Le plan social qui prévoyait un licenciement au 30 juin 2019 avec un paiement du salaire pour les mois de juillet et août 2019 ne dérogeait pas au contrat sur ce point. C'est dès lors bien un délai de deux mois et une sanction comprise entre 8 et 12 jours (Bulletin LACI IC, D79) qui sont pertinents à l'instar de ce que l'ORP a retenu dans sa décision du 29 août 2019. Contrairement à ce que l'intimé a estimé dans sa décision sur opposition du 7 octobre 2019, une éventuelle *reformatio in pejus* n'était pas à envisager au stade de l'opposition.

Au final, compte tenu des circonstances et en l'absence de tout grief du recourant quant à la quotité de la sanction, il ne saurait être retenu que l'intimé ait versé dans l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, voire que sa décision soit inopportune, en infligeant au recourant une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 8 jours. La sanction prononcée correspond au minimum fixé par

le barème du SECO pour ce type de cas. Partant, il n'y a pas lieu de s'écarter de la sanction prononcée.

6. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition du 7 octobre 2019 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 n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 7 octobre 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- X. _____ (recourant)
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage (intimé),
- 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 :