

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 mars 2021

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffière : Mme Parel

Cause pendante entre :

M._____, à **B.**_____, recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. M._____, né en 1978, au bénéfice d'un CFC de cuisinier et d'un CFC de sommelier (ci-après : l'assuré ou le recourant), a travaillé au V._____ à B._____ en qualité d'extra à temps partiel et sur appel en cuisine et au service du 1^{er} décembre 2019 au 15 mars 2020, soit jusqu'à la fin de la saison d'hiver (cf. certificat de travail du 20 mars 2020 [pièce 49] et attestation de l'employeur du 11 mai 2020 [pièce 18]). L'assuré s'est inscrit comme demandeur d'emploi à 100 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 27 avril 2020. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date.

La conseillère ORP de l'assuré a relevé sur le formulaire intitulé « stratégie de réinsertion » du 20 mai 2020 que l'intéressé dispose de connaissances Word et Excel et qu'il sait faire des recherches sur Internet ou s'inscrire sur des sites.

Sur le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » avant chômage relatif au mois de mars, l'assuré a indiqué deux recherches d'emploi effectuées par visites personnelles le 10 mars 2020. Il a ajouté une note manuscrite : « après Covid ». Sur le formulaire de preuves de recherches d'emploi relatif au mois d'avril 2020, il a indiqué « Covid 19 recherches impossibles ».

Par décision du 10 juin 2020, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours indemnifiables à compter du 27 avril 2020 au motif que les recherches d'emploi qu'il avait présentées pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage, soit du 27 janvier au 26 avril 2020 (deux recherches d'emploi pour toute la période), étaient insuffisantes.

Par courrier du 16 juin 2020 au Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), l'assuré a formé opposition à la décision de suspension du 10 juin 2020. Il expose travailler

dans le domaine de la restauration depuis de nombreuses années, soit en « contrat fixe » soit comme saisonnier, et avoir toujours réussi à trouver du travail par son réseau de connaissances et ses recherches personnelles. Lorsqu'il a terminé sa saison d'hiver au V._____, il a réactivé ses réseaux de recherches habituels. L'assuré fait valoir que c'est en raison de la pandémie du Covid-19 et de ses répercussions, à savoir la fermeture des restaurants, buvettes, bars et hôtels, qu'il n'a pas pu procéder comme d'habitude pour retrouver un poste de travail.

Par courrier du 23 octobre 2020, se référant à l'acte d'opposition dans lequel l'assuré semblait indiquer avoir effectué d'autres recherches d'emploi durant les trois mois ayant précédé son inscription à l'assurance-chômage que celles transmises à l'ORP, le SDE a invité l'intéressé à lui indiquer sur le formulaire ad hoc annexé quelles recherches il aurait effectuées.

Par réponse reçue au SDE le 6 novembre 2020, l'assuré a indiqué qu'il ne pouvait pas se souvenir à quel établissement il s'était adressé pour trouver des postes à repourvoir et qu'il était par conséquent dans l'incapacité de fournir des preuves des démarches effectuées pour trouver un travail. Il a relevé que son inscription à l'assurance-chômage était due à la situation d'exception du Covid-19, qui l'avait empêché d'effectuer des recherches d'emploi et de travailler.

Par décision sur opposition du 11 novembre 2020, le SDE a rejeté l'opposition et confirmé la décision de l'ORP du 10 juin 2020 suspendant l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours à compter du 27 avril 2020. Il a considéré en substance que l'assuré ayant travaillé en dernier lieu sur la base d'un contrat saisonnier du 1^{er} décembre 2019 au 15 mars 2020, on pouvait attendre de lui qu'il recherche activement un emploi durant les trois mois ayant précédé l'ouverture de son droit à l'indemnité de chômage, soit du 27 janvier au 26 avril 2020. L'intéressé n'ayant effectué que deux recherches d'emploi pour la période à considérer, toutes deux datées du 10 mars 2020, le SDE a estimé que son effort était pour le moins

insuffisant et que les recherches d'emploi invoquées dans l'opposition n'ayant pas pu être répertoriées, faute pour l'intéressé de se souvenir auprès de quel établissement il aurait postulé, seules les deux recherches d'emploi du 10 mars 2020 pouvaient être prises en compte. Enfin, le SDE a considéré que la fermeture des restaurants, bars et buvettes en raison de la pandémie Covid-19 ne dispensait pas l'opposant d'effectuer des recherches d'emploi, la doctrine et la jurisprudence s'accordant pour considérer que l'absence de place vacante ou la fermeture de certaines entreprises ne légitimaient pas le demandeur d'emploi à renoncer d'effectuer des recherches. En conclusion, le SDE a considéré que la suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage durant neuf jour était justifiée au regard des dispositions légales applicables en cas de faute légère.

B. Par acte du 20 novembre 2020, M. _____ a formé recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud en concluant à l'annulation de la décision sur opposition du 11 novembre précédent. Il fait valoir que, travaillant dans le domaine de la restauration dans la même région depuis de nombreuses années, les employeurs et le personnel du secteur le connaissent bien. Ainsi, lors des fins de saison ou de contrat de travail, il a toujours utilisé son réseau personnel et le « bouche à oreilles » pour trouver un emploi, sans avoir recours à un autre service ou à l'Etat. Selon le recourant, cette méthode de recherche d'emploi a pour conséquence qu'il n'a jamais eu besoin de référencer ses recherches. Cela étant, contrairement à ce que lui reproche l'intimé, il n'aurait pas commis de faute en ne fournissant pas la preuve de ses recherches d'emploi. Le recourant réfute par ailleurs avoir manqué de responsabilité vis-à-vis de l'assurance-chômage eu égard à la pandémie Covid-19. Rappelant encore une fois qu'il a toujours su s'assurer un travail par ses méthodes personnelles de recherche, il estime qu'il n'est pas responsable de la fermeture des établissements de restauration en raison de la pandémie à compter du 15 mars 2020.

Par réponse du 7 janvier 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours. Il rappelle que selon l'art. 17 LACI, l'assuré doit pouvoir apporter

la preuve de ses efforts en vue de retrouver un emploi et que, selon la doctrine et la jurisprudence, il y a lieu de considérer comme inexistantes les recherches d'emploi ne comprenant ni timbre ni autres justificatifs. Cela étant, l'intimé fait valoir qu'on pouvait attendre du recourant qu'il fasse l'effort de reconstituer la liste complète des recherches d'emploi qu'il a effectuées avant son chômage, rappelant qu'il a été invité à le faire par courrier du 23 octobre 2020. Pour le surplus, l'intimé relève que la décision sur opposition litigieuse contient deux erreurs. La première à la page 2, considérant 7, où il est indiqué que l'ORP reproche à l'assuré de n'avoir effectué que deux démarches entre le 27 août et le 4 octobre 2019, alors qu'il s'agit de la période entre le 27 janvier et le 26 avril 2020. En second lieu, la décision sur opposition mentionne par erreur, en page 4, considérant 9, que la durée de la suspension est inférieure au minimum prévu par l'autorité de surveillance du fait que la période concernée portait sur moins de trois mois, alors qu'en réalité la durée de la suspension correspond au minimum prévu, soit neuf jours de suspension, et ce, à juste titre, dès lors que la période à examiner portait sur trois mois complets.

Le recourant ne s'est pas déterminé 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 ; 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. 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).

b) 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 neuf jours, au motif de recherches d'emploi insuffisantes pendant les trois mois précédant l'ouverture de son délai-cadre d'indemnisation.

3. 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 30 ad art 17, p. 204 et la jurisprudence citée).

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 (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 4 ad art. 17, p. 197).

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 (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la pratique administrative et la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225 consid. 6; TFA C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2; TFA C 176/05 du 28 août 2006). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches et le zèle de l'assuré au regard des circonstances concrètes, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses. De manière générale, il convient, dans ce domaine, d'éviter tout schématisme et de renoncer à fixer un nombre déterminé de recherches d'emploi auquel serait attribuée une valeur absolue. En fonction des circonstances,

il revient au conseiller en personnel de fixer à l'assuré des objectifs raisonnables (Rubin, op. cit., n° 24 ad art. 17).

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 (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 9 ad art. 17, p.198 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 (ATF 124 V 225 consid. 5b; TF [Tribunal fédéral] 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1).

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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2; 126 V 353 consid. 5b; 125 V 193 consid. 2; 121 V 45 consid. 2a et les références citées).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2; 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (Boris Rubin, op. cit., n. 30 ad art.

17, p. 204; ATF 139 V 176 consid. 5.2; 130 I 180 consid. 3.2; 125 V 193 consid. 2; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

5. a) En l'espèce, le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » avant chômage relatif au mois de mars 2020 (cf. pièce 48) atteste deux offres de service effectuées par l'assuré. Aucune autre recherche d'emploi n'est mentionnée ni pour le mois de février, ni pour le mois d'avril 2020. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-avant, il convient de constater que le nombre de démarches effectuées par le recourant au cours des trois mois qui ont précédé l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation, soit du 27 janvier au 26 avril 2020, était manifestement insuffisant.

b) Par ailleurs, il y a lieu de constater que le recourant ne peut pas se prévaloir de motifs permettant de relativiser les exigences en matière du nombre de recherches d'emploi à effectuer. En l'occurrence, sachant que son contrat saisonnier prendrait fin le 15 mars 2020, il est pour le moins étonnant que le recourant n'ait pas effectué de démarches en vue de se trouver un nouveau poste de travail, ou qu'il ne se souvienne pas auprès de quels établissements il l'aurait fait, que ce soit par son réseau professionnel ou d'autres canaux, plusieurs semaines avant l'échéance dudit contrat. Même si le recourant n'a jamais eu de difficulté à trouver un poste de travail à la fin d'un contrat de travail ou d'un emploi saisonnier - tel celui qu'il occupait jusqu'au 15 mars 2020 - en ayant recours à son réseau personnel de connaissances dans le milieu de la restauration, il était tenu, au regard de l'assurance-chômage, de commencer à effectuer des recherches d'emploi bien avant la fin de son contrat de saisonnier. En effet, il ressort des règles rappelées au considérant 3a) que l'on peut attendre d'un assuré que, face à l'échéance de ses rapports de travail, il se comporte comme si l'assurance-chômage n'existait pas. En outre, contrairement à ce que semble soutenir le recourant, le fait que les établissements de restauration aient été fermés à compter du 16 mars 2020 par décision du Conseil fédéral eu égard à la pandémie Covid-19 ne le dispensait pas d'effectuer des recherches

d'emploi. En effet, à l'instar de l'intimé, il y a lieu de rappeler que l'absence de place vacante ou une période de vacances de certaines entreprises ne légitiment pas les assurés de s'abstenir de rechercher un emploi. Au contraire, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les démarches de recherches d'emploi doivent s'intensifier (Boris Rubin, op. cit., n. 22 ad art. 17 LACI et la jurisprudence citée, p. 201). La législation d'exception mise en place par le Conseil fédéral au mois de mars 2020 ne prévoyait pas d'exception à l'obligation de rechercher activement un emploi. Les ordonnances sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (Covid-19) des 20 et 25 mars 2020 ne prévoient rien de tel. Par ailleurs, il est utile de rappeler que, pour tenir compte de la difficulté à retrouver un emploi durant le semi-confinement du printemps 2020, le Conseil fédéral a décrété que les demandeurs d'emploi étaient mis au bénéfice d'un maximum de 120 indemnités journalières supplémentaires (art. 8a de l'ordonnance Covid-19 assurance-chômage du 25 mars 2020).

Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'intimé a estimé que le recourant n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour abrégier le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI. Il était donc fondé à prononcer une suspension du droit du recourant aux indemnités de chômage pour recherches insuffisantes d'emploi avant chômage.

6. Il convient encore d'examiner si la quotité de la sanction prononcée, soit neuf jours de suspension, se justifie en l'espèce.

a) 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. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 133 V 593 consid. 6; 123 V 150 consid. 3b).

Certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme par exemple d'éventuels problèmes financiers rencontrés par l'intéressé (cf. Boris Rubin, op. cit., n.

109 ad art. 30 LACI, p. 327; TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6; C 224/02 du 16 avril 2003 consid. 5).

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 SECO, autorité de surveillance en matière d'assurance chômage, a établi un barème relatif aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Ledit barème prévoit, en cas de recherches insuffisantes pendant le délai de congé, une suspension de trois à quatre jours pendant le délai de congé d'un mois, de six à huit jours en cas de préavis de deux mois et de neuf à douze jours lorsque le délai de résiliation est de trois mois ou plus (cf. Bulletin LACI-IC, janvier 2020, section D79/1.A.3). Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé 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 (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).

b) En l'occurrence, en considérant la faute du recourant comme légère et en fixant une durée de suspension correspondant au nombre de jours minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches d'emploi insuffisantes durant les trois mois précédant l'inscription du recourant à l'assurance-chômage, l'intimé a correctement

tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et, partant, a respecté le principe de la proportionnalité. Ainsi, en l'absence de circonstances particulières, la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pendant neuf jours n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité.

7. Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, applicable en l'occurrence selon l'art. 83 LPGA), ni alloué de dépens, le recourant n'obtenant pas gain de cause et n'étant au demeurant pas représenté (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.

- II.** La décision sur opposition rendue le 11 novembre 2020 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. _____, à B. _____,
- 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 :