

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 3 février 2022

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

Cause pendante entre :

J._____, à [...] ([...]), recourant,

et

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

**Art. 61 let. c LPGA ; 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et 30 al. 3 LACI ; 45
OACI**

E n f a i t :

A. a) Du 1^{er} mai 2019 au 31 janvier 2021, J._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...] et titulaire d'un certificat de maturité délivré le [...] par le Gymnase de [...], a travaillé en qualité de stagiaire, à plein temps, pour le compte de la société L._____ SA, dans le cadre de son stage rémunéré et d'une durée déterminée.

b) J._____ s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi, à 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] le 27 janvier 2021 et a revendiqué les prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} février 2021.

Dans le courrier intitulé « convocation à un premier entretien » adressé le 27 janvier 2021 par l'ORP à l'assuré, ce dernier était informé qu'il devait impérativement consulter les vidéos explicatives qui lui fourniraient les informations nécessaires sur l'assurance-chômage ainsi que la prise en charge de son dossier par l'ORP. Le lien internet relatif à ce matériel lui était par ailleurs précisé.

En seconde page du procès-verbal du premier entretien de contrôle du 8 février 2021 à l'ORP, il est indiqué en particulier que l'assuré avait consulté les vidéos chômage.

Par décision du 14 avril 2021, l'ORP a suspendu l'assuré dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage pour une durée de douze jours dès le 1^{er} février 2021, au motif qu'il n'avait effectué aucune recherche d'emploi au cours de la période précédant le droit à l'indemnité de chômage.

Le 14 mai 2021, l'assuré s'est opposé à cette décision de suspension en demandant son annulation. Il expliquait qu'avant même la fin de son stage auprès de l'hôtel L._____ n'avoir cessé de solliciter la directrice des ressources humaines de cet établissement afin d'obtenir la prolongation de son stage ou un poste de travail. A ses dires, il n'imaginait

Dans le cadre de son instruction complémentaire, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a, par courrier du 4 août 2021 adressé à « Monsieur J. _____ Chemin du [...] [...] », invité l'assuré à lui faire parvenir la totalité des justificatifs relatifs à toutes les recherches d'emploi (par exemple : lettre ou mail de candidature et éventuelle réponse de l'employeur sollicité, timbre d'entreprise ou attestation de passage, relevé téléphonique, etc.) que celui-ci alléguait avoir effectuées au mois de janvier 2021, et finalement durant toute la période avant chômage (en l'occurrence, les trois derniers mois précédant l'inscription au chômage). Un délai était fixé au 27 août 2021 à l'assuré pour transmettre les pièces demandées. Ce dernier était en outre informé qu'en l'absence de réponse de sa part à l'échéance du délai précité, une décision serait rendue sur la seule base des éléments à disposition.

Aucune suite utile n'a été donnée par l'assuré à la correspondance du 4 août 2021.

Par décision sur opposition du 7 septembre 2021, le SDE a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de l'ORP du 14 avril 2021. En substance, l'autorité a constaté qu'au terme du stage de durée déterminée effectué du 1^{er} mai 2019 au 31 janvier 2021 auprès de l'hôtel L. _____, l'assuré était tenu d'entreprendre des démarches pour retrouver un emploi avant de s'inscrire auprès de l'assurance-chômage, soit sur la période courant du 1^{er} novembre 2020 au 31 janvier 2021. Or celui-ci n'avait remis aucune recherche d'emploi à l'ORP durant cette période. Nonobstant ses allégations, l'assuré n'avait en effet pas été en mesure d'apporter les justificatifs attestant des neuf offres de service invoquées à l'appui de son opposition du 14 mai 2021, le courrier du 4 août 2021 de l'autorité l'invitant à produire des justificatifs étant resté sans réponse de sa part. Dans ces conditions, il était considéré que l'intéressé n'avait entrepris aucune recherche d'emploi avant son inscription au chômage. En l'absence d'une entrée en service assurée auprès d'un autre employeur, il n'avait donc pas déployé tous les efforts que l'on était raisonnablement en droit d'attendre de lui pour réduire le

dommage causé à l'assurance-chômage. Une sanction dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage devait être prononcée à son encontre sur la base de l'art. 30 al. 1 let. c LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0). En qualifiant la faute de légère et en retenant une suspension de douze jours, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances, à savoir que l'assuré était tenu d'effectuer des recherches d'emploi durant les trois mois précédant son inscription au chômage, et n'avait ainsi pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

B. Par acte du 8 octobre 2021, J._____ a recouru contre la décision précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal en prenant les conclusions suivantes :

"A titre principal :

- I. Le recours est recevable.
- II. Le recours est admis.
- III. L'Opposition du 14 mai 2021 de J._____ est déclarée recevable.
- IV. L'Opposition du 14 mai 2021 de J._____ est admise.
- V. La Décision sur opposition du 7 septembre 2021 du Service de l'emploi est annulée.
- VI. La Décision n°[...] de l'ORP [...] du 15 [recte : 14] avril 2021 est réformée dans le sens des considérants de l'Arrêt sur recours du Tribunal cantonal.
- VII. Les frais de procédure sont laissés à la charge de l'Etat.

A titre subsidiaire :

- I. Le recours est recevable.
- II. Le recours est admis.
- III. La décision du 7 septembre 2021 du Service de l'emploi est annulée et le dossier de la cause lui est renvoyé pour nouvelle décision dans le sens des considérants de l'Arrêt du Tribunal cantonal.
- IV. Les frais de procédure sont laissés à la charge de l'Etat."

A l'appui de sa cause, il allègue avoir effectué neuf recherches d'emploi le 4 janvier 2021, conformément au tableau récapitulatif qu'il a produit avec son opposition du 14 mai 2021 contre de la décision de l'ORP dans le cadre de la procédure administrative. S'agissant du courrier du 4 août 2021 du service intimé l'invitant à remettre les justificatifs de ces postulations effectuées durant le mois de janvier 2021 ainsi que toute la période avant chômage, il soutient ne pas avoir reçu cette correspondance de sorte qu'il n'a pas pu y donner suite, et donc remettre la preuve des neuf recherches d'emploi effectuées le 4 janvier 2021, soit durant la période avant chômage courant du 1^{er} novembre 2020 au 31 janvier 2021. Il fait valoir l'absence de suivi postal du pli du 4 août 2021 du SDE certifiant la réception de cette correspondance. A ses yeux, c'est l'autorité intimée qui doit supporter l'absence de la « notification » en question, et qui est tenue de se fier à ses déclarations. Il ajoute que par l'envoi du courrier du 4 août 2021, non reçu, lui demandant des justificatifs ainsi que par la décision attaquée, les organes de l'assurance-chômage avaient connaissance de recherches d'emploi effectuées par ses soins avant chômage. Dans l'impossibilité de répondre à la demande de justificatifs du 4 août 2021 et sans aucune faute de sa part, le recourant plaide avoir respecté les devoirs qui lui incombent durant les trois derniers mois avant chômage en ayant apporté la preuve des recherches d'emploi effectuées par ses soins durant la période litigieuse.

Par avis du 14 octobre 2021 de la juge instructrice, le recourant a été invité à produire un tirage des neuf courriels du 4 janvier 2021 dans un délai échéant le 4 novembre 2021.

Par avis recommandé du 17 novembre 2021, la juge instructrice a signifié ce qui suit au recourant :

“Monsieur,

Référence est faite au recours déposé le 8 octobre 2021 contre la décision sur opposition du 7 septembre 2021 du Service de l'emploi ainsi qu'à l'avis du 14 octobre 2021 requérant la production d'un tirage des neufs courriels envoyés le 4 janvier 2021 (cf. avis joint en annexe pour mémoire).

A ce jour, cette requête de production est demeurée sans suite.

Un ultime délai de quatorze jours dès réception du présent courrier vous est imparti pour produire ces neuf courriels.

Votre attention est attirée sur l'obligation conférée à une partie d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigée d'elle, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elle risque de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves.

La partie intimée est requise, par avis séparé de ce jour, de produire le dossier administratif.

A réception des pièces requises, il sera examiné s'il peut être procédé en la forme de l'art. 82 de la Loi vaudoise sur la procédure administrative [LPA-VD ; BLV 173.36], lequel permet notamment de renoncer à l'échange d'écritures lorsque le recours paraît manifestement irrecevable, bien ou mal fondé. [...]"

Le 24 novembre 2021, le service intimé a versé en cause le dossier administratif en sa possession.

Par courrier du 15 décembre 2021, le recourant a fait valoir que sa boîte de messagerie auprès de la société L._____ SA avait été biffée avec son contenu il y avait plusieurs mois déjà, que ses recherches d'emploi avaient été supprimées, et qu'il s'employait à requérir les informations nécessaires auprès des destinataires de ses courriels. Il sollicitait un nouveau délai à cet effet.

Le 16 décembre 2021, le recourant s'est vu accorder par avis recommandé, à titre exceptionnel, un délai au 10 janvier 2022 pour produire un tirage des neuf courriels envoyés le 4 janvier 2021. Il était averti qu'aucune prolongation ne serait accordée. Son attention était en outre attirée sur le fait qu'une attestation des établissements destinataires de ces courriels ne suffirait pas mais qu'une extraction de son courriel du 4 janvier 2021 à destination de leur messagerie était exigée.

Le recourant n'a pas donné suite à cette injonction.

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 présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le recourant durant douze jours dans son droit à l'indemnité de chômage dès le 1^{er} février 2021, pour recherches d'emploi insuffisantes au cours des trois mois précédant l'ouverture du droit à l'indemnité.

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'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 est destinée 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 ; 125 V 97 consid. 6a).

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 réf. citées ; 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).

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. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et de manière générale durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). En principe, un contrat de travail de durée déterminée ne doit pas être résilié, dès lors qu'il se termine automatiquement avec l'échéance de la durée contractuelle; dans un tel cas de figure, les recommandations du SECO (cf.

Bulletin LACI IC, ch. B314) exigent que l'assuré recherche un emploi durant les trois derniers mois avant la cessation des rapports de travail, le but étant de parer au risque accru de chômage prévisible existant dans le cadre de rapports de travail de durée limitée ou résiliés (ATF 141 V 365 consid. 4.2). L'élément essentiel pour déterminer la période à prendre en considération lors de l'examen de recherches d'emploi est le moment où la personne a connaissance du fait qu'elle est objectivement menacée de chômage. Lorsque ce moment remonte à plus de trois mois avant l'inscription au chômage, l'examen des recherches d'emploi porte seulement sur les trois derniers mois précédant l'annonce au chômage. (cf. Bulletin LACI IC, ch. B314).

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 dix à douze 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).

4. a) L'assureur social – et le juge des assurances sociales en cas de recours – doit examiner de manière objective tous les moyens de preuve, quelle qu'en soit la provenance, puis décider si les documents à disposition permettent de porter un jugement valable sur le droit litigieux. Le juge apprécie librement les preuves, sans être lié par des règles formelles, en procédant à une appréciation complète et rigoureuse de celles-ci (art. 61 let. c LPGa).

b) Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'autorité (cf. art. 43 LPGa). Cette règle n'est toutefois pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. Cela comporte en partie l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement

exigé, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi la partie concernée s'expose à devoir supporter les conséquences de l'absence de preuve. En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité (TF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2 ; TF 8C_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; TF 8C_591/2012 du 29 juillet 2013 consid. 4 et les références). En d'autres termes, l'assuré doit apporter les preuves de ses recherches d'emploi et supporte les conséquences de l'absence de preuve. Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi ou à la date de celle-ci soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective, respectivement à temps, des justificatifs. Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (ATF 145 V 90 consid. 3.2 ; RUBIN, *op. cit.*, n. 32 *ad art.* 17 LACI).

5. a) A sa décharge, le recourant soutient avoir effectué neuf recherches d'emploi le 4 janvier 2021, soit durant la période des trois derniers mois avant chômage courant en l'espèce du 1^{er} novembre 2020 au 31 janvier 2021, sur la base du tableau récapitulatif produit avec son opposition du 14 mai 2021. Dans son acte de recours du 8 octobre 2021, il conteste le reproche de ne pas avoir donné suite à la communication de l'intimé du 4 août 2021 requérant la production des justificatifs des neuf offres d'emploi annoncées.

In casu, ce grief n'a pas à être examiné dans la mesure où le recourant n'a de toute manière pas donné suite à l'ordonnance de production du 17 novembre 2021.

b) Même si au stade de la présente procédure de recours, cela n'est plus litigieux, il sied de rappeler qu'il est constant qu'au terme de son stage au sein de l'hôtel L._____, le recourant n'avait pas en main un contrat de travail signé indiquant une date d'entrée en service auprès d'un autre employeur, étant rappelé ici que, selon la Haute Cour, l'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid.

2.1 et 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). A l'instar de ce qui prévaut dans le cadre spécifique des activités saisonnières, où il est admis par la Haute Cour que l'obligation de rechercher un emploi puisse débiter trois mois avant la fin prévisible de la saison, en particulier si l'autorité compétente avait fixé à l'assuré des objectifs de recherches d'emploi lors des chômages saisonniers précédents (TF 8C_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 et les références), la jurisprudence relative au contrat de durée déterminée est applicable *mutatis mutandis* à un stage tel qu'accompli en l'occurrence par le recourant dans le cadre de son entrée à l'A. _____ auprès de l'hôtel L. _____ du 1^{er} mai 2019 au 31 janvier 2021, stage qui était lui aussi de durée déterminée. Il est également rappelé que, dans tous les cas, les efforts de recherches doivent s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; RUBIN, *op. cit.*, n. 9 s. *ad art.* 17 LACI). Au stade de la présente procédure, le recourant ne conteste plus son devoir vis-à-vis des organes de contrôle de l'assurance-chômage de présenter la preuve des offres d'emploi effectuées au cours des trois mois précédant son inscription pour pouvoir bénéficier des prestations de cette assurance sociale dès le 1^{er} février 2021. Cette règle élémentaire de comportement, lui a du reste été rappelée par le biais du visionnement des vidéos explicatives qu'il a impérativement consultées avant le premier entretien de conseil du 8 février 2021 à l'ORP (cf. procès-verbal du premier entretien à l'ORP [...] du 8 février 2021, p. 3 ; courrier du 27 janvier 2021 intitulé « convocation à un premier entretien » adressé par l'ORP [...]).

Dans les faits il reste que le recourant n'est pas en mesure d'apporter la preuve des neuf recherches d'emploi qu'il allègue avoir effectuées le 4 janvier 2021, au cours de la période précédant son inscription au chômage. En effet, l'assuré doit prouver ses recherches d'emploi (art. 17 al. 1 LACI, troisième phrase), en remettant à l'ORP des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi. Or en l'absence de remise des justificatifs des postulations invoquées, il y a lieu de constater que le recourant n'a effectué aucune recherche d'emploi au cours des trois derniers mois avant son inscription au chômage. Les seules allégations du recourant ne sont

en effet pas assimilées à une preuve fondée sur des éléments matériels qui est nécessaire (cf. ATF 145 V 90 consid. 3.2) ; elles n'ont donc aucune valeur probante et ne permettent pas, à elles seules, d'établir que l'intéressé a concrètement présenté neuf offres d'emploi le 4 janvier 2021. Dans ces conditions c'est l'assuré qui supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des pièces matérielles nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité à compter du 1^{er} février 2021 (sur la notion du fardeau de la preuve en assurances sociales, cf. consid. 4b supra), et ce nonobstant l'avertissement du 17 novembre 2021 et l'avis du 16 décembre 2021.

c) Par conséquent, il doit être admis que le recourant n'a pas respecté l'obligation, tirée de l'art. 17 al. 1 LACI, de tout mettre en œuvre pour éviter d'avoir recours à l'assurance-chômage en entamant des recherches d'emploi au cours des trois derniers mois avant son inscription au chômage. L'intimé était donc fondé à suspendre l'intéressé dans son droit aux indemnités de chômage pour ce motif.

6. La suspension prononcée à l'encontre du recourant étant confirmée dans son principe, il convient d'apprécier la quotité de la sanction. Celle-ci n'est pas contestable dans le cas d'espèce, et demeure dans le cadre défini par l'art. 30 al. 3 LACI, l'art. 45 OACI et le barème des mesures de suspension élaboré par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à l'attention des organes de l'assurance chômage (Bulletin LACI IC, D79 1.B/3). Elle ne prête pas flanc à la critique.

7. a) Sur le vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté, et la décision attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

Par ces motifs,

**la juge unique
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 7 septembre 2021 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 :

- J. _____,
- 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 :