

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 décembre 2023

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

Cause pendante entre :

T._____, à D._____, recourant,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

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

E n f a i t :

A. a) T._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1966, s'est inscrit une première fois le 1^{er} février 2022 comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement d'U._____ (ci-après : l'ORP) au terme d'une mission temporaire exécutée auprès de la société X._____ SA à M._____ du 15 mars 2021 au 10 janvier 2022, date pour laquelle le contrat de mission a été résilié.

Par courrier du 10 février 2022 contre-signé par l'assuré, l'ORP a attiré son attention sur le fait qu'en cas de réinscription en tant que demandeur d'emploi au terme d'un contrat de travail saisonnier, il devait justifier, au minimum, de six à huit recherches d'emploi par mois réparties sur tout le mois, tout en étendant ses démarches à des emplois de durée indéterminée.

Le 19 avril 2022, l'assuré a conclu avec I._____ SA un contrat de mission, aux termes duquel il était engagé à compter de cette date auprès de la société X._____ SA à M._____ en tant que machiniste pour une mission temporaire de durée indéterminée.

Par courrier du 21 avril 2022, l'ORP a informé l'assuré que son inscription dans la banque de données PLASTA était annulée.

b) A la suite de la résiliation du contrat de mission annoncée par I._____ SA le 5 décembre 2022 pour le 6 janvier 2023, l'assuré s'est réinscrit auprès de l'ORP en date du 1^{er} février 2023. Lors de son premier entretien avec son conseiller ORP, il était relevé qu'il avait signé en février 2022 l'information destinée aux travailleurs saisonniers, si bien qu'un délai au 13 février 2023 lui a été imparti pour remettre les recherches d'emploi des mois de novembre et décembre 2022 ainsi que janvier 2023 (procès-verbal d'entretien du 10 février 2023).

Par décision du 13 février 2023, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours à

compter du 1^{er} février 2023, au motif qu'il n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant les trois derniers mois précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Le 5 mars 2023, l'assuré s'est opposé à cette décision. Il a fait valoir qu'il n'était pas venu se réinscrire à l'ORP le 7 janvier 2023, malgré la résiliation de son contrat de mission, car il était prévu qu'il reprenne le travail au début du mois de février 2023. Or, le 30 janvier 2023, son employeur lui avait indiqué que la saison avait été repoussée, raison pour laquelle il s'était finalement réinscrit le 1^{er} février 2023.

Par décision sur opposition du 1^{er} juin 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assuré. Elle a relevé que, au vu du caractère saisonnier de l'activité de ce dernier, l'ORP l'avait informé, par courrier du 10 février 2022, qu'en cas de réinscription à l'assurance-chômage, il lui serait demandé des preuves de recherches d'emploi portant sur les trois derniers mois quand bien même le contrat de mission conclu le 19 avril 2022 était de durée indéterminée. En outre, ce courrier précisait qu'il devait effectuer au minimum six à huit postulations par mois, réparties tout au long du mois. Dès lors, l'examen des recherches d'emploi précédant l'inscription au chômage portait sur la période comprise entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 janvier 2023. A cet égard, la DGEM a constaté que l'assuré avait procédé à cinq postulations en novembre 2022, six en décembre 2022 et trois en janvier 2023, ce qui était globalement insuffisant compte tenu de l'objectif fixé en février 2022. Elle a ensuite relevé que les explications de l'assuré ne permettaient pas d'excuser le manquement qui lui était reproché. En effet, en se comportant comme si l'assurance-chômage n'existait pas, il ne faisait aucun doute que l'assuré aurait effectué davantage de recherches d'emploi dès le 1^{er} novembre 2022. Par ailleurs, au vu de ses nombreux licenciements et réengagements successifs aux mêmes périodes de l'année par le même employeur, il fallait admettre que l'assuré avait connaissance que son contrat se terminerait à la fin de l'année. Considérant que la sanction était justifiée dans son principe, la DGEM a

confirmé la quotité de la suspension, dès lors que l'ORP avait correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce.

Par courriel du 2 juillet 2023, l'assuré s'est enquis des suites réservées à son opposition, ce qui a conduit la DGEM à lui renvoyer, par courrier du 3 juillet 2023, la décision sur opposition du 1^{er} juin 2023.

B. a) Par acte du 20 juillet 2023 adressé à la DGEM et reçu par le greffe de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois le 7 août 2023, T. _____ a recouru contre la décision sur opposition du 1^{er} juin 2023. Après avoir repris les explications formulées dans son opposition, il a expliqué que la précarité de ses ressources financières associée à ses difficultés personnelles et professionnelles avait nui à son état de santé puisqu'il avait été victime d'un accident vasculaire cérébral en date du 19 mars 2023. Il a demandé un réexamen de sa situation.

b) Dans sa réponse du 23 août 2023, la DGEM a indiqué que l'assuré n'avait fait état d'aucun élément de nature à modifier son analyse. Au demeurant, il savait ce qui était attendu de lui en termes de recherches d'emploi en cas de réinscription à l'assurance-chômage. Partant, elle a conclu au rejet du recours.

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) Dans le canton de Vaud, 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) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

c) En l'occurrence, le recours a été adressé le 20 juillet 2023 à la DGEM, laquelle se devait de transmettre la cause sans délai à l'autorité compétente (art. 7 al. 1 LPA-VD), ce qu'elle a fait le 2 août 2023. Pareille situation ne saurait être préjudiciable à l'assuré, qui a agi en temps utile compte tenu de la réexpédition de la décision litigieuse (cf. art. 20 al. 2 LPA-VD) et dans le respect des autres conditions légales de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

d) La contestation portant sur la suspension du droit à l'indemnité de chômage sur une durée de neuf jours, la valeur litigieuse est manifestement inférieure à 30'000 fr., de sorte que la cause relève de la compétence d'un membre du Tribunal cantonal statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer une suspension du droit à l'indemnité du recourant pour une durée de neuf jours, motif pris que celui-ci n'avait pas effectué suffisamment de recherches d'emploi pendant la période précédant sa réinscription au chômage.

3. a) Aux termes 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 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 (art. 26 al. 2 OACI).

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.

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 ; 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. 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, Zurich/Bâle/Genève 2014, n° 4 ad art. 17 p. 197).

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. 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 (en principe trois) 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 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1 ; Rubin, op. cit., n° 9 ss ad art. 17 p. 198 s. 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 139 V 524 consid. 2.1.2 ; 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.2 et 8C_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5). 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_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 et les références).

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. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. 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 (cf. TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 et les références citées).

d) Le placement privé du personnel est régi par la LSE (loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services ; RS 823.11). Selon l'art. 19 al. 4 LSE, lorsque l'engagement est d'une durée indéterminée, le contrat de travail peut, pendant les six premiers mois de service, être résilié par les deux parties moyennant un délai de congé de deux jours au moins durant les trois premiers mois d'un emploi ininterrompu (let. a) et de sept jours au moins entre le quatrième et le sixième mois d'un emploi ininterrompu (let. b). Par ailleurs, dès le septième mois d'un emploi ininterrompu, les délais de résiliation prévus par l'art. 335c CO (code des obligations du 30 mars 1911 ; RS 220) trouvent application (ATF 141 V 365 consid. 4.3). La Convention collective de travail de la branche du travail temporaire, dont le Conseil fédéral a étendu le champ d'application par arrêté du 13 décembre 2011 (FF 2011 8459), ne prévoit au demeurant pas de délai divergent (art. 335c al. 2 CO ; TF 4A_428/2016 du 15 février 2017 consid. 1.1.2). Ces délais de congé ne s'appliquent qu'à la cession des services de travailleurs à des entreprises locataires sous la forme de travail temporaire (art. 49 OSE [Ordonnance du

16 janvier 1991 sur le service de l'emploi ; RS 823.111] ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.3).

4. a) En l'espèce, le recourant a en dernier lieu été au bénéfice d'un contrat de mission temporaire conclu pour une durée indéterminée dès le 19 avril 2022. Par courrier du 5 décembre 2022, I. _____ SA a informé l'assuré que le contrat était résilié pour le 6 janvier 2023, si bien qu'il s'est réinscrit au chômage le 1^{er} février 2023.

Dans la décision sur opposition litigieuse, l'intimée a retenu que l'obligation de rechercher un emploi existait durant les trois derniers mois du contrat de durée indéterminée du recourant, à savoir les mois de novembre et décembre 2022, ainsi que janvier 2023, les postulations effectuées durant chacun des mois précités ayant été jugées insuffisantes.

Cela étant, durant le mois de novembre 2022, l'assuré était encore sous contrat n'ayant pas encore été licencié. L'intimée lui oppose néanmoins la précarité de son contrat, fut-il de durée indéterminée, dès lors qu'il se savait saisonnier, et le devoir de rechercher du travail trois mois avant l'inscription à l'assurance-chômage.

b) Dans le cas d'emplois intérimaires, il se justifie d'avoir des exigences particulières en matière de recherches d'emploi. En effet, un emploi intérimaire reste précaire par nature, même après les trois premiers mois, ce qui peut justifier des exigences élevées en matière de recherches d'emploi (Rubin, op. cit., n° 13 ad art. 17 p. 200). Les directives du Secrétariat d'Etat à l'économie mentionnent également cette obligation, prévoyant que tout chômeur est en principe tenu de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité et qu'il doit notamment remplir cette obligation, lorsqu'il s'agit de rapports de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois d'activité. La Cour de céans a précisé dans un arrêt du 12 août 2014 que même lorsqu'une mission est prévue pour une durée indéterminée, un intérimaire doit s'attendre à ce que son rapport de travail prenne fin dans de brefs délais. Il s'impose dès lors d'autant plus à lui de rechercher un

emploi à courte échéance (CASSO ACH 58/18 - 208/2018 du 27 novembre 2018 consid. 3d et les références citées).

c) Il s'impose dès lors d'autant plus au recourant de rechercher un emploi à courte échéance que, comme en l'espèce, il a été dûment renseigné par courrier du 10 février 2022 de l'ORP d'U. _____ quant à ses obligations en qualité de travailleur au bénéfice d'un contrat de saisonnier. En réalité, l'obligation de rechercher un emploi avant la survenance effective du chômage débute dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (art. 20a al. 3 OACI), les efforts devant s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (cf. considérant 3b *supra*). Il s'avère que l'assuré a travaillé à plusieurs reprises pour le même employeur, à savoir la société X. _____ SA à M. _____, dès 2021, par l'intermédiaire d'I. _____ SA. Il s'est inscrit à réitérées reprises également au chômage, de sorte que le caractère précaire de son contrat lui était connu, de même que la survenance prévisible de la période de chômage. Le recourant ne démontre par ailleurs pas avoir été empêché de rechercher un travail. L'existence de vacances, comme un séjour à l'étranger, n'autorise pas à s'abstenir de toute recherche d'emploi. Au contraire, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les démarches de recherche d'emploi doivent s'intensifier (Rubin, *op. cit.*, n° 22 ad art. 17 p. 201 et la jurisprudence citée).

d) Tel que retenu dans la décision sur opposition litigieuse, le recourant aurait dû se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas. Or, dans une telle hypothèse, il ne fait aucun doute que le recourant aurait déployé des efforts nettement plus conséquents tout au long de la période litigieuse en vue de retrouver un emploi stable et durable, ou tout au moins, un emploi lui permettant d'éviter une période intermédiaire de chômage. Il sied de relever que les obligations envers l'assurance-chômage comprennent l'obligation de tout entreprendre non seulement pour abréger le chômage, mais également pour l'éviter (cf. art. 17 LACI).

e) Par ailleurs, le fait que le recourant ait retrouvé du travail à compter du 1^{er} mars 2023 (cf. courrier d'annulation PLASTA du 1^{er} mars 2023) ne le libère pas de sa faute. En effet, la jurisprudence permet certes dans certaines circonstances de renoncer à une sanction lorsque malgré des recherches insuffisantes le recourant parvient à mettre un terme à son chômage grâce à ses recherches (cf. DTA 1990 p. 132 consid. 2b p. 134). Néanmoins, ces principes ne sauraient s'appliquer dans le cas d'espèce dans la mesure où il s'agit à nouveau d'une mission temporaire et qu'il est prévu que celle-ci cesse à la fin de l'année 2023 (cf. courriel du 1^{er} mars 2023 au conseiller ORP du recourant). En tout état de cause, il sera rappelé que l'assurance-chômage n'a pas pour but d'assurer des revenus complémentaires à l'assuré entre deux occupations temporaires, qui plus est auprès d'un même employeur, mais de le réinsérer de manière rapide et surtout durable dans le marché du travail (cf. art. 1a al. 2 LACI).

f) Au vu de ce qui précède, force est de constater que le recourant n'a pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI. L'intimée était donc fondée à suspendre le recourant dans son droit aux indemnités journalières pour recherches de travail insuffisantes durant la période précédant le chômage.

5. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a) En vertu de l'art. 30 al. 3, deuxième phrase, LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder 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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

En sa qualité d'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie a adopté un barème à l'intention des organes d'exécution,

publié dans le Bulletin LACI IC. 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_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée). S'agissant des assurés n'ayant pas suffisamment effectué de recherches d'emploi durant le délai de congé, le barème prévoit une suspension de trois à quatre jours pendant un délai de congé d'un mois (faute légère), de six à huit jours pendant un délai de congé de deux mois (faute légère) et de neuf à douze jours pendant un délai de congé de trois mois et plus (faute légère) (Bulletin LACI IC, D79, n° 1.A).

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. 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_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 et 4.4).

b) En l'espèce, si les circonstances du cas ne permettent pas l'annulation de la sanction, elles en justifient toutefois la réduction. Dans sa décision du 13 février 2023, l'ORP a qualifié de légère la faute du recourant, au sens entendu par l'art. 45 al. 3 OACI, et prononcé une suspension de neuf jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, motif pris que le recourant n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant les trois mois ayant précédé l'ouverture de son droit à l'indemnité de chômage, étant rappelé dans ce contexte que le courrier du 10 février

2022 enjoignait à l'assuré d'effectuer six à huit recherches d'emploi par mois. Or il convient de constater, à l'instar de l'intimée, que le recourant a bien effectué des recherches d'emploi, soit cinq recherches d'emploi en novembre 2022, six en décembre 2022, et trois en janvier 2023. On doit dès lors admettre qu'il s'est conformé aux indications de l'ORP concernant le mois de décembre 2022, raison pour laquelle il convient de s'écarter de la durée minimale prévue lorsque la période à prendre en considération est de deux mois. Initialement fixée à neuf jours, il se justifie toutefois de réduire la durée de la suspension à six jours, compte tenu de la période pour laquelle il y a lieu de constater effectivement l'insuffisance des efforts du recourant (deux mois).

6. En définitive, le recours doit être partiellement admis et la décision sur opposition litigieuse réformée en ce sens que le droit du recourant à l'indemnité de chômage est suspendu pendant six jours à compter du 1^{er} février 2023.

7. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est partiellement admis.

II. La décision sur opposition rendue le 1^{er} juin 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est réformée en ce sens que le droit de T. _____ à l'indemnité de chômage est suspendu pendant six jours à compter du 1^{er} février 2023.

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. T. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :