

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 septembre 2019

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Neyroud

Cause pendante entre :

L. _____, à [...], recourante,

et

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

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

E n f a i t :

A. Titulaire d'une maîtrise universitaire et d'un doctorat en droit, L._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a travaillé en qualité de greffière au sein du Tribunal [...] à [...] du 1^{er} avril 2013 au 31 mai 2018, date à laquelle son contrat de travail a été résilié d'un commun accord entre les parties (cf. convention du 21 février 2018).

Le 7 novembre 2018, elle s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), revendiquant des indemnités de chômage dès cette même date.

Il ressort du formulaire de preuves des recherches d'emploi relatif à la période avant chômage, que l'assurée a effectué huit recherches en date des 2, 7, 20 et 21 septembre 2018 et 13, 17 et 20 octobre 2018. Ces recherches étaient principalement dirigées vers des postes juridiques en matière de droit public et deux des postulations ont conduit à un entretien.

Par décision du 20 novembre 2018, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pendant neuf jours à compter du 7 novembre 2018 en raison de l'insuffisance des recherches d'emploi effectuées pendant la période précédant son éventuel droit au chômage. Dite décision portait la mention « document sans signature ».

L'assurée a formé opposition contre cette décision le 5 janvier 2018, exposant que celle-ci était dépourvue de signature, que son état de fait était incomplet et qu'elle consacrait une violation de l'obligation de motiver, une violation du droit – s'agissant du barème du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) – ainsi qu'une violation du principe de proportionnalité, dans le sens d'un excès négatif du pouvoir d'appréciation.

Par décision sur opposition du 22 février 2019, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée par l'assurée et a maintenu la décision contestée. Il a notamment exclu l'exigence d'une signature manuscrite, estimant que le caractère de masse de la procédure en matière d'assurances sociales justifiait un assouplissement des exigences formelles. Il a par ailleurs retenu que la décision initiale contenait les faits pertinents ainsi que les dispositions légales applicables, et que l'assurée avait pu faire valoir son droit d'être entendue dans le cadre de la présente procédure. Sur le fond, il a confirmé que les recherches étaient insuffisantes sur le plan quantitatif et que la sanction de neuf jours de suspension correspondait à une faute légère, ainsi qu'au minimum prévu par le barème du SECO, qui était au demeurant conforme au principe de proportionnalité.

B. Par acte du 28 mars 2019, L. _____ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant principalement à son annulation et subsidiairement à sa réforme, en ce sens que la durée de la suspension est significativement réduite. En substance, elle a réitéré les griefs soulevés dans le cadre de la procédure administrative, s'agissant en particulier d'un vice de forme en lien avec l'absence de signature sur la décision initiale, ainsi que d'une violation des principes de la légalité et de la proportionnalité en lien avec l'application du barème du SECO. Dans la mesure utile, il sera revenu sur les arguments développés par la recourante dans la partie en droit.

Appelé à se prononcer sur le recours, le SDE en a proposé le rejet par réponse du 18 avril 2019.

Dupliquant le 13 mai 2019, l'assurée a maintenu qu'en prévoyant une suspension minimale d'une durée de trois jours en cas de faute légère, le barème du SECO violait la loi qui prescrivait une suspension de un à quinze jours dans un tel cas. Elle a par ailleurs sollicité que son dossier soit soumis à la composition ordinaire de trois juges, dans la mesure où la question de la conformité à la loi de l'échelle des

suspensions établies par le SECO présentait une certaine complexité et peu de jurisprudence.

Le 29 mai 2019, le SDE a renoncé à dupliquer et a maintenu ses conclusions.

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 la question de savoir si l'intimé était fondé à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage durant

neuf jours à compter du 7 novembre 2018, pour recherches d'emploi insuffisantes au cours de la période ayant précédé le chômage.

3. Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante soutient que la décision sur opposition doit être annulée dans la mesure où la décision initiale du 20 novembre 2018 ne comportait pas de signature manuscrite.

Or, si les cas dans lesquels une requête de prestations a été entièrement ou partiellement rejetée nécessitent une décision formelle au sens de l'art. 49 al. 1 LPGA (art. 100 al. 1 2^{ème} phr. LACI), la procédure en matière d'assurances sociales a ceci de particulier qu'elle aboutit à la prise de décisions dont le cadre procédural et formel est allégé, en raison du caractère dit de masse de cette procédure (Valérie Défago Gaudin, in Dupont/Moser-Szeless [édit.], Commentaire romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n°2 ad art. 49 LPGA). On relève à cet égard que l'intimé a prononcé 28'788 sanctions en 2017 (Rapport d'activité 2017 du SDE) et 26'906 en 2018 (Rapport d'activité 2018 du SDE).

Le grand nombre de décisions en la matière justifie des aménagements sur le plan procédural, notamment en matière de droit d'être entendu, lequel peut être exercé non pas avant mais après la prise de décision, lorsque celle-ci est sujette à opposition (Défago Gaudin, *op. cit.* n° 2 ad art. 49 et n° 4 ad art. 52). S'agissant de la forme *stricto sensu*, l'exigence d'une décision écrite doit être comprise uniquement comme excluant les décisions orales. Elle n'impose en revanche pas le respect de toutes les contingences liées à la forme écrite, en particulier l'exigence de signature manuscrite ; celle-ci n'est pas une condition de validité de la décision (Défago Gaudin, *op. cit.*, n° 17 ad art. 49).

Le Bulletin LACI IC (Indemnités de chômage), établi par le SECO précise à cet égard que les décisions niant le droit aux prestations de l'assurance-chômage (art. 8 al. 1 LACI) doivent être signées à la main, quel que soit le type de prestations dont il est question (indemnités de

chômage, indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, indemnités en cas d'intempéries, indemnités en cas d'insolvabilité). En revanche, toutes les autres décisions, en particulier les sanctions et les décisions mesures relatives au marché du travail, sont considérées comme des décisions collectives et ne requièrent pas de signature. Il suffit d'indiquer le nom de l'expéditeur de l'organe d'exécution sur le document et d'y faire figurer la mention « Document sans signature » (Bulletin LACI IC, ch. E60, juillet 2018).

Compte tenu de ce qui précède, c'est en vain que la recourante soutient qu'il a lieu d'annuler la décision sur opposition litigieuse au motif que la décision initiale de sanction était dépourvue de signature manuscrite, étant précisé que l'examen minutieux de son cas est intervenu dans le cadre de la procédure sur opposition.

4. A ce stade, il convient d'examiner si la sanction infligée était justifiée dans son principe.

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'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.

b) 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich/Bâle/Genève 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

c) 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 (Rubin, *op. cit.*, n° 9 ad art. 17 LACI). 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 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1). L'obligation de rechercher un emploi vaut bien entendu en fin de rapport de travail de durée indéterminée ; un assuré doit rechercher un emploi pendant le délai de congé, dès la signification de celui-ci (Rubin, *op. cit.*, n. 10 ad art. 17 LACI ; ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TFA [Tribunal fédéral des assurances] C 208/03 du 26 mars 2004 et les références ; TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.2).

Lorsque le chômeur ne s'inscrit pas immédiatement au chômage après le délai de congé, ce sera la durée qui s'écoule depuis la réception du congé jusqu'au début de la première période de chômage contrôlé, qui fera foi (Rubin, *op. cit.*, n. 11 ad art. 17 LACI). Selon la jurisprudence, le fait de retarder son inscription au chômage après une résiliation des rapports de travail n'est propre à réduire le dommage causé à l'assurance que si l'assuré s'est efforcé, aussi bien durant le délai de

résiliation du contrat de travail que pendant la période située entre la fin des rapports de travail et le début du délai-cadre d'indemnisation, de rechercher un emploi avec toute l'intensité requise (TF 8C_854/2015 du 25 juillet 2016 consid. 4.2 et les références).

On ajoutera que l'on est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante de leurs recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche. L'obligation de chercher du travail subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel (TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1) ; elle ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 ; 8C_271/2008 précité consid. 2.1 et les références).

d) Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, sont pris en considération non seulement le nombre, mais aussi la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225 consid. 6 ; TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 ; 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_589/2009 précité consid. 3.2 et les références). Le Tribunal fédéral a par ailleurs considéré qu'il n'y a pas lieu d'opérer une distinction entre le nombre de recherches d'emploi à effectuer durant une période de contrôle et le nombre de postulations durant le délai de congé ou avant le chômage (TF 8C_192/2016 du 22 septembre 2016 consid. 5).

5. En l'espèce, il n'est pas contesté que le contrat de travail de la recourante a été résilié par convention du 21 février 2018 avec effet au 31 mai 2018 et que l'intéressée ne s'est inscrite au chômage que le 7 novembre 2018.

Il s'agit ainsi d'examiner si les recherches d'emploi attestées par la recourante pour la période entre février et novembre 2018 sont effectivement insuffisantes et cela fait de se prononcer sur le bien-fondé de la sanction incriminée. En l'espèce, il est établi que la recourante a effectué sa première recherche le 2 septembre 2018, suivie de trois recherches les 7, 20 et 21 septembre 2018, puis de quatre recherches en date des 14, 17 et 30 octobre 2018.

Or, huit recherches personnelles d'emploi sur une période de dix mois sont largement insuffisantes, ce que la recourante ne conteste au demeurant pas. Ainsi que l'a souligné le Tribunal fédéral (cf. consid. 4d *supra*), il aurait été exigible de sa part qu'elle procède à quelque huit postulations par mois. On ne parvient pas à un constat différent en limitant la période déterminante aux trois mois précédant l'inscription au chômage. Même dans cette hypothèse, le nombre de recherches effectuées par la recourante est bien en deçà des exigences en la matière, nonobstant leur qualité.

Dès lors, il convient de se rallier intégralement à la position de l'intimé et de considérer que la recourante n'a pas déployé tous les efforts raisonnablement exigibles pour éviter d'émarquer à l'assurance-chômage, en procédant à des recherches d'emploi quantitativement insuffisantes avant son inscription à l'ORP. La suspension du droit à l'indemnité de chômage prononcée par l'intimé n'est ainsi pas critiquable dans son principe.

6. Reste à examiner la quotité de la sanction prononcée à l'encontre de la recourante.

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, par motif de suspension, 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 (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).

b) 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).

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 (Thomas Nussbaumer, *Arbeitslosenversicherung*, in : *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit*, Bâle/Genève/Munich 2007, n. 855, p. 2435).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (cf. Bulletin LACI IC, ch. D72, juillet 2018). Un tel barème constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons. 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 les références).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir

d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif (« Ermessensüberschreitung ») ou négatif (« Ermessensunterschreitung ») de son pouvoir d'appréciation ou a abusé (« Ermessensmissbrauch ») de celui-ci (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; TF 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in : ATF 133 V 640, mais in : SVR 2008 ALV n° 12 p. 35).

c) Le barème du SECO susmentionné prévoit, en cas de recherches insuffisantes pendant le délai de congé, une suspension de trois à quatre jours pendant un 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 et plus, ces manquements constituant une faute légère (Bulletin LACI IC, ch. D79, juillet 2018).

7. a) En l'espèce, l'intimé a qualifié la faute de la recourante de légère et a fixé une durée de suspension correspondant au minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches insuffisantes durant la période de trois mois précédant l'inscription au chômage, à savoir neuf jours.

La recourante soutient que l'échelle des suspensions établie par le SECO s'écarte du cadre légal dans la mesure où elle ne comprend pas de cas entraînant une suspension de moins de trois jours. Elle fait par ailleurs valoir que ce barème ne respecte pas le principe de proportionnalité et viole l'égalité de traitement.

Cela étant, dans l'arrêt TF 8C_747/2018 mentionné *supra* (cf. consid. 6b), le Tribunal fédéral a reconnu le bien-fondé de la quotité de la sanction infligée par le SDE en application du barème du SECO – et désavoué l'autorité cantonale qui s'en était écarté – tout en précisant que ce barème tendait précisément à garantir une égalité de traitement entre les administrés. Le Tribunal fédéral a encore récemment confirmé une suspension de six jours, correspondant à la sanction la plus légère du

barème en cas de recherches insuffisantes s'agissant d'un délai de congé de deux mois (cf. TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 7.2). Il ressort de ce qui précède qu'en l'absence de circonstances particulières, il ne se justifie pas de s'écarter de ce barème, précieux dans une perspective d'égalité de traitement.

Or, le cas d'espèce ne présente pas de singularités qui justifieraient de s'éloigner de la sanction minimale prévue par le barème en cas de recherches insuffisantes durant la période de trois mois précédant l'inscription au chômage. En particulier, la qualité des postulations – qui n'est pas remise en question – ne permet pas de pallier à des recherches largement insuffisantes, étant précisé qu'il était exigible de la recourante qu'elle étende ses recherches à tout le moins à d'autres administrations publiques.

Compte tenu de ce qui précède, la quotité de la sanction n'apparaît pas critiquable.

8. Pour le surplus, la recourante a sollicité que sa cause soit soumise à la composition ordinaire de trois juges, nonobstant une valeur litigieuse inférieure à 30'000 francs.

Dans tous les cas où le recours est de la compétence d'un juge unique, celui-ci peut soumettre la cause à la Cour si l'affaire présente une certaine complexité (cf. art. 94 al. 4 LPA-VD). Néanmoins, il s'agit d'une disposition potestative qui ne confère aucun droit justiciable, étant ajouté que le cas d'espèce ne présente pas de complexité particulière. Par surabondance de droit, on relève que si l'art. 38 ROTC (règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 ; BLV 173.31.1) est lui impératif, il n'existe en l'occurrence aucune question juridique de principe qui devrait être tranchée. L'abondante jurisprudence fédérale consacrant le caractère indicatif du barème du SECO lève en effet toute incertitude juridique à ce sujet.

9. **a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise 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 la recourante, au demeurant non représentée, n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 22 février 2019 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 :

- L. _____ ;
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage ;
- 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).

La greffière :