

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 février 2019

Composition : Mme RÖTHENBACHER, juge unique

Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

A. _____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
intimée.

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

E n f a i t :

A. A. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1978, a été engagée en qualité de réceptionniste-téléphoniste à temps partiel par la société B. _____ SA dès août 2009. Elle a communiqué sa démission le 13 mars 2018 avec effet au 31 mai 2018.

B. L'assurée a sollicité des prestations de l'assurance-chômage à partir du 27 juin 2018 en s'inscrivant à cette date auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP).

A la requête de l'ORP, elle a complété un formulaire récapitulatif des offres de services effectuées avant son inscription. Ce document fait état de quatre postulations effectuées les 11, 15, 17 et 20 avril 2018 et de deux postulations formulées les 19 et 20 juin 2018.

Considérant que les recherches d'emploi attestées sur une période de trois mois avant le chômage étaient insuffisantes, l'ORP a prononcé une suspension de neuf jours dans l'exercice du droit à l'indemnité à l'encontre de l'assurée par décision du 10 juillet 2018.

C. L'assurée s'est opposée à cette décision par courrier du 11 juillet 2018. Elle a rappelé en premier lieu que son délai de congé auprès de B. _____ SA avait été de deux mois, non pas de trois mois. En second lieu, elle a exposé avoir décidé tardivement de s'inscrire à l'assurance-chômage dans la mesure où elle ignorait avoir droit aux prestations du fait de sa grossesse révélée en juin 2018. Elle a enfin mis en avant sa situation familiale et financière, ainsi que son parcours professionnel pour requérir l'annulation de la sanction décidée par l'ORP.

Saisi de la procédure d'opposition, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé), Instance Juridique Chômage, a rendu sa décision sur opposition le 29 août 2018 et maintenu la décision contestée.

D. L'assurée a déféré la décision sur opposition précitée à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte de recours déposé le 6 septembre 2018. Elle a conclu à son annulation sur la base des arguments précédemment soulevés. Elle a rappelé ne pas avoir eu l'intention de s'inscrire immédiatement à l'assurance-chômage et avoir méconnu ses droits en raison de sa grossesse. Elle ignorait par ailleurs son obligation de procéder à des recherches d'emploi avant son inscription. Concédant ne pas avoir effectué de démarches en mai 2018, elle a invoqué à cet égard le contexte difficile rencontré dans son ancien emploi et ses circonstances familiales pour justifier ce manquement. Elle a également souligné la difficulté de trouver des postes correspondant au taux d'activité recherché, relevant du reste que l'ORP ne lui imposait que six recherches d'emploi mensuelles. Elle a enfin observé que les organes de l'assurance-chômage n'avaient pas pris en considération les particularités de sa situation.

Le SDE a répondu au recours le 23 octobre 2017 et en a proposé le rejet, tout en se référant pour l'essentiel aux considérants de la décision sur opposition attaquée.

Par réplique du 1^{er} novembre 2018, l'assurée a maintenu sa position, produisant au surplus une attestation médicale du 30 octobre 2018, laquelle démontrait que sa grossesse datait du 23 mai 2018. En outre, ont été fournis des échanges de courriel passés entre l'assurée et d'anciens collègues destinés à démontrer l'ambiance de travail délétère qu'elle avait subie durant son activité auprès de B. _____ SA.

Le SDE a persisté dans ses conclusions aux termes d'une détermination du 26 novembre 2018. Il a concédé que l'ORP avait fixé à l'assurée l'objectif de procéder à six recherches d'emploi par mois, ce qui permettait toutefois de déduire que cette exigence valait pour la période avant le chômage. L'assurée aurait ainsi dû effectuer dix-huit démarches entre le 27 mars 2018 et le 27 juin 2018.

L'assurée a indiqué ne pas avoir d'arguments supplémentaires à faire valoir par détermination du 4 décembre 2018.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 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). Elle prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

c) En l'espèce, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent, selon les formes prescrites par la loi, le recours est recevable. La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité en question, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour statuant en tant que juge unique.

2. Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité de la recourante pour une durée de neuf jours, motif pris que ses recherches d'emploi durant la période précédant son inscription au chômage étaient quantitativement insuffisantes.

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.

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

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 (Boris Rubin, op. cit., n. 9 ad art. 17 LACI 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).

L'obligation de rechercher un emploi vaut bien entendu en fin de rapport de travail de durée indéterminée ; un assuré doit ainsi rechercher un emploi pendant le délai de congé, dès la signification de celui-ci (Boris Rubin, op. cit., n. 10 ad art. 17 LACI p. 199 et les références ; 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).

Lorsqu'un assuré ne sait pas à quel moment il va s'inscrire au chômage car sa décision dépend de facteurs divers (ressources financières, p. ex.), il devra être sanctionné en cas d'absence ou d'insuffisance de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage. En effet, même dans ce cas, l'assuré devra assumer une partie du dommage ainsi causé à l'assurance, soit celui qui résulte d'une sollicitation des prestations de celle-ci sans efforts préalables pour trouver un emploi. En revanche, lorsque l'inscription au chômage est intervenue précipitamment, sans que l'assuré n'ait pu jouer le moindre rôle quant au moment de cette inscription, et ce dans des circonstances qui étaient imprévisibles (annulation d'une formation ; solution de garde inopinée, p.ex.) aucune faute ne peut être retenue (Boris Rubin, op. cit., n. 15 ad art. 17 LACI p. 200).

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 citées).

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).

4. a) En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante a communiqué son congé à son ancien employeur le 13 mars 2018 avec effet au 31 mai 2018, soit dans le délai légal et contractuel de congé. Il est également établi que la recourante a effectué quatre recherches d'emploi en avril 2018 et deux en juin 2018, avant de s'inscrire à l'assurance-chômage le 27 juin 2018.

b) A l'instar de l'intimée, il convient de considérer que la période déterminante pour l'examen des recherches d'emploi avant le chômage s'étend sur la période de trois mois précédant immédiatement l'inscription à l'assurance, soit entre le 27 mars 2018 et le 27 juin 2018. Ce constat vaut indépendamment du délai de congé applicable au contrat de travail de la recourante, précisément dans la mesure où elle a renoncé à s'annoncer à l'ORP dès la fin dudit contrat et n'a procédé aux démarches d'inscription que le 27 juin 2018.

c) Par ailleurs, même dans un contexte tel que celui de la recourante, au vu de l'imminence d'un recours à l'assurance, l'obligation de procéder à des offres de services est considérée comme une règle élémentaire de comportement (cf. considérant 3c supra). L'ORP n'a en conséquence pas d'obligation d'information générale ou particulière à l'attention de chômeurs potentiels, ce qui implique que la recourante ne peut se prévaloir de l'absence de renseignements sur cette question. Elle ne peut davantage faire valoir sa méconnaissance de son droit à des prestations de chômage, dans la mesure où la jurisprudence impose précisément d'examiner comment un assuré agirait s'il ne pouvait pas recourir à des prestations d'assurance (cf. consid. 3b supra). On observera que la date à laquelle la recourante a eu connaissance de sa grossesse demeure sans incidence sur son obligation de rechercher un emploi avant son inscription à l'ORP, quand bien même cette nouvelle explique sa décision de recourir aux prestations d'assurance dès qu'elle s'est renseignée sur ses droits à cet égard.

5. A ce stade, il s'agit d'examiner si les recherches d'emploi attestées par la recourante pour la période de trois mois précédant le chômage sont effectivement insuffisantes et de se prononcer sur le bien-fondé de la sanction incriminée.

En l'espèce, six recherches personnelles d'emploi sur une période de trois mois sont largement insuffisantes, indépendamment de la disponibilité restreinte à 40% de la recourante pour un emploi salarié. Ainsi que l'a souligné le Tribunal fédéral (cf. consid. 3d supra), il aurait été

exigible de sa part qu'elle procède à six postulations par mois et à tout le moins qu'elle intensifie ses efforts à l'approche de son inscription à l'assurance.

Au demeurant, les explications de la recourante pour justifier l'absence totale de recherches d'emploi en mai 2018 et le dépôt de deux postulations seulement en juin 2018 ne sont étayées par aucun document qui viendrait excuser son manquement, comme par exemple une incapacité de travail médicalement attestée.

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'émerger à l'assurance-chômage, en procédant 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 donc 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, janvier 2014, chiffre D72). 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 (cf. par ex. TF 8C_337/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; DTA 2006 n° 20 p. 229 consid. 2). En revanche, la durée effective du chômage ne constitue pas un critère d'évaluation de la gravité de la faute (DTA 1999 n° 32 p. 184).

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 (cf. Bulletin LACI IC, janvier 2014, chiffre D72).

7. 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. L'intimé n'ayant manifestement pas abusé de son pouvoir d'appréciation dans la fixation de la quotité de la sanction, celle-ci peut ainsi être maintenue. On ajoutera qu'en appliquant la sanction minimale prévue par le barème précité, l'intimé a tenu compte dans une mesure adéquate de la situation personnelle et familiale de la recourante, puisque ses difficultés budgétaires n'ont pas lieu d'être prises en considération (cf. consid. 6a supra). Enfin, le parcours professionnel global de la recourante n'est pas un critère susceptible d'influer sur la quotité de la sanction.

8. En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

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 29 août 2018 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, par l'envoi de photocopies, à :

- A. _____, à [...],
- Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne.

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 :