

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 31 mai 2016

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Chaboudez

Cause pendante entre :

Y._____, à [...], recourant,

et

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

Art. 9 Cst. ; 17 al. 1, 30 al. 1 let. c LACI ; 26 al. 2 OACI

E n f a i t :

A. Titulaire d'un diplôme d'ingénieur HES en informatique, Y._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le [...], s'est inscrit au chômage le 15 avril 2015 après avoir été licencié de son poste de chef d'équipe chez W._____. Il bénéficie d'indemnités depuis le 1^{er} mai 2015. Son premier procès-verbal d'entretien avec sa conseillère de l'Office régional de placement (ci-après : ORP) date du 24 avril 2015. Il fait mention sous la rubrique « Analyse des démarches de recherches » d'un objectif d'au moins deux recherches d'emploi par semaine.

Pour le mois d'août 2015, l'assuré a remis à l'ORP un formulaire de preuves de recherches d'emploi comportant onze démarches, effectuées entre le 11 et le 31 août 2015.

Par décision du 8 octobre 2015, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de trois jours, à compter du 1^{er} septembre 2015, au motif que les recherches d'emploi du mois d'août 2015 étaient insuffisantes, plus exactement qu'il n'existait aucune recherche d'emploi avant le 11 août 2015. L'assuré s'est opposé à cette décision par acte du 20 octobre 2015, alléguant pour l'essentiel qu'il n'avait pas été en mesure d'effectuer des recherches d'emploi début août en raison de problèmes familiaux, dont il avait fait part à sa conseillère ORP lors de l'entretien de conseil du 6 août 2015, et qui l'avaient amené à prendre des jours sans contrôle du 17 au 21 août et une semaine non payée du 24 au 28 août 2015.

Par décision sur opposition du 7 décembre 2015, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : SDE) a confirmé la suspension du droit à l'indemnité de chômage de trois jours infligée à l'assuré, estimant que quand bien même il avait effectué un total de onze recherches pour le mois d'août et qu'il était dispensé d'en faire du 17 au 21 août 2015, il aurait dû en effectuer avant le 11 août 2015, afin de respecter les objectifs fixés par sa conseillère ORP, précisant que la

situation personnelle de l'assuré ne permettait pas de justifier cette insuffisance de recherches.

B. L'assuré a contesté cette décision le 5 janvier 2016 par acte adressé au SDE, lequel l'a transmis à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Après avis du juge instructeur du 13 janvier 2016, l'assuré a confirmé sa volonté de recourir dans un courrier daté du 15 janvier 2016. Il fait valoir que sa conseillère ORP ne lui a jamais indiqué qu'il devait effectuer deux recherches d'emploi par semaines, qu'au total il a présenté suffisamment de recherches d'emploi puisque la pratique administrative en exige de dix à douze par mois et qu'il y a lieu de tenir compte de la situation difficile qu'il vivait. Il conclut à l'annulation de la décision sur opposition du SDE et de la décision de l'ORP du 8 octobre 2015.

Invité à prendre position sur le recours, le SDE a conclu au rejet de ce dernier le 16 février 2016, invoquant que le procès-verbal de l'entretien de conseil du 24 avril 2015 indiquait clairement que la conseillère ORP de l'assuré lui avait communiqué un objectif de deux recherches par semaine.

En date du 13 mars 2016, le recourant a répliqué que les procès-verbaux des entretiens de conseil ne reflétaient pas nécessairement la réalité puisqu'ils étaient rédigés après coup, voire préparés à l'avance, et n'étaient pas relus par les assurés. Il a par ailleurs demandé l'annulation de la décision de la Caisse cantonale de chômage du 14 octobre 2015 ordonnant la restitution de l'indemnité de chômage ensuite de la suspension de trois jours.

Par duplique du 15 avril 2016, le SDE maintient sa position et précise qu'au regard de l'appréciation des preuves, il n'y a pas lieu de s'écarter du contenu du procès-verbal du 24 avril 2015, la conseillère ORP n'ayant aucun intérêt à relater des faits inexacts.

E n d r o i t :

1. a) 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 aux contestations relevant de la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0), à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGA (cf. art. 1 al. 1 LACI). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (cf. 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 (cf. art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance 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 (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'occurrence, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 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). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD). Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du magistrat instructeur statuant en tant que juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision,

laquelle détermine l'objet de la contestation. 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 (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 ; 131 V 164 consid. 2.1; 130 V 138 consid. 2.1 ; 125 V 413 consid. 2c ; cf. également TF 9C_195/2013 du 15 novembre 2013 consid. 3.1 et 9C_406/2012 du 18 septembre 2012 consid. 3.1).

b) En l'espèce, l'objet du litige est de déterminer si c'est à juste titre que l'assuré s'est vu infliger une suspension de trois jours de son droit à l'indemnité de chômage au motif qu'il a effectué des recherches d'emploi insuffisantes au mois d'août 2015.

Par voie de conséquence, toute autre conclusion sortant du cadre ainsi défini s'avère irrecevable, la Cour de céans n'ayant en particulier pas à se prononcer sur une éventuelle annulation de la décision de la Caisse cantonale de chômage du 14 octobre 2015 (cf. réplique de l'assuré du 13 mars 2016), que l'assuré n'a pas contestée en temps utile auprès de l'autorité compétente. Cette décision n'est pas l'objet du litige et le recours n'est pas recevable sur ce point. Demeure envisageable une éventuelle reconsidération par l'administration dès la présente décision exécutoire.

3. a) Selon 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 (cf. art. 26 al. 2 OACI).

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_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et TFA C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Si l'on peut certes exiger d'un assuré qu'il déploie un effort continu en vue de trouver un travail, on ne saurait pour autant suspendre son droit à l'indemnité à raison de recherches insuffisantes uniquement parce qu'il aurait concentré ses offres de service sur une très courte période (cf. TFA C 369/99 du 16 mars 2000 et la référence citée). Les chances de trouver un emploi dépendent en effet du nombre de postulations et non du moment où elles ont été faites (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 25 ad art. 17 LACI p. 203). C'est pourquoi, si la continuité des démarches joue il est vrai un certain rôle, on ne saurait néanmoins exiger d'emblée que l'intéressé répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (cf. TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). S'agissant d'offres écrites, il peut au contraire être rationnel et judicieux de préparer ses postulations de manière concentrée sur quelques jours dans le mois, eu égard à la périodicité des offres d'emploi et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (cf. TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2). Rien n'empêche, en revanche, de sanctionner un assuré qui se serait obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en gardes claires et répétées de l'assurance-chômage (cf. par exemple CASSO ACH 140/15 - 32/2016 du 23 février 2016 spéc. consid. 4).

b) Lorsqu'un assuré ne respecte pas les prescriptions et instructions, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir

ce risque, l'art. 30 al. 1 let. c LACI sanctionne en particulier l'assuré qui 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 (cf. ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 et références citées, notamment ATF 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C_316/2007 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2 et 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

4. a) En l'occurrence, il est reproché à l'assuré de n'avoir effectué aucune recherche d'emploi entre le 1^{er} et le 11 août 2015 et, dès lors, de ne pas avoir respecté l'objectif de deux recherches d'emploi par semaine fixé par sa conseillère ORP, selon le procès-verbal de l'entretien de conseil du 24 avril 2015.

b) En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales 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. La vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 ; 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 ; 126 V 353 consid. 5b). Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 135 V 39 consid. 6.1 ; 126 V 319 consid. 5a).

c) En l'espèce, le recourant soutient ne pas avoir été informé de l'exigence de deux recherches hebdomadaires au minimum. L'intimé, quant à lui, se réfère au procès-verbal d'entretien du 24 avril 2015 pour alléguer le contraire. A priori, et l'intimé ne le prétend pas dans ses écritures dans le cadre de la présente procédure, ce procès-verbal n'est pas rempli et présenté à l'assuré à la faveur de l'entretien, ni transmis ultérieurement, de telle sorte qu'il n'existe pas de preuve formelle de cette communication au recourant. Il s'avère cependant inutile de dissenter sur la valeur probante du procès-verbal d'entretien et de déterminer, à l'aune de la vraisemblance prépondérante, si l'exigence de deux recherches minimales par semaine a effectivement été communiquée par la conseillère ORP au recourant, respectivement comprise par celui-ci, lors de l'entretien du 24 avril 2015. En effet, le principe de la bonne foi commande l'admission du recours.

5. a) Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 et 129 II 361 consid. 7.1). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de

l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

b) Dans le cas d'espèce, il faut constater que le formulaire de recherches d'emploi du mois de juillet 2015 démontre qu'aucune recherche n'a été effectuée pendant la semaine du 20 au 26 juillet 2015 et que le procès-verbal d'entretien du 6 août 2015 révèle que la conseillère ORP considère que les recherches de juillet 2015 sont « OK ». Il n'est même pas fait mention d'un quelconque rappel ou avertissement quant à l'exigence d'un minimum de deux recherches par semaine. Une telle ambiguïté, soit imposer la règle d'un taux minimal de recherches hebdomadaires et s'abstenir de toute réaction à l'occasion d'une première violation, est source de confusion. En l'espèce, elle crée l'apparence soit d'une tolérance de dérogation à la règle, soit d'un assouplissement, voire implicitement d'une suppression de la règle. En de telles circonstances, le principe de la bonne foi n'autorise pas la sanction du défaut de recherches suffisantes la première semaine d'août 2015. Il faut de plus préciser que l'assuré a effectué onze recherches d'emploi ce mois-là, dont la qualité et la quantité apparaissent suffisantes au vu des principes exposés ci-dessus (cf. consid. 3a), étant également rappelé qu'il a pris des jours sans contrôle du 17 au 21 août 2015, pendant lesquels il était dispensé de son obligation de rechercher un emploi (cf. Bulletin LACI IC du Secrétariat d'Etat à l'économie, éd. janvier 2016, B320).

6. En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

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, le recourant n'étant pas assisté d'un mandataire.

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

- I. Le recours est admis, dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision sur opposition rendue le 7 décembre 2015 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est annulée.
- 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. Y. _____,
- 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).

La greffière :