



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

605 2018 146

Arrêt du 17 octobre 2019

1^e Cour des assurances sociales

Composition	Président :	Marc Boivin
	Juges :	Yann Hofmann, Marc Sugnaux
	Greffier-rapporteur :	Bernhard Schaaf

Parties

A. _____, recourant, représenté par UNIA Fribourg
contre
SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – Suspension; recherches insuffisantes de travail avant la période de chômage

Recours du 30 mai 2018 contre la décision sur opposition du 27 avril 2018

considérant en fait

A. A._____, né en 1990, domicilié à B._____, porteur d'un CFC de monteur en chauffage, a travaillé en dernier lieu auprès de la société C._____ AG, dont le siège est à D._____, depuis le mois de février 2015.

Par lettre du 23 juin 2016, son employeur a résilié les rapports de service, moyennant un préavis de trois mois, avec effet au 30 septembre 2016. Suite à un accident, ce délai a été prolongé au 31 octobre 2016. L'assuré a été libéré de ses fonctions à compter du 15 septembre 2016.

L'assuré a prétendu à des indemnités de chômage dès le 1^{er} novembre 2016, bénéficiant d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation.

Constatant que, pour la période précédant son chômage, il avait fourni des recherches d'emploi de tant de qualité que de quantité insuffisantes, l'Office régional de placement de Bulle (ci-après: ORP), l'a invité, par lettre du 8 novembre 2016, à justifier par écrit les raisons de ce manquement jusqu'au 22 novembre 2016. En réponse, par courriel du 12 novembre 2016, il a expliqué avoir pris des vacances du 1^{er} au 8 août 2016 et qu'il était en incapacité de travail du 9 au 15 août, du 23 au 26 août, et du 29 août au 9 septembre 2016, certificats médicaux à l'appui.

Le 6 janvier 2017, l'ORP lui a demandé de fournir dans un délai de dix jours un document de l'employeur attestant qu'il avait pris des vacances contractuelles du 1^{er} au 8 août 2016. Dans sa réponse du 31 janvier 2016, il a indiqué que l'employeur ne lui avait pas fourni l'attestation demandée.

Par décision du 9 février 2017, confirmée sur opposition le 27 avril 2018, le Service public de l'emploi (ci-après: SPE) a suspendu l'assuré dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage pour une durée de sept jours, dès le 1^{er} novembre 2016, en tenant compte d'une faute légère. Il a considéré que même en tenant compte des incapacités de travail, le nombre de 16 recherches d'emploi pour les mois d'août à octobre 2016 était insuffisant, dans la mesure où la prise de vacances durant la première semaine d'août 2016, non confirmée par l'employeur, ne pouvait être prise en compte.

B. Contre cette décision, A._____, représenté par le Syndicat UNIA Fribourg, interjette recours devant le Tribunal cantonal le 30 mai 2018, concluant à son annulation et, principalement, à ce que le SPE renonce à une suspension, subsidiairement, à ce que la suspension soit réduite dans une mesure proportionnée, ainsi que, plus subsidiairement, à ce que l'affaire soit renvoyée au SPE pour nouvelle décision. A l'appui de son recours, il estime d'une part que le mois d'août ne peut pas être pris en compte vu ses vacances et les diverses périodes d'incapacités de travail. D'autre part, il fait valoir qu'en dépit de l'incapacité de travail du début du mois de septembre 2016, les huit recherches d'emploi requises mensuellement par son conseiller ont été dûment effectuées.

Dans ses observations du 16 juillet 2018, le SPE maintient sa position et conclut au rejet du recours.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Interjeté en temps utile et dans les formes légales, auprès de l'autorité judiciaire compétente par un assuré directement touché par la décision querellée, le recours est recevable.

2.

2.1. Conformément à l'art. 8 al. 1 let. g de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait – entre autres conditions – aux exigences du contrôle fixées à l'art. 17 LACI.

Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage. Il incombe, en particulier, à un assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi et, de manière générale, durant toute la période qui précède l'inscription au chômage. Les efforts de recherches d'emploi doivent en outre s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (arrêt TF 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.1 et les références, dont notamment ATF 139 V 524 consid. 2.1.2). Cette obligation découle directement de l'obligation générale de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI (arrêt TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.3 avec référence à l'ATF 139 V 524 consid. 4.2).

2.2. 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 (ATF 124 V 231 consid. 4). Sur le plan quantitatif, la pratique administrative exige dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne. On ne peut cependant pas s'en tenir à une limite purement quantitative et il faut bien plutôt examiner, au regard des circonstances concrètes, la qualité des démarches (NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^{ème} éd., note de bas de page 1330). Sur le plan qualitatif, on peut attendre d'un assuré qu'il ne se contente pas de démarches par téléphone, mais qu'il réponde également à des offres d'emploi par écrit (CHOPARD, Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung, 1998, p. 139 ss). Les efforts des recherches entrepris sont à prouver par écrit. Ainsi, l'administration est en mesure d'examiner à fond la qualité et la quantité des recherches d'emploi effectuées en vue d'éviter le chômage ou l'abréger (ATF 120 V 77, NUSSBAUMER, op. cité note 837).

2.3. La violation du devoir de chercher du travail peut entraîner une suspension fondée sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI, selon lequel 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. Dans la pratique, une seule suspension est prononcée en cas d'insuffisance ou d'absence de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage, même si la période concernée

s'étend sur plusieurs mois (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 12 ad art. 17 et les références jurisprudentielles citées).

Une suspension du droit aux indemnités pour recherches d'emploi insuffisantes ne se justifie que si l'insuffisance des recherches est à l'origine de la persistance de la situation de chômage individuelle. Lorsqu'en dépit de recherches insuffisantes, l'assuré parvient à mettre un terme à son chômage grâce à ses recherches, une suspension ne se justifie pas (RUBIN, op. cité, art. 17 n. 8).

La suspension du droit à l'indemnité n'a en principe pas le caractère d'une peine au sens du droit pénal, mais celui d'une mesure administrative ayant pour but de limiter le risque d'une mise à contribution abusive de l'assurance et devant respecter le principe de proportionnalité (cf. arrêt TF C 218/01 du 5 juin 2002).

Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (cf. arrêt TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3). En particulier, dans l'hypothèse d'une sollicitation abusive des prestations – catégorie dans laquelle on peut ranger notamment l'absence ou l'insuffisance des recherches d'emploi (art. 30 al. 1 let. c LACI) – la suspension poursuit un but compensatoire. Elle pose ainsi une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter (RUBIN, op. cité, art. 30 n. 2 et les références citées).

2.4. 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 le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 158 consid. 1a; ATF 121 V 210 consid. 6c). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 117 V 264 consid. 3b).

Le juge fonde sa décision, sauf disposition contraire de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables. 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 (ATF 126 V 353 consid. 5b; 125 V 193 consid. 2 et les références citées; arrêt TF 8C_704/2007 du 9 avril 2008 consid. 2; ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3). Aussi n'existe-t-il 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 126 V 319 consid. 5a).

3.

Est en l'espèce litigieuse la question de savoir si c'est à juste titre que le SPE a suspendu le recourant dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage pour une durée de sept jours, au motif que les recherches d'emploi durant la période précédant le chômage l'ont été en quantité insuffisante; la qualité de celles-ci n'est, en revanche, pas remise en cause.

3.1. Le recourant fait valoir que le SPE, qui aurait reconnu l'absence d'obligation pour l'assuré d'effectuer des recherches d'emploi durant les périodes d'incapacité totale de travail, aurait

suspendu l'assuré durant sept jours pour ne pas avoir effectué de recherches d'emploi durant la première semaine d'août.

Aux mois de septembre et octobre 2016, il aurait rempli son obligation en effectuant huit recherches comme cela lui avait été demandé pour la suite par son conseiller personnel. En effet, en tenant compte des périodes d'incapacités de travail, il n'y aurait potentiellement que cinq jours litigieux (du 16 au 19 août et le 22 août 2016), lors desquels l'absence de recherches d'emploi pourrait être prise en considération.

De plus, invité à fournir un document prouvant la prise de ses vacances, il aurait écrit au SPE qu'il avait été dans l'impossibilité de le faire car son employeur refusait de fournir une telle attestation. En n'ayant pas cherché à joindre l'employeur avant de rendre une décision, le SPE aurait statué sans avoir correctement instruit le dossier et ainsi violé la maxime inquisitoire gouvernant la procédure administrative.

3.2. L'employeur a résilié les rapports de service le 23 juin 2016, moyennant un préavis de trois mois, avec effet au 30 septembre 2016 (dossier SPE, pièce 14). Suite à un accident, ce délai a été prolongé le 3 août au 31 octobre 2016 (dossier SPE, pièce 13). En date du 15 septembre 2016 (dossier SPE, pièce 12), une résiliation de contrat de travail avec effet immédiat a été adressée au recourant par l'employeur. Par la suite, les parties ont conclu un accord de dissolution du contrat de travail, signé par le recourant le 12 octobre 2016 (dossier SPE, pièce 11). De cet accord, il ressort que le contrat prendrait fin le 31 octobre 2016 et que le recourant serait libéré de ses fonctions à compter du 15 septembre 2016. Il ne lui restait aucun solde de vacances.

Selon les preuves des recherches personnelles effectuées pour les mois de septembre et octobre 2016 (dossier SPE, pièces 8 et 9), le recourant a fait une postulation le 9 septembre, deux les 12, 20 et 26 septembre, une le 28 septembre, trois le 10 octobre, deux le 18 octobre et trois le 21 octobre ce qui donne un total de 16 recherches d'emploi pour la période précédant le chômage.

Dans son courriel de justification du 12 novembre 2016 (dossier SPE, pièce 6), il a allégué avoir pris des vacances du 1^{er} au 8 août 2016. De plus, selon les certificats médicaux en annexe, il a été en incapacité total de travail du 9 au 15 août, du 23 au 26 août et du 29 août au 9 septembre 2016.

En réponse à la demande du SPE de fournir une attestation pour les vacances, le recourant a indiqué le 31 janvier 2017 (dossier SPE, pièce 4) que l'employeur ne lui fournit pas une telle attestation. Il a cependant mis à disposition du SPE les coordonnées de son ancien responsable, qui à ses dires aurait pu certifier qu'il avait bien pris une semaine de vacances du 1^{er} au 8 août 2016.

3.3. Il n'existe dans le dossier aucun indice étayant le fait que le recourant a pris des vacances dans la première semaine d'août 2016 et le recourant n'apporte aucune preuve dans ce sens. Contrairement à ce que semble penser le recourant, ce n'est pas au SPE d'aller chercher cette preuve.

Certes, la procédure est régie par le principe inquisitoire. Mais ce principe n'est pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction. Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi

elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves. Raison pour laquelle les vacances du 1^{er} au 8 août 2016 ne peuvent être prises en compte.

De plus, quand bien même il a été informé le 3 août d'une prolongation du délai de congé jusqu'à fin octobre, le recourant savait depuis le 23 juin 2016 que ses rapports de travail allaient prendre fin. La Cour de céans s'étonne dès lors que celui-ci ne se soit pas lancé à la recherche de travail avant septembre 2016. Nonobstant plusieurs courtes périodes d'incapacité de travail attestées par son médecin traitant, il lui restait la première semaine d'août 2016 et les périodes du 16 au 22 août et du 27 au 28 août 2016 pour faire des recherches d'emploi, périodes pendant lesquelles aucune recherche n'a été faite.

Il y a lieu, dans ces conditions et conformément à la jurisprudence susmentionnée, d'admettre l'existence d'un comportement inadéquat. Dans ces conditions, le SPE était en droit de prononcer une mesure de suspension.

4.

Reste encore à examiner la gravité de la faute commise et la durée de la suspension.

4.1. D'après l'art. 45 al. 3 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02) la suspension dure 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).

Dans ce domaine, le juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons de le faire (ATF 123 V 150 consid. 2; arrêt TF C 351/01 du 21 mai 2002 consid. 2b/aa).

Dans ses directives (cf. Bulletin LACI Indemnité de chômage [IC] Marché du travail/Assurance-chômage), le Secrétariat d'Etat à l'économie a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales (D79). Il en ressort notamment que des recherches insuffisantes pendant un délai de congé de deux mois doit être considéré comme une faute légère et donner lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre six et huit jours et que des recherches insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois doit être considéré comme une faute légère et donner lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre neuf et douze jours.

4.2. Le recourant est d'avis que la durée de la suspension, au regard de la gravité de sa faute qui a à juste titre été qualifiée de légère par le SPE, ne serait pas adéquate. De nombreux cas de la pratique démontreraient son caractère disproportionné et constitutif d'une violation de l'égalité de traitement.

4.3. En l'occurrence, l'employeur a résilié les rapports de travail moyennant un préavis de trois mois pour le 30 septembre 2016, délai qui a été prolongé au 31 octobre 2016. Le délai de congé était donc initialement de trois mois. Or, selon l'échelle des suspensions, des recherches insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois auraient comme conséquence une suspension pendant neuf à douze jours.

En appliquant le barème pour le motif de recherches insuffisantes pendant un délai de congé de deux mois (six à huit jours), le SPE a déjà pris en compte de manière suffisante les circonstances du cas particulier et n'a commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation en fixant à sept jours la durée de la suspension; sa décision ne prête dès lors pas le flanc à la critique.

5.

Partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition du 27 avril 2018 confirmée.

Il n'est pas perçu de frais de justice.

Le recourant qui succombe n'a pas de droit aux dépens.

la Cour arrête :

- I. Le recours de A. _____ est rejeté.
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.
- III. Notification.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 17 octobre 2019/bsc

Le Président :

Le Greffier-rapporteur :