



**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 272

Arrêt du 2 avril 2019

1^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :

Marc Boivin

Juges :

Marianne Jungo, Marc Sugnaux

Greffière :

Angelika Spiess

Parties

A. _____, recourante,

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage (suspension des indemnités journalières)

Recours du 5 novembre 2018 contre la décision sur opposition du
19 octobre 2018

considérant en fait

A. A. _____, née en 1990, domiciliée à B. _____, célibataire et mère d'un enfant né en 2013, a travaillé du 2 octobre 2017 au 15 février 2018 comme assistante dentaire à 60% sur la base d'un contrat de durée déterminée. Dès le 16 février 2018, elle a prétendu à des indemnités de chômage dans le contexte de son troisième délai-cadre d'indemnisation.

B. En date du 27 février 2018, l'Office régional de placement de Fribourg (ci-après: ORP) a averti l'assurée qu'une suspension de son droit à l'indemnité serait prononcée à son encontre si elle ne fournissait pas les preuves des recherches d'emploi effectuées pour la période précédant son inscription au chômage.

Par courrier du 28 février 2018, l'assurée a expliqué qu'elle n'a pas pu faire de recherches d'emploi car elle s'était séparée de son compagnon début novembre 2017. Ce dernier ayant contracté des crédits à son nom en imitant sa signature, elle a dû engager des procédures pénales et civiles contre lui à l'aide d'une avocate, ce que cette dernière a confirmé.

Par décision du 27 mars 2018, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: SPE) a suspendu le droit à l'indemnité de l'assurée pour une durée de quatorze jours faute de recherches d'emploi durant les trois derniers mois de travail, à savoir du 16 novembre 2017 au 15 février 2018. L'assurée s'est opposée à cette décision le 10 avril 2018, faisant valoir une santé mentale très fragile après sa séparation, nécessitant un suivi par une psychothérapeute, ce que cette dernière a attesté. De plus, elle allègue devoir faire face à une procédure pénale et produit une ordonnance pénale à l'appui de ses dires.

Par décision sur opposition du 19 octobre 2018, le SPE a rejeté l'opposition formée par l'assurée et a confirmé la suspension du droit de celle-ci aux indemnités de chômage pour une durée de quatorze jours. Il motive la durée de la mesure par le fait que l'obligation de rechercher un emploi s'applique également durant les trois derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et qu'un assuré qui n'effectue pas de recherches d'emploi avant d'être effectivement au chômage doit être suspendu, même si son attention n'a pas été expressément attirée sur les conséquences qu'entraînerait son inaction. Enfin, les difficultés personnelles auxquelles l'assurée a été confrontée dernièrement ne sauraient excuser son manquement, la situation financière n'étant pas, selon la jurisprudence, un élément à prendre en considération.

C. Contre cette décision sur opposition, l'assurée a interjeté recours auprès du Tribunal cantonal le 19 octobre 2018. Elle met en avant, pour l'essentiel, qu'il lui était impossible, vu sa situation très particulière, de procéder à des recherches d'emploi dans ces circonstances. Mère célibataire, elle se bat de plus pour obtenir de son ex-compagnon le versement des pensions qui lui reviennent.

En date du 18 janvier 2019, le SPE conclut au rejet du recours et renonce à formuler des observations particulières.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par celles-ci 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.

Le recours a été interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu ainsi que de la matière. La recourante est directement atteinte par la décision querellée et a dès lors un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit, cas échéant, annulée ou modifiée.

Partant, 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.

2.2. 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'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.

L'obligation de rechercher un emploi prend naissance déjà avant le début du chômage. Il incombe en effet à l'assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement de sorte qu'un assuré doit être suspendu, même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (arrêts TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1, 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1, et les références citées; DTA 1982 p. 37 no 4). Cette obligation découle directement de l'obligation générale de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI (ATF 139 V 524 consid. 4.2; arrêt TF 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.3). Lorsqu'il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée, des recherches d'emploi sont exigées, non seulement pendant le bref délai de congé, mais au moins pour les 3 derniers mois précédent l'inscription au chômage, car les employés temporaires ont un risque accru de devenir chômeurs (arrêt TF 8C_863/2014 du 16 mars 2015 consid. 4.5). Les efforts personnels engagés pour trouver un travail convenable, lesquels représentent le noyau de l'obligation de diminuer le dommage, sont à examiner, en règle générale, avec rigueur (arrêt TF 8C_21/2008 du 3 juin 2008 consid. 3.2).

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 (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, ad art. 17 p. 199 no 12 et les références jurisprudentielles citées).

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 sanction 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, n° 2 ad art. 30 et les références citées).

Conformément à l'art. 30 al. 3 3^{ème} phr. LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours. D'après l'art. 45 al. 3 OACI, 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). Aux termes de l'art. 45 al. 5 OACI, si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation.

Dans ses directives (cf. Bulletin LACI Indemnité de chômage [IC] Marché du travail/Assurance-chômage), le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: SECO) a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales. S'agissant du motif de suspension relatif à l'absence de recherches pendant un délai de congé, la faute est qualifiée de légère pour un congé de un à deux mois et de moyenne pour un congé de trois mois et plus. Elle donne lieu à une suspension du droit aux indemnités de quatre à six jours timbrés lorsque le délai de congé est d'un mois, de huit à douze jours timbrés lorsque le délai de congé est de deux mois et de douze à dix-huit jours timbrés lorsque le délai de congé est de trois mois (D79, ch. 1.B).

2.4. Ce barème (indicatif) constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution chargés de l'application du régime de l'assurance-chômage lors de la fixation de la suspension et contribue à une application plus égalitaire des suspensions dans les différents cantons. L'administration ne s'en trouve cependant pas dispensée d'apprécier le comportement de l'assuré, compte devant être tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas d'espèce et de fixer la suspension en fonction de la faute (arrêts TF 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1 et 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1). En cas de recours, le juge ne s'écartera 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).

3.

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, à savoir 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 (ATF 121 V 47 consid. 2a). Par ailleurs, le juge ne s'écarter de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons de le faire (arrêt TF C 351/01 du 21 mai 2002 consid. 2b/aa; ATF 123 V 150 consid. 2).

4.

En l'espèce, la recourante conteste la décision sur opposition du 19 octobre 2018 sous l'angle de la suspension de son droit à l'indemnité.

4.1. Il n'est pas contesté ni contestable que la recourante n'a fourni aucune preuve de sa recherche d'emplois pour la période précédant son arrivée au chômage le 16 février 2018, alors même qu'elle savait que ses rapports de travail prendraient fin le 15 février 2018, étant au bénéfice d'un contrat de travail de durée déterminée pour la période du 19 septembre 2017 au 15 février 2018.

Au bénéfice d'un troisième délai-cadre d'indemnisation, il appert clairement que l'assurée était au courant de ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage, en particulier de son devoir élémentaire de rechercher un emploi avant même la survenance effective de son chômage (cf. arrêts TF 8C_854/2015 du 15 juillet 2016 consid. 4.2, 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 et les références citées), ce qu'elle ne remet nullement en question.

Au contraire, elle admet ouvertement n'avoir pas procédé à des recherches d'emploi avant de se retrouver au chômage, mettant en avant sa situation difficile, notamment la séparation d'avec son compagnon en novembre 2017, la découverte de dettes encourues en son nom, l'existence d'une procédure pénale engagée à son encontre, l'obligation qu'elle a eu d'entreprendre des démarches juridiques envers son conjoint et enfin, la nécessité dans laquelle elle s'est trouvée de faire appel à une prise en charge psychologique.

Dans l'ensemble, force est d'observer que la recourante n'a pas satisfait à son obligation de diminuer le dommage.

Sa situation personnelle, certes probablement difficile et vis-à-vis de laquelle on ne saurait rester insensible, ne constitue pas encore une excuse valable pour justifier l'absence de recherches d'un emploi trois mois avant la fin de ses rapports de travail, d'autant moins de la part d'une personne ayant par le passé déjà traversé des périodes de chômage.

4.2. Reste à examiner la gravité de la faute commise et la durée de la mesure qui la touche.

En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que l'assurée avait commis une faute légère au sens de l'art. 45 al. 2 let. a OACI, prononçant une mesure de 14 jours de suspension.

Or, l'absence de recherches d'emploi durant un délai de congé de trois mois ou plus – dans le cas de l'assurée depuis la signature de son contrat de durée déterminée en juillet 2017 – pouvait tout aussi bien être constitutive d'une faute moyenne si l'on se réfère au barème prévu, censé lier l'administration.

En atténuant le degré de la faute, le SPE a donc très probablement tenu compte de la situation toute particulière de la recourante pour prononcer une mesure plus légère, à l'avantage de celle-ci.

Cette façon plutôt humaine de procéder ne saurait dès lors être critiquée.

5.

Au vu de ce qui précède, il y lieu de rejeter le recours et de confirmer la décision sur opposition.

En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière, il n'est pas perçu de frais de justice.

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision sur opposition du Service public de l'emploi du canton Fribourg du 19 octobre 2018 est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice.

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 2 avril 2019/asp

Le Président :

La Greffière :