



**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 313

Arrêt du 14 février 2020

1^e Cour des assurances sociales

Composition	Président :	Marc Boivin
	Juges :	Marianne Jungo, Marc Sugnaux
	Greffier-rapporteur :	Alexandre Vial

Parties **A. _____, recourant**

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet Assurance-chômage – suspension du droit à l'indemnité – recherches d'emploi insuffisantes avant chômage – quotité de la suspension – proportionnalité

Recours du 11 décembre 2018 contre la décision sur opposition du 12 novembre 2018

considérant en fait

A. Par décision du 3 septembre 2018, confirmée sur opposition le 12 novembre 2018, le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: SPE) a suspendu A. _____, né en 1982, père de deux enfants, enseignant, domicilié à B. _____, dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de vingt jours, à compter du 1^{er} août 2018. Il lui a reproché de n'avoir effectué, durant les trois derniers mois (mai, juin et juillet 2018) de son contrat de travail de durée déterminée précédant son inscription au chômage, que douze recherches d'emploi, lesquelles étaient insuffisantes sur le plan quantitatif. Le SPE a dès lors considéré que l'assuré n'avait pas entrepris tout ce que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé, respectivement pour retrouver du travail. Constatant que l'assuré avait par le passé déjà fait l'objet d'une suspension pour le même type de comportement, la SPE a qualifié la faute de moyenne.

B. Contre cette décision sur opposition, l'assuré interjette recours auprès du Tribunal cantonal le 11 décembre 2018. Il conclut principalement à son annulation et, subsidiairement, à la réduction du nombre de jours de suspension prononcé à son encontre. Il allègue que, alors qu'il était employé de C. _____ depuis le 1^{er} août 2016, ce n'était que le 22 juin 2018 qu'il avait appris que son contrat de travail de durée déterminée, arrivant à terme le 31 juillet 2018, ne serait pas reconduit. Il explique que, vu ses qualifications, son expérience professionnelle, la qualité incontestée de son travail effectué à l'entière satisfaction de sa direction et les pratiques usuelles de renouvellement des contrats de durée déterminée dans l'enseignement, il n'était aucunement prévisible que ses rapports de travail ne soient pas reconduits. Il prétend que les exigences quantitatives découlant de la législation sur l'assurance-chômage ne sauraient s'appliquer à son cas puisqu'il ne savait pas que son contrat ne serait pas renouvelé ou, à tout le moins, ne s'y attendait pas. Il souligne qu'il n'a toutefois pas attendu la décision de sa direction de ne pas le reconduire dans sa fonction pour entreprendre des recherches d'emploi, lesquelles s'étaient révélées infructueuses. Il conteste au demeurant la qualification de la faute – retenue comme étant de gravité moyenne – que lui a imputée l'autorité intimée.

C. Le 20 décembre 2018, l'autorité intimée déclare ne pas avoir d'observations à formuler et propose implicitement le rejet du recours.

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.

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

2.

Conformément à l'art. 8 al. 1 let. g de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, 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.

2.1. Selon l'al. 1 de cette dernière disposition, 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.

A cet effet, l'art. 20 al. 1 let. d *in fine* de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI; RS 837.02) précise que, lorsqu'il s'inscrit à l'office compétent, l'assuré doit présenter les preuves de ses efforts en vue de trouver du travail.

2.2. L'obligation de rechercher un emploi prend déjà 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. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement de sorte qu'un assuré doit être suspendu dans son droit aux indemnités même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (arrêt TF 8C_854/2015 du 15 juillet 2016 consid. 4.2; ATF 139 V 524 consid. 2.1.2). Elle 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; ATF 139 V 524 consid. 4.2).

2.3. En particulier, dans le cadre d'un rapport de travail de durée déterminée, l'obligation de rechercher un emploi avant même de revendiquer le droit à l'indemnité journalière doit être remplie au moins durant les trois derniers mois dudit rapport (ATF 141 V 365 consid. 2.2 *in fine*).

C'est ce que précisent également les directives émises par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: SECO) à l'intention des organes d'exécution de la législation en matière d'assurance-chômage (Bulletin LACI IC, Marché du travail / Assurance-chômage [ci-après: Bulletin LACI], B314).

En effet, selon ces dernières, toute personne assurée est en principe tenue de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité. Elle doit notamment remplir cette obligation déjà durant le délai de congé et, lorsqu'il s'agit de rapports de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois. L'élément essentiel pour déterminer la période à prendre en considération lors de l'examen des recherches d'emploi est le moment où la personne a connaissance du fait qu'elle est objectivement menacée de chômage.

2.4. La violation de ce devoir peut entraîner une suspension du droit à l'indemnité 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, p. 200, ad art. 17, n. 17 et la référence jurisprudentielle citée).

2.5. 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 fédérale considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes. 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 (arrêt TF 8C_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 3.2 et les références citées).

3.

En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir si le SPE était fondé à prononcer à l'encontre de l'assuré une suspension de vingt indemnités journalières en raison de recherches d'emploi insuffisantes, sur le plan quantitatif, durant les trois derniers mois de son contrat de travail de durée déterminée précédant le début de sa période de chômage, la qualité de celles-ci n'étant en revanche pas remise en cause.

3.1. Sur la base des pièces figurant au dossier, il est constant que l'assuré, titulaire d'un Master of arts en sciences économiques et sociales, d'un diplôme d'enseignement pour les écoles de maturité et d'un certificat de formation complémentaire à la pédagogie professionnelle (cf. pièces jointes à son recours), a travaillé depuis le 1^{er} août 2016 en qualité de maître professionnel auprès de C. _____ dans le cadre de deux contrats successifs de durée déterminée, le dernier étant arrivé à terme le 31 juillet 2018 et n'ayant pas été reconduit (cf. contrat d'engagement du 5 juillet 2016 et son avenant du 18 août 2017, et contrat d'engagement du 20 octobre 2017, *in* bordereau du SPE, pièce 9), puis a prétendu à des indemnités journalières dès le 1^{er} août 2018.

En outre, l'administration a établi, au terme de l'instruction qu'elle a menée, que, durant les trois derniers mois de son contrat de travail de durée déterminée, l'assuré n'avait apporté la preuve que de douze recherches d'emploi (cinq postulations effectuées en mai 2018, quatre en juin 2018 et trois en juillet 2018; cf. formules intitulées "Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi" des mois de mai, juin et juillet 2018, et courriel de l'assuré à l'ORP du 9 août 2018, *in* bordereau du SPE, pièces 4 et 8).

Enfin, il ressort du dossier que, par décision du SPE du 28 mars 2017, entrée en force, l'assuré a été suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité pour une durée de dix jours, selon le degré d'une faute légère, à compter du 16 février 2017, motif pris qu'il n'avait fourni qu'une seule preuve de recherche d'emploi durant les trois mois avant une précédente période de chômage (cf. bordereau du SPE, pièce 11).

Ces faits ne sont au demeurant pas contestés.

3.2. Ainsi, en répartissant sur la période du 1^{er} mai 2018 au 31 juillet 2018 les douze offres d'emploi que l'assuré a effectuées, on aboutit à une moyenne de quatre recherches par mois.

Force est dès lors de constater que leur quantité est bien inférieure à la moyenne des dix à douze offres mensuelles que la jurisprudence fédérale considère comme suffisante. Elles sont également en-deçà du minimum des huit recherches d'emploi mensuelles que semble recommander la pratique administrative fribourgeoise en la matière.

3.3. Compte tenu de ce qui précède, c'est à bon droit que l'autorité intimée a estimé que, en n'effectuant pas de postulations en quantité suffisante durant les trois derniers mois précédant la fin de son engagement, l'assuré n'avait pas entrepris tout ce que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger, respectivement pour trouver un nouveau travail convenable.

L'assuré devait en effet partir du principe que son contrat temporaire se terminerait à la date prévue. Tel fut le cas. Il ne pouvait en tous cas pas l'exclure, de sorte qu'il lui incombait d'effectuer des recherches d'emploi en quantité suffisante avant même la survenance effective du chômage.

3.4. Au demeurant, contrairement à ce qu'allègue l'assuré, ses qualifications, son expérience professionnelle, la qualité de son travail effectué à l'entière satisfaction de sa direction, et les pratiques usuelles de renouvellement des contrats de durée déterminée dans l'enseignement ne suffisaient pas à présumer que son contrat serait renouvelé. Ces circonstances ne le dispensaient donc pas non plus de son devoir d'effectuer des recherches d'emploi avant chômage.

D'ailleurs, le fait que l'assuré a commencé à chercher un nouveau poste avant la fin de son contrat démontre qu'il se savait objectivement menacé de chômage et qu'il n'était pas si imprévisible – comme il le prétend – que ses rapports de travail ne soient pas reconduits.

Enfin, au bénéfice d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation et ayant déjà été suspendu par le passé pour le même type de comportement, l'assuré n'était pas sans ignorer son obligation élémentaire de rechercher un emploi avant même la survenance effective du chômage, ce qu'il reconnaît expressément.

3.5. Il faut ainsi maintenir que, dès lors qu'il n'avait reçu aucune garantie que son contrat de durée déterminée serait renouvelé, l'assuré ne s'est pas suffisamment prémuni du risque – qu'il connaissait – de se retrouver au chômage, respectivement n'a pas fait tout son possible pour diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. C'est ce manque de diligence vis-à-vis de cette dernière qu'il doit aujourd'hui assumer, et ce en dépit de son alléguée bonne foi et des espoirs qu'il nourrissait de voir ses rapports de travail se prolonger.

C'est pourquoi l'autorité intimée était fondée à prononcer à son encontre une suspension dans l'exercice de son droit à l'indemnité, conformément à l'art. 30 al. 1 let. c LACI.

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 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.

Cette dernière disposition réglementaire prescrit de suspendre plus sévèrement un assuré qui a déjà fait l'objet d'une suspension antérieure sans égard à la nature des motifs de suspension retenus (arrêt TF 8C_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5 et la référence citée).

4.2. La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est donc fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (arrêts TF 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1, 8C_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.1, et les références citées). Les difficultés financières que connaît un assuré ne sont toutefois pas à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension (arrêt TF C 128/04 du 20 septembre 2005 consid. 2.3).

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 (respectivement l'administration) cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ou négatif de son pouvoir d'appréciation ou a abusé de celui-ci. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (arrêt TF 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et les références citées).

4.3. Dans ses directives (Bulletin LACI), le SECO a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités administratives cantonales, échelle qui vise, autant que possible, à établir une égalité de traitement entre les assurés.

Dites directives prévoient que, en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois et plus, la faute est qualifiée de légère et donne lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre 9 et 12 jours timbrés (D79, ch. 1.A.3).

Elles rappellent en outre que l'autorité compétente dispose d'une certaine marge d'appréciation et doit tenir compte de toutes les circonstances du cas particulier: le nombre de recherches d'emploi dépend notamment de la situation du marché du travail et des circonstances personnelles, telles que l'âge, la formation, la mobilité géographique et les problèmes de langue (B316).

4.4. En l'occurrence, l'autorité intimée a retenu que l'assuré avait commis une faute moyenne, motif pris, semble-t-il, qu'il s'agissait de la seconde fois en deux ans qu'il n'avait pas effectué suffisamment de recherches d'emploi avant chômage.

Or, s'il est vrai que l'assuré a réitéré le même type de comportement fautif qui lui avait valu par le passé la suspension de dix indemnités journalières (cf. décision du SPE du 28 mars 2017, *in* bordereau du SPE, pièce 11), cette première récidive ne permet pas, de l'avis de la Cour de céans, de qualifier d'emblée de moyenne une faute initialement considérée comme légère.

A titre comparatif, lorsqu'un assuré, pendant une période de contrôle, n'effectue pas de recherches suffisantes d'emploi pour la deuxième fois, sa faute reste qualifiée de légère (cf. Bulletin LACI, ch. 1.C.2). Elle ne peut en effet devenir de gravité moyenne qu'à partir de la troisième fois (ch.1.C.3). La Cour ne voit donc pas de raisons particulières de s'écarter de cette systématique.

En procédant tel qu'elle l'a fait, l'autorité intimée a dès lors outrepassé son pouvoir d'appréciation.

4.5. Il convient plutôt de retenir que l'assuré a commis une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI.

Afin de rester dans le barème indicatif des suspensions prévu en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois, tout en tenant compte du fait que l'assuré a, par le passé, déjà été suspendu dans son droit aux indemnités pour le même type de comportement fautif, la Cour de céans réduit de 20 à 12 indemnités journalières la suspension prononcée, ce qui correspond à la quotité maximale prévue pour ce type de comportement (cf. Bulletin LACI, ch. 1.A.3) et reste conforme au principe de la proportionnalité.

En revanche, l'assuré ne saurait se prévaloir de circonstances personnelles exceptionnelles ou d'un marché de l'emploi limité qui justifieraient la clémence de la Cour.

Partant, la suspension est réduite à 12 jours timbrés.

5.

Compte tenu de ce qui précède, l'assuré obtient gain de cause sur ses conclusions subsidiaires.

Son recours du 11 décembre 2018 doit dès lors être admis et la décision sur opposition du 12 novembre 2018 réformée dans le sens de ce qui précède, ce qui lui vaudra, dans les faits, la restitution de huit indemnités journalières remboursées par sa caisse de chômage.

En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (cf. art. 61 let. a de la loi du 6 octobre 2000 sur les assurances sociales [LPGA; RS 830.1], applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI), il n'est pas perçu de frais de justice.

la Cour arrête :

- I. Le recours est admis et la décision sur opposition est réformée en ce sens que la suspension du droit à l'indemnité est réduite à 12 jours.
- 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 14 février 2020/avi

Le Président :

Le Greffier-rapporteur :