



**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 2019 164

Arrêt du 14 février 2020

1^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :

Marc Boivin

Juges :

Marianne Jungo, Marc Sugnaux

Greffière :

Tania Chenaux

Parties

A. _____, recourant

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – suspension du droit à l'indemnité en raison de recherches d'emploi insuffisantes durant la période précédant le chômage

Recours du 18 juin 2019 contre la décision du 11 juin 2019

considérant en fait

A. A. _____, né en 1991, enseignant de sport et de psychologie au gymnase, prétend à des indemnités de chômage depuis le 1^{er} octobre 2018, au terme de sa formation achevée début 2018. Il s'agit de son premier délai-cadre d'indemnisation, courant du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2020.

B. Par décision du 25 janvier 2019, le Service public de l'emploi (ci-après: SPE) a prononcé la suspension de son droit aux indemnités de chômage pour une durée de 10 jours, en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour la période précédant son inscription au chômage. Le SPE a en particulier considéré que, durant la période du 1^{er} juillet au 30 septembre 2018, l'assuré n'avait effectué que six recherches d'emploi. La faute a été qualifiée de légère.

Le 11 juin 2019, le SPE a partiellement admis l'opposition formée contre cette décision. Au vu des motifs invoqués par l'assuré, il a ramené la suspension du droit à l'indemnité à 4 jours. Il a retenu que, durant le mois de septembre 2018, l'assuré avait fait plus de 30 postulations mais qu'il aurait dû les répartir sur plusieurs mois, soit dès le 1^{er} juillet 2018.

C. Contre cette décision, A. _____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal le 18 juin 2019. Il conteste la mesure de suspension prononcée, qu'il considère injustifiée. Il fait valoir qu'il aurait effectué ses postulations également en juillet et août 2018, contrairement à ce qu'a retenu le SPE. A l'appui de ses conclusions, il produit de nouveaux formulaires faisant état de preuves de recherches d'emploi, à savoir 8 pour le mois de juin, 8 pour juillet et 8 pour août 2018.

Le 14 août 2019, l'autorité intimée propose le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée, en relevant que l'assuré n'a remis les postulations entreprises que par étapes tout au long de la procédure, de sorte qu'il n'a pas agi de manière adéquate. Au vu de cette attitude, elle met en doute la crédibilité des dernières recherches d'emploi produites par l'assuré.

Invité à se déterminer, A. _____ explique, par courrier du 22 août 2019, qu'en septembre 2018, il lui a été difficile de comprendre quels documents il devait envoyer et à quelle autorité il devait les adresser. A cette date, il estimait également que 8 postulations étaient suffisantes, de sorte qu'il n'avait pas à produire toutes les recherches d'emploi effectuées. Ce n'est qu'à la suite de l'incompréhension de l'autorité intimée qu'il a décidé de les rajouter.

Le 1^{er} octobre 2019, l'autorité intimée a indiqué qu'elle renonçait à se déterminer et qu'elle maintenait sa proposition de rejet du recours.

Il n'a pas été ordonné d'autre échange d'écritures.

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 attaquée, 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'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 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).

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. 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 74 consid. 3b, NUSSBAUMER, note 837).

Sont notamment à prendre en compte les circonstances personnelles et les possibilités de l'assuré vu son âge, sa formation et les usages du marché du travail qui entrent en ligne de compte (ATF 120 V 74 consid. 4a ; GERHARDS, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], Vol. I, 1988, note 15 ad art. 17 ; NUSSBAUMER, note 839). De plus, l'on tient compte également de la durée du chômage et des chances de l'assuré sur le marché du travail. S'agissant de l'évaluation de la faute de l'assuré, son comportement est analysé compte tenu de toutes les circonstances du cas particulier (arrêt TF 8C_583/2009 du 22 décembre 2009 consid. 5.1). Les efforts personnels engagés à 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).

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, n° 12 ad art. 17 et les références 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 (pour autant que ce soit dans un bref délai [maximum un mois]), une suspension ne se justifie pas (RUBIN, n° 8 ad art. 17 et les références 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 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, n° 2 ad art. 30 et les références citées).

4.

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.

4.1. D'après l'art. 45 al. 3 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage 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).

4.2. 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 d'emploi pendant le délai de congé, la faute est qualifiée de légère et 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 ou plus (§ D72 ch. 1.B).

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).

5.

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'écarte 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).

6.

Est litigieuse la question de savoir si c'est à juste titre que le recourant a été suspendu par le SPE durant 4 jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité pour n'avoir pas effectué ses recherches d'emploi de manière régulière durant la période de trois mois précédant le chômage, à savoir du 1^{er} juillet au 30 septembre 2018.

Il n'est pas contesté que durant cette période, le recourant a effectué suffisamment de recherches d'emploi. Il lui est cependant reproché de n'en avoir fait qu'en septembre 2018, ce que le recourant réfute en faisant valoir qu'il les aurait réparties de juin à septembre 2018, voire déjà durant les mois précédents. En outre, il estime avoir mentionné 8 preuves de recherches personnelles sur le

document « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » pour le mois de septembre, et non 6 comme l'a pourtant retenu l'autorité intimée. Finalement, il prétend que cette dernière ne l'a pas bien informé, de sorte qu'il a considéré que la preuve de 8 recherches d'emploi était suffisante et qu'il n'avait ainsi pas à toutes les produire.

Quant au SPE, il souligne qu'en ne remettant les postulations entreprises que par étapes tout au long de la procédure, le recourant n'a pas agi de manière adéquate, laissant entendre que certaines preuves de recherches d'emploi auraient été déposées tardivement, en procédure de recours. Au vu de l'attitude globale du recourant, il met par ailleurs en doute leur crédibilité.

6.1. Il ressort du dossier que l'assuré a terminé sa formation d'enseignant de sport et de psychologie début 2018. Dans l'intervalle, n'ayant trouvé qu'une place de travail de 3 heures par semaine, il s'est inscrit au chômage six mois après l'achèvement de sa formation, soit en septembre 2018.

Le 30 septembre 2018, le recourant a transmis à l'Office régional de placement (ci-après: ORP) le document « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » pour les mois de juillet, août et septembre 2018, sur lequel sont mentionnés 6 preuves de recherches pour le mois de septembre 2018 (dossier SPE, pièce 12).

Dans son opposition du 11 février 2019 (dossier SPE, pièce 6), le recourant a rajouté d'autres preuves de recherches d'emploi, dont 8 inscrites sur le document « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* » pour le mois de septembre 2018. Il a annexé différents justificatifs qui attestent, si l'on prend en compte ces dernières recherches, d'un total de 33 postulations pour le mois de septembre 2018.

Enfin, à l'appui de son recours, il produit de nouveaux formulaires faisant état de recherches d'emplois pour le mois de juin (8), juillet (8) et août 2018 (8).

6.2. Il convient d'emblée de rappeler qu'il est sans pertinence qu'un assuré ne se soit pas vu fixer un nombre minimum de postulations lors de son inscription au chômage, ou qu'il ait ignoré l'existence d'un tel minima. En effet, chercher du travail pendant le délai de congé ou pendant la période suivant la formation est une règle élémentaire de comportement qui renvoie l'assuré à son obligation de diminuer le dommage, de sorte que celui qui ne la respecte pas doit faire l'objet d'une suspension même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction. Ainsi, la méconnaissance de l'obligation d'effectuer des recherches d'emploi n'est pas considérée comme une excuse valable.

En l'espèce, le recourant ne prétend pas qu'il ignorait son obligation de faire des recherches d'emploi avant son inscription au chômage.

Au vu des annexes à son opposition (dossier SPE, pièce 6), il semblerait que le recourant a finalement effectué plus d'une trentaine de recherches d'emploi durant le seul mois de septembre 2018.

6.2.1. La véracité des derniers documents « *preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi* », attestant de recherches d'emploi en juillet et août 2018, est sujette à caution, dès lors qu'aucun justificatif n'a été annexé à ces prétendues postulations déposées hors délai.

Par ailleurs, le recourant n'a pas indiqué sur le document par quel moyen il aurait offert ses services.

Ces recherches concernant les mois de juillet et août 2018 ne sont ainsi pas établies au degré de la vraisemblance prépondérante.

6.2.2. Sur le plan théorique, un total d'une trentaine de postulations sur une durée d'un seul mois se rapproche certes, au vu de la période concernée de trois mois, de la moyenne des dix à douze offres mensuelles à laquelle se réfère généralement la pratique administrative.

Pour autant et en l'espèce, un si grand nombre de recherches d'emplois ne manque pas d'étonner et ne permet pas d'établir que le recourant a postulé de façon régulière et, surtout, sérieuse durant les trois mois précédant son inscription au chômage.

A cet égard, on relèvera que le grand nombre de ces postulations n'est étayé par aucun document écrit et a, là encore, été manifestement produit hors délai, ce qui tend à affaiblir, comme le relève le SPE, leur crédibilité.

6.2.3. Au demeurant, même si les postulations dans l'enseignement ont la particularité qu'elles doivent être déposées durant les mois d'avril et mai, comme l'a expliqué à plusieurs reprises le recourant, on aurait pu attendre de lui qu'il fasse des recherches d'emploi pour des remplacements, voire dans d'autres domaines d'activité, également durant la pause estivale.

Ainsi, c'est à raison que l'autorité intimée a estimé que le recourant n'avait pas fait tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 1^{ère} phrase LACI et, partant, avait enfreint ses obligations de chômeur et qu'une suspension de son droit aux indemnités pouvait ainsi être prononcée.

7.

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

En l'espèce, l'autorité intimée a considéré que le recourant avait commis une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI, prononçant une mesure de 4 jours de suspension.

Compte tenu des circonstances, une telle mesure paraît en tous points conforme au droit et à la jurisprudence précités.

En effet, en qualifiant la faute de légère et en fixant à 4 jours la durée de la suspension, l'autorité intimée n'a commis aucun excès ou abus de son pouvoir d'appréciation, ni n'a violé le principe de la proportionnalité. Cette suspension correspond au minimum prévu par le barème évoqué ci-dessus en cas d'absence de recherche d'emploi durant un délai de congé d'un mois, qui peut être appliquée par analogie à la situation du recourant.

Cette suspension semble au demeurant proportionnée à l'étendue du dommage causé par l'attitude du recourant dans cette affaire, qui, en s'abstenant d'effectuer des recherches d'emploi durant le pause estivale de juillet et août 2018, a pris le risque de prolonger indûment son chômage.

8.

Au vu de tout ce qui précède, le recours du 18 juin 2019, mal fondé, doit être rejeté. Partant, la décision sur opposition du 11 juin 2019 doit être confirmée.

En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (cf. art. 61 let. a LPGa, 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 rejeté.
- 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/tch

Le Président :

La Greffière :