

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 27 octobre 2017

---

Composition : Mme THALMANN, juge unique  
Greffière : Mme Kreiner

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**N.** \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

**Art. 30 al. 1 let. c LACI**

**E n f a i t :**

**A.** N. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 30 mai 2016 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), comme demandeuse d'emploi à 100 % à compter du 1<sup>er</sup> août 2016.

Le 3 octobre 2016, l'ORP a accusé réception d'un formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi, daté du même jour. L'intéressée y avait rapporté huit recherches d'emploi en septembre 2016 (une les 1<sup>er</sup>, 5, 14, 16, 20 et 29 septembre et deux le 9 septembre).

Il ressortait notamment ce qui suit du procès-verbal d'entretien de conseil de ce même 3 octobre 2016 avec la première conseillère ORP de l'assurée :

<b>Synthèse de l'entretien :</b>	[...] <b>Prochain entretien :</b> pas de prochain entretien avec [...], transfert du dossier. En attendant son prochain rdv, elle sait que ns restons sa personne de référence.
<b>Analyse des démarches de recherches :</b>	<b>Quantité/qualité RE :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Août = OK comme convenu</li><li>- Septembre = validé, la DE m'informe qu'il est difficile pr elle de faire 3-4 RE/semaine. Il est vrai que ses moyens de postulation sont limités à cette date (pas de CV à jr, pas de LM, pas d'envoi via email, etc.), ns acceptons de diminuer les RE à 2-3 min./semaine</li></ul> [...]

Le 25 novembre 2016, l'ORP a accusé réception d'un formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi, daté du même jour, faisant état de douze recherches d'emploi en novembre 2016 (une les 3, 9 et 15 novembre, deux les 1<sup>er</sup>, 24 et 25 novembre et trois le 11 novembre).

Il ressortait notamment ce qui suit du procès-verbal d'entretien du 21 décembre 2016 avec la nouvelle conseillère ORP de l'intéressée (sic) :

<b>Synthèse de l'entretien :</b>	[...] La DE prend des vacances du 26 au 30.12.2016. Nous avisons la CCH car la DE ne l'avait pas mentionné sur l'IPA. [...]
<b>Analyse des démarches de recherches :</b>	Nous informons la DE qu'elle fait des RE du 1 <sup>er</sup> au 25.12.2016.  RE novembre OK, mais de mauvaise qualité, Nous revoyons les exigences relatives à l'emploi et l'informons qu'elle doit faire 3 à 4 RE par semaine min. / et ne fais plus de visite que des courriers, sous peine de sanction.

Le 3 janvier 2017, l'ORP a accusé réception d'un formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi, daté du 27 décembre 2016. Il faisait état de onze recherches d'emploi en décembre 2016 (une les 1<sup>er</sup>, 6, 7, 14, 21, 22 et 23 décembre et deux les 2 et 19 décembre).

Dans un procès-verbal d'entretien du 30 janvier 2017, la conseillère ORP de l'intéressée a en particulier retenu ce qui suit :

<b>Analyse des démarches de recherches :</b>	RE décembre = DE n'a pas fait de RE durant la dernière semaine, et ses RE de la semaine du 14.12 sont insuffisantes nous la sanctionnons, elle comprend.
--	--

Par décision du 30 janvier 2017, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant trois jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, au motif que « *les recherches d'emploi présentées pour le mois de décembre 2016 [étaient] insuffisantes, car [ses] démarches s'arrêt[ai]ent le 23.12.2016* ».

Par courrier du 14 février 2017, l'assurée s'est opposée à la décision précitée. En substance, elle a soutenu avoir pris cinq jours d'indemnisation sans contrôle du 26 au 30 décembre 2016, ce dont sa conseillère ORP avait été informée puisqu'elle avait elle-même prévenu la caisse de chômage par courriel. L'intéressée a également allégué avoir averti la caisse de chômage. Elle a par ailleurs considéré qu'en plus de l'erreur de jugement, il était très déplacé de la sanctionner pour cette première faute légère sans un premier avertissement, ce qui aurait été plus judicieux compte tenu des circonstances. Enfin, l'assurée a ajouté qu'elle désirait immédiatement changer de conseillère ORP.

Par décision sur opposition du 25 avril 2017, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition et confirmé la décision litigieuse. En résumé, il a soutenu que si l'intéressée était effectivement dispensée d'effectuer des recherches d'emploi pendant les jours sans contrôle validés (entre le 26 et le 30 décembre 2016), la conseillère ORP avait expliqué à cette dernière que ses recherches d'emploi de la semaine du 14 décembre étaient aussi insuffisantes, et donc qu'elle serait sanctionnée pour ce motif également. Le SDE a ajouté que l'objectif en matière de recherches d'emploi avait été adapté en raison des difficultés rencontrées par l'assurée et était fixé à deux ou trois au minimum par semaine. Ainsi, en n'effectuant aucune recherche d'emploi entre le 7 et le 14 décembre 2016, l'intéressée n'avait pas rempli l'objectif qui lui avait été fixé. C'était donc à juste titre que l'ORP l'avait suspendue dans son droit aux indemnités de chômage. Pour le surplus, le SDE a confirmé la quotité de la sanction.

**B.** Par acte du 23 mai 2017, N.\_\_\_\_\_ a interjeté recours à l'encontre de la décision sur opposition du 25 avril 2017 devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. A l'appui de son recours, l'intéressée a tout d'abord fait valoir que l'ORP avait motivé sa décision en se référant à la dernière semaine de décembre 2016 et que ce n'était que dans la décision sur opposition qu'il était fait mention de la période du 7 au 14 décembre 2016. La recourante a ensuite soutenu qu'au niveau quantitatif, elle avait

fait onze recherches d'emploi en trois semaines et deux jours, ce qui correspondait à une moyenne de 3.23 offres d'emploi par semaine. Après avoir détaillé le nombre de recherches d'emploi effectuées chaque semaine de calendrier de décembre 2016, l'intéressée a considéré que ses recherches étaient constantes et en nombre suffisant pendant toute la période comprise entre le 1<sup>er</sup> et le 23 décembre 2016. Elle a encore ajouté qu'elle effectuait également des recherches d'emploi par l'intermédiaire de son entourage, en le sollicitant par oral, et a donné un exemple d'une telle recherche. En conclusion, la recourante a soutenu que l'ORP n'avait pas tenu correctement compte de l'ensemble des circonstances et avait abusé de son pouvoir d'appréciation.

Par réponse du 28 juin 2017, l'intimé a préavisé le rejet du recours et a renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

La recourante n'a pas répliqué dans le délai qui lui avait été imparti par courrier du 3 juillet 2017 de la Cour de céans.

### **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 à l'assurance-chômage sous réserve de dérogations expresses (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et art. 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale 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 (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, formé en temps utile, le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

**b)** Dans le canton de Vaud, 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) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). La valeur litigieuse est en l'espèce inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit aux indemnités litigieux (trois jours). La présente cause relève dès lors de la compétence d'un membre de la Cour statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. a)** En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, 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 (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1, 131 V 164 et 125 V 413 consid. 2c ; TF 9C\_678/2011 du 4 janvier 2012 consid. 3.1 ; RCC 1985 p. 53).

**b)** En l'occurrence, est litigieux le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours, au motif que les recherches d'emploi effectuées en décembre 2016 étaient insuffisantes.

**3. a)** Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 consid. 4c ; TFA C 59/04 du

28 octobre 2005 consid. 2). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI.

Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage et l'abréger, en particulier en cherchant du travail. 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, raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (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 (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 et 124 V 225 consid. 6 ; TF 8C\_192/2016 du 22 septembre 2016 consid. 3.2). 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 (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 services sur une très courte période (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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 25 ad art. 17 LACI). 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 (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 (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 garde claires et répétées de l'assurance-chômage (par exemple CASSO ACH 140/15 - 32/2016 du 23 février 2016 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 (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 et 126 V 520 consid. 4 ; TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

**4.** En l'espèce, la recourante a effectué onze recherches d'emploi entre le 1<sup>er</sup> et le 23 décembre 2016, étant précisé qu'une seule d'entre elles a eu lieu entre le 7 et le 21 décembre 2016. C'était le 14 décembre 2016.

**a)** Selon la décision du 30 janvier 2017 de l'ORP, ces recherches d'emploi ont été a été qualifiées d'insuffisantes en raison du fait que l'intéressée n'en avait pas fait après le 23 décembre 2016. Or, comme cela ressort du procès-verbal d'entretien du 21 décembre 2016 et de la décision sur opposition, elle bénéficiait de jours sans contrôle entre le 26 et le 30 décembre 2016. Elle était dès lors dispensée d'effectuer des recherches d'emploi pendant cette période. Par conséquent, il ne se justifiait pas de sanctionner la recourante pour le motif invoqué dans la décision et c'est à raison que l'intimé n'a pas repris cet argument.

**b)** Dans la décision sur opposition litigieuse, l'intimé a retenu que les recherches d'emploi effectuées par l'intéressée étaient insuffisantes, car elle n'en avait fait aucune entre le 7 et le 14 décembre 2016 et, partant, n'avait pas rempli l'objectif de deux à trois recherches d'emploi par semaine fixé par la conseillère ORP le 3 octobre 2016.

A cet égard, on relèvera tout d'abord que le point de vue défendu par l'intimé contredit l'appréciation de l'ORP qui, en ne sanctionnant que l'absence de recherches d'emploi la dernière semaine de décembre 2016, a bien indiqué qu'elle considérait que les recherches effectuées avant cette période étaient suffisantes nonobstant leur répartition sur le mois.

La Cour observe également que la recourante n'a pas fait toutes ses recherches d'emploi à un seul et même moment, mais les a réparties entre le 1<sup>er</sup> et le 23 décembre 2016. Elle a ainsi fait trois recherches d'emploi au cours de la semaine 48, deux pendant la semaine 49, une lors de la semaine 50 et cinq durant la semaine 51.

Par ailleurs, dans tous les cas, au vu de la jurisprudence précitée (consid. 3a supra), il n'est pas admissible de sanctionner un assuré au seul motif qu'il n'a pas étalé ses recherches d'emploi sur l'ensemble du mois, à moins de mises en garde claires et répétées à ce sujet. Or, il convient d'admettre que les instructions reçues par la recourante avant la période litigieuse - à savoir l'obligation d'effectuer deux à trois recherches d'emploi minimum par semaine (procès-verbal d'entretien du 3 octobre 2016) - n'étaient pas suffisamment claires et précises. Compte tenu de la formulation utilisée, cette dernière aurait en effet pu comprendre que les recherches effectuées sur tout le mois devaient correspondre à une moyenne de deux à trois par semaine, ce qui était le cas en décembre 2016 (elle a fait 3.23 recherches d'emploi en moyenne par semaine soumise à contrôle [11 recherches d'emploi : 3.4 semaines soumises à contrôle]). Cette interprétation était d'autant plus légitime qu'en septembre 2016, l'intéressée n'a effectué qu'une seule recherche d'emploi la semaine du 19 au 23 septembre 2016 (semaine 38), sans que la régularité de ses démarches n'ait été remise en cause puisque celles-ci avaient été validées sans autre commentaire (procès-verbal d'entretien du 3 octobre 2016). De surcroît, en novembre 2016, la recourante a également fait une seule recherche d'emploi entre le 14 et le 18 novembre 2016 (semaine 46), ce qui n'a pas empêché sa conseillère ORP d'approuver les recherches d'emploi du mois sans remarque quant à

l'aspect quantitatif de celles-ci (procès-verbal d'entretien du 21 décembre 2016).

Il ressort en outre du dossier que la recourante n'a pas non plus fait l'objet de mises en garde répétées, aucun avertissement ne lui ayant été adressé par le passé en lien avec la régularité des démarches à effectuer pendant le mois.

Par conséquent, il ne se justifie pas de sanctionner la recourante pour le seul motif qu'elle n'a pas effectué de recherches d'emploi entre le 7 et le 14 décembre 2016.

**c)** Au vu de ce qui précède, force est de constater que c'est à tort que l'intimé a sanctionné la recourante dans son droit à l'indemnité de chômage en rapport avec ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2016.

**5. a)** En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

**b)** 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, la recourante n'étant pas assistée d'un mandataire professionnel.

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

**I.** Le recours est admis.

**II.** La décision sur opposition rendue le 25 avril 2017 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 :

- N. \_\_\_\_\_,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

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 :