

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 12 juin 2020

---

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique  
Greffier : M. Favez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**A.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

**Art. 17 et 30 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** A.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le 26 mai 1955, s'est inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 6 décembre 2017. Il a sollicité le versement d'indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> février 2018.

Le 16 mars 2018, au cours d'un entretien de conseil, l'ORP a rappelé à l'assuré son obligation de répartir ses recherches sur chaque semaine du mois après avoir constaté l'absence de recherches du 1<sup>er</sup> au 12 février 2018 (cf. procès-verbal d'entretien du 16 mars 2018).

Par décision sur opposition le 30 novembre 2018, confirmant une décision du 5 septembre 2018 de l'ORP, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de 5 jours à compter du 1<sup>er</sup> août 2018, au motif que l'assuré n'avait pas fait parvenir ses recherches d'emploi pour le mois de juillet 2018 dans le délai prévu à cet effet.

La décision sur opposition du 30 novembre 2018 est entrée en force.

Le 19 juillet 2019, l'ORP a attiré l'attention de l'assuré sur son obligation de répartir ses recherches d'emploi sur chaque semaine du mois, l'avertissant qu'à défaut, il serait sanctionné. Il avait été relevé l'absence de démarche entre le 6 et le 17 juin 2019.

Pour le mois de septembre 2019, l'assuré a remis à l'ORP un formulaire de preuves de recherches d'emploi comportant huit postulations réparties entre d'une part le 2 et le 5 septembre 2019 et d'autre part le 18 et le 24 septembre 2019.

Par décision du 24 octobre 2019, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de 5 jours à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2019, au motif que les recherches d'emploi présentées pour le mois de septembre 2019 étaient insuffisantes, faute de postulations entre le 6 et le 17 septembre 2019.

Le 28 octobre 2019, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision précitée, faisant valoir que le nombre de ses recherches d'emploi pour ce mois atteignait l'objectif de huit fixé par l'ORP. Il a en outre expliqué que, durant la période incriminée, son ordinateur était tombé en panne.

Par décision sur opposition du 13 décembre 2019, le SDE a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 24 octobre 2019. Il a expliqué que l'assuré n'avait effectué aucune postulation du 6 au 17 septembre 2019 alors même que son conseiller ORP lui avait fixé l'objectif d'un minimum de huit recherches d'emploi par mois, réparties sur chaque semaine du mois. Par ailleurs, le SDE a retenu que l'assuré aurait pu s'organiser pour pallier la panne de son ordinateur portable et réaliser ses postulations par d'autres moyens. En ce qui concernait la quotité de la suspension, le SDE a estimé que l'ORP n'avait ni excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de légère et en fixant une durée de suspension correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période de contrôle et survenant pour la deuxième fois.

**B.** Par acte du 10 janvier 2020, A. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision sur opposition devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, en concluant à l'annulation de la sanction prononcée à son endroit. Il a fait valoir que le nombre de ses recherches d'emploi pour le mois litigieux respectait l'objectif fixé par l'ORP. Il a reproché à l'intimé d'avoir fixé l'obligation de procéder à des postulations chaque semaine sans base légale. Il s'est prévalu de la panne de son ordinateur pour justifier l'absence de recherches d'emploi entre les 6 et

17 septembre 2019. Il a en outre reproché à l'intimé de ne pas avoir tenu compte de son âge.

Dans sa réponse du 13 février 2020, le SDE a repris l'argumentation de sa décision sur opposition et proposé le rejet du recours.

## **E n d r o i t :**

**1. a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (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 peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI et 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pour une durée de 5 jours, en raison de recherches d'emploi insuffisantes au cours du mois de septembre 2019.

**3. a)** Selon 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 et doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a

fournis. A cet effet, il doit remettre à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle (cf. 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. 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 ; 124 V 225 consid. 4a et 6). 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\_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 ; 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 service 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 gardes claires et répétées de

l'assurance-chômage (cf. par exemple CASSO ACH 140/15 - 32/2016 du 23 février 2016 spéc. 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 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 les références citées ; TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

**4.** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

**5.** En l'espèce, il n'est pas contesté que l'ORP a astreint le recourant à réaliser un minimum de deux à trois recherches d'emploi par semaine, soit huit par mois.

Le recourant est inscrit auprès de l'ORP depuis le 1<sup>er</sup> février 2018. Durant son premier mois de chômage, il n'a effectué aucune recherche d'emploi du 1<sup>er</sup> au 12 février 2018. Le conseiller ORP a rappelé au recourant son obligation de répartir ses recherches sur la semaine (procès-verbal d'entretien du 16 mars 2018 : « *RE février 2018 OK CP lui rappelle de bien vouloir répartir ses recherches de travail sur la semaine car avoir un trou de 13 jours [recte : 12 jours] c'est beaucoup trop* »).

Par la suite, l'ORP a considéré comme suffisantes les recherches du mois de juin 2019 en quantité. Toutefois, en raison de l'absence de démarche entre le 6 et le 17 juin 2019, il a rappelé à l'ordre le recourant s'agissant de l'obligation de postuler régulièrement chaque semaine, l'avertissant des sanctions en cas de non-respect de cette exigence (procès-verbal d'entretien du 19 juillet 2019 : « *Recadrage sur l'absence de démarche entre le 6 et le 17.06.19. Des RE doivent être effectuées régulièrement chaque semaine. Faute de quoi, le DE est informé qu'il sera pénalisé* »).

S'agissant du mois de septembre 2019, il ressort du formulaire de recherches d'emploi remis à l'ORP que le recourant a réalisé huit postulations du 2 au 5 septembre 2019 et du 18 au 24 septembre 2019. Il n'en a effectué aucune du 6 au 17 septembre 2019, réitérant ainsi - après seulement deux mois - le manquement constaté par l'ORP pour les postulations effectuées au mois de juin 2019 (cf. procès-verbal de l'entretien du 19 juillet 2019). Dès lors que le recourant devait réaliser des recherches d'emploi chaque semaine, celles pour le mois de septembre 2019 doivent être qualifiées d'insuffisantes. En renonçant à effectuer des démarches 12 jours consécutifs - dont une semaine entière - l'intéressé, bien que parfaitement informé par son conseiller ORP, n'a pas respecté l'obligation de postuler de manière hebdomadaire. Il a dès lors réduit ses chances de retrouver un emploi, risque que l'assurance-chômage n'a pas à supporter. En effet, même s'il a effectué huit recherches sur le mois, ce qui n'est pas contesté, l'absence de postulations durant 12 jours consécutifs montre que le recourant s'est

obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en garde de son conseiller en date des 16 mars 2018 et 19 juillet 2019 (cf. procès-verbaux des entretiens en question). De surcroît, le recourant a régulièrement limité ses recherches à huit postulations par mois. Or, on observe qu'il était parfaitement apte à en réaliser deux voire trois par semaine, de sorte que l'on doit considérer qu'il n'a pas déployé tous les efforts possibles en vue de retrouver un emploi durant le mois de septembre 2019 litigieux.

La panne de l'ordinateur personnel de l'intéressé n'a pas d'incidence sur le sort du recours. En effet, cet incident ne le dispensait pas de continuer ses recherches d'emploi. Rien n'empêchait le recourant de solliciter l'aide d'un proche ou d'un voisin pour imprimer ses dossiers de candidatures, faire des recherches et consulter ses courriers électroniques. Il aurait aussi pu se rendre dans un cybercafé. Enfin, il était aussi en mesure de rédiger des courriers manuscrits, de faire des postulations par téléphone, par visite personnelle ou auprès d'agences de placement.

Le recourant ne saurait davantage se prévaloir de son âge dans la mesure où le manquement sanctionné est intervenu plus de six mois avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite, soit, selon la jurisprudence, une période à laquelle il était encore tenu de rechercher un emploi et d'en remettre les preuves à l'ORP (TF 8C\_342/2010 du 13 avril 2011 consid. 5.4 ; C 77/06 du 6 mars 2007 consid. 4 ; cf. Bulletin LACI IC B320).

Pour ces motifs, la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant est justifiée.

**6. a)** La sanction étant admise dans son principe, il convient dès lors d'en examiner la quotité.

**b)** En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder en l'occurrence soixante jours par motif de suspension. Aux termes de l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (let. c).

**c)** En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références ; TF 8C\_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.1). Le barème prévoit notamment – lorsque pour la deuxième fois l'assuré fournit des recherches insuffisantes pendant la période de contrôle – une suspension de cinq à neuf jours, étant précisé que la faute est considérée comme légère dans ce cas de figure (Bulletin LACI IC, D79).

**d)** La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. En ce qui concerne la violation du droit, il s'agit de vérifier si l'autorité a exercé son pouvoir d'appréciation de manière conforme au droit, soit qu'elle n'ait pas commis un excès positif ou négatif de son pouvoir d'appréciation et qu'elle n'en n'ait pas abusé. 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. En ce qui concerne l'opportunité, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité, dans un cas concret, a adoptée dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.1 et 5.2 ; TF 8C\_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

**7.** En l'occurrence, par décision sur opposition du 30 novembre 2018, entrée en force, le SDE avait suspendu le droit à l'indemnité de chômage du recourant à une première reprise au motif que ce dernier n'avait pas fait parvenir des recherches d'emploi dans le délai prévu à cet effet. L'intimé tire argument de cette première défaillance pour fixer la durée de la suspension à 5 jours, correspondant au demeurant au minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches d'emploi insuffisantes pour la deuxième fois (cf. Bulletin LACI IC, D79). Or, dans le cas présent, il s'agit de la première sanction en raison de recherches d'emploi insuffisantes ; la sanction prononcée au mois de novembre 2018 concernait des recherches d'emplois remises trop tard pour lesquelles le Bulletin LACI IC prévoit une suspension de 5 jours pour la première fois. Pour la faute commise en l'espèce, la suspension est de 3 à 4 jours pour la première recherche insuffisante (cf. Bulletin LACI IC, D79). On ajoute que les avertissements répétés ne permettent pas non plus d'aller au-delà de cette fourchette. En conséquence, les motifs retenus par l'intimé pour prononcer une suspension de 5 jours ne sont pas pertinents. Compte tenu de l'ensemble de la situation, une sanction de 4 jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage sera prononcée pour respecter le barème et tenir compte du bref écoulement du temps

entre le dernier avertissement lors de l'entretien du 19 juillet 2019 et la faute commise au mois de septembre 2019, qui reste toutefois légère.

**8.** En définitive, le recours doit être admis et la décision attaquée réformée en ce sens que la sanction est réduite à 4 jours.

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, le requérant ayant agi sans le concours d'un mandataire (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.
  
- II.** La décision sur opposition rendue le 13 décembre 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est réformée en ce sens que la durée de la suspension est réduite à quatre jours.
  
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A. \_\_\_\_\_ (recourant),
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage (intimé),
- 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).

Le greffier :