

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 février 2022

Composition : Mme DESSAUX, juge unique
Greffière : Mme Guardia

Cause pendante entre :

T._____, à [...], recourante, représentée par [...], [...],

et

SERVICE DE L'EMPLOI, à Lausanne, intimé.

**Art. 9 Cst. ; art. 17 et 27 LPGA ; art. 17, 30 al. 1 let. c et al. 3
LACI ; art. 33, 26 al. 3, 43 al. 3 let. a et al. 5 et 45 al. 1 let. b OACI**

E n f a i t :

A. T. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite comme demandeuse d'emploi au taux de 60 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 22 octobre 2019, date à compter de laquelle elle a sollicité des prestations de l'assurance-chômage.

Dans le cadre de ses démarches pour retrouver un emploi, l'assurée s'est vue fixer un objectif de trois recherches hebdomadaires (document « stratégie de réinsertion » rempli le 24 octobre 2019 par le conseiller ORP ; PV d'entretien des 24 octobre 2019 et 19 novembre 2019).

L'assurée s'est trouvée en incapacité de travail entre le 1^{er} septembre et le 20 octobre 2020.

Un procès-verbal d'entretien du 6 novembre 2020 (sic) afférant à un entretien du 9 novembre 2020 contient l'indication suivante : « signalé ce jour, que doit effectuer 3 recherches d'emplois MINIMUM par semaine ».

Selon les formulaires « preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », l'assurée a effectué cinq recherches d'emploi au cours du mois de novembre 2020 et sept au cours du mois de décembre 2020.

Par décisions du 3 février 2021, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pour des durées de trois jours dès le 1^{er} décembre 2020 (décision n° 341078782) et de cinq jours dès le 1^{er} janvier 2021 (décision n° 341078783) au motif que celle-ci n'avait pas respecté l'objectif de recherches d'emploi fixé par son conseiller durant les mois de novembre et décembre 2020.

L'assurée s'est opposée à ces décisions dans un courrier du 3 mars 2021. Elle a fait valoir que son conseiller ORP l'avait informée, au mois de mars 2020, que l'objectif de recherches d'emploi avait été diminué à quatre à six par mois en raison du COVID-19 et qu'il n'était revenu sur cette instruction qu'au mois de janvier 2021.

Par décisions sur oppositions du 18 juin 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition de l'assurée. Se référant au procès-verbal rendant compte de l'entretien téléphonique du 9 novembre 2020, il a considéré que l'assurée avait été informée de l'augmentation de son objectif de recherches et a confirmé les sanctions prononcées par l'ORP.

B. Par acte du 16 août 2021, T._____, représentée par [...], a recouru à l'encontre des décisions sur opposition précitées devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal et conclu à leur annulation, réitérant les arguments développés à l'appui de son opposition.

Par réponse du 23 septembre 2021, le SDE a conclu au rejet du recours.

Par réplique du 18 octobre 2021, T._____ a confirmé ses précédents moyens et conclusions.

Par duplique du 8 novembre 2021, le SDE a maintenu sa position.

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 la question de savoir si l'intimé était fondé à prononcer deux suspensions du droit à l'indemnité de chômage de la recourante pour une durée de trois jours et de cinq jours, au motif que ses recherches d'emploi durant les mois de novembre et décembre 2020 n'étaient pas quantitativement suffisantes.

3. a) En vertu 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.

b) Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). La suspension du droit à l'indemnité est destinée 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 ; 126 V 520 consid. 4 ; 125 V 97 consid. 6a).

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 et d'éviter le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références citées ; TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si cette assurance n'existait pas (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

d) Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, 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. Ce motif de suspension permet de sanctionner non seulement en cas de faute intentionnelle, mais aussi en cas de négligence, même légère (Rubin, op. cit., n° 15 ad art. 30 LACI).

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. Si 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 (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3).

4. a) Ancré à l'art. 9 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des

conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou espérance légitime (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 II 361 consid. 7.1).

b) Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Plus largement, le principe de la bonne foi s'applique lorsque l'administration crée une apparence de droit, sur laquelle l'administré se fonde pour adopter un comportement qu'il considère dès lors comme conforme au droit (TF 6B_659/2013 du 4 novembre 2013 consid. 3.1 et la référence citée).

c) En vertu de l'art. 27 LPGA, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2).

Ce devoir de conseil de l'assureur social comprend l'obligation de rendre la personne intéressée attentive au fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3). Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (TF K 7/06 du 12 janvier 2007 consid. 3.3 et les références citées). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1 et les références citées).

Dans le domaine de l'assurance-chômage plus particulièrement, l'obligation de renseigner les assurés sur leurs droits et obligations incombe aux organes d'exécution tels, notamment, les offices régionaux de placement (art. 76 al. 1 let. c LACI ; art. 22 OACI).

5. 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a et les références citées). Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 322 consid. 5a).

Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge, dont la portée est toutefois restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 ; 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). 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 139 V 176 consid. 5.2 ; 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

6. a) Il ressort des pièces au dossier que, durant les mois de novembre et décembre 2020, la recourante a effectué cinq et sept recherches d'emploi. Elle ne conteste pas que la quantité de ses démarches était insuffisante mais reproche à l'organe d'exécution de ne pas l'avoir tenue informée de l'augmentation de son objectif de postulations.

La recourante allègue en effet qu'au mois de mars 2020, son conseiller ORP avait diminué son objectif mensuel. Bien qu'aucune pièce au dossier ne la confirme, cette réduction d'objectif paraît vraisemblable dès lors que les formulaires « preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatifs aux mois de mars à octobre 2020 font état de cinq à six recherches sans que la recourante n'ait été sanctionnée. En outre, comme le relève l'intimé, une telle diminution s'inscrivait dans le cadre des règles spéciales en lien avec le COVID-19 ressortant des directives édictées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) pour les mois de mars à août 2020.

La recourante affirme qu'elle n'a été informée de l'augmentation de son objectif quantitatif de recherches d'emploi qu'au mois de janvier 2021. Le procès-verbal du 6 (sic) novembre 2020 relatif à l'entretien du 9 novembre 2020 mentionne cependant bien un objectif de trois postulations par semaine. La recourante réfute « l'authenticité » de ce document en relevant les décalages de dates y figurant. Elle ne conteste cependant pas avoir participé à un rendez-vous avec son conseiller ORP le 9 novembre 2020. Or, la seule erreur de date figurant sur la retranscription d'un entretien dont l'existence est admise par les parties n'est pas suffisante à attester d'un défaut quant au contenu de cette retranscription. La recourante échoue ainsi à démontrer que son conseiller

ORP aurait omis de l'informer que les exigences en matière de recherches d'emploi avaient augmenté dès le mois de septembre 2020. De même, l'argument de la recourante afférant à l'absence de procès-verbal concernant un entretien fixé au 9 septembre 2020 – argument qui vise *a minima* à faire douter du sérieux de l'ORP dans la tenue de son dossier – tombe à faux. Il ressort en effet du procès-verbal des opérations tenu par l'ORP que cet entretien a été reporté. Cela n'est guère surprenant dès lors que la recourante se trouvait, à cette date, en incapacité de travail pour des raisons médicales.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de retenir, au stade de la vraisemblance prépondérante applicable en matière d'assurance sociale (cf. consid. 5 *supra*) que la recourante a bien été informée, lors de l'entretien du 9 novembre 2020 de son objectif de trois recherches d'emploi par semaine.

Cela étant, il convient de relever que même à admettre que le conseiller ORP aurait omis d'informer la recourante de l'augmentation des exigences quantitatives relatives aux recherches d'emploi, son obligation de réduire le dommage imposait à l'intéressée d'intensifier d'elle-même ses recherches pour revenir à l'objectif fixé avant les mesures de semi-confinement. En effet, au mois de novembre 2020, les activités de commerce correspondant au domaine professionnel de la recourante avaient repris sans restriction autre que les mesures sanitaires (cf. consid. 3 *supra*).

b) La recourante invoque l'art. 26 al. 3 OACI aux termes duquel l'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré. Elle estime ainsi que si l'ORP avait contrôlé immédiatement ses postulations du mois de novembre 2020, il l'aurait informée, dès décembre 2020, du fait que ses recherches d'emploi étaient quantitativement insuffisantes ce qui lui aurait permis d'effectuer suffisamment de postulations au mois de décembre 2020 et d'éviter une deuxième sanction.

Si l'art. 26 al. 3 OACI prévoit bien un contrôle chaque mois des recherches d'emploi, il ne prescrit pas d'obligation de contrôle de la part de l'organe d'exécution dans un délai donné. Le contrôle mensuel des recherches vise à concrétiser le respect, par l'assuré, d'une règle élémentaire de comportement et permet que l'assuré soit sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (ATF 124 V 225 consid. 5b). Il ne se justifie pas de traiter différemment l'assuré qui fait l'objet de sanctions échelonnées dans le temps - et aggravées - de celui qui se voit infliger plusieurs sanctions rétroactives pour les mêmes comportements. Objectivement et subjectivement, les comportements fautifs sont les mêmes. Ainsi, le fait qu'un assuré n'ait pas été mis en situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension est sans effet quant aux sanctions qui doivent être prononcées (TF 8C_518/2009 du 5 mai 2010 consid. 5).

Il découle de ce qui précède que l'absence de réaction, partant d'information ou d'injonction, par le conseiller ORP à la réception du formulaire « preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » relatif au mois de novembre 2020 ne saurait bénéficier à la recourante.

c) La recourante se prévaut enfin du comportement irréprochable qu'elle a adopté depuis son entrée à l'assurance-chômage. S'il est exact que la recourante a - à l'exception de la période litigieuse - toujours respecté les exigences qui lui avaient été communiquées, ces circonstances sont insuffisantes à lui permettre d'échapper aux sanctions prononcées à son encontre. En effet, tenir compte de l'attitude d'un assuré afin de déterminer le bien-fondé d'une sanction reviendrait à lui octroyer un délai de grâce, ce qui n'est pas acceptable (ATF 139 V 164 consid. 3.2 ; TF 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3 ; TF 8C_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.5). En dehors du cas de l'absence isolée à un entretien à l'ORP, il n'y a pas de place pour un avertissement, même si le comportement de l'assuré est par ailleurs irréprochable (Rubin, op. cit., n° 17 ad art. 30 LACI).

7. Le principe de la suspension étant admis, il reste à en examiner la quotité.

a) 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 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).

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 (première phrase). Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (seconde phrase).

En cas de concours de motifs de suspension de même nature mais découlant d'une manifestation unique de volonté, la faute doit être considérée dans son ensemble et une seule suspension du droit à l'indemnité doit être prononcée. Tel est le cas en présence de manquements qui procèdent d'une volonté unique et qui se trouvent dans un rapport étroit de connexité matérielle et temporelle, apparaissant ainsi comme étant l'expression d'un seul et même comportement (TFA C 293/02 du 28 novembre 2003 consid. 6 ; TFA C 412/00 du 25 septembre 2001 consid. 3 ; Rubin, op. cit., n° 20 ad art. 30 LACI).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC). 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_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée).

b) 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. 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).

c) En l'occurrence, l'intimé a considéré que les manquements reprochés à la recourante concernant la quantité de ses recherches d'emploi pour les mois de novembre et décembre 2020 étaient passibles de sanction pour faute légère (art. 45 al. 3 let. a OACI ; Bulletin LACI IC D 79). Cette appréciation ne prête pas le flanc à la critique. Cela étant, il y a lieu de considérer, au vu du contexte - soit de la continuité des périodes considérées, de l'absence d'entretien au mois de décembre et du fait que les décisions litigieuses ont été rendues simultanément - et de la jurisprudence citée ci-dessus (cf. consid. 7a *supra*) que la présente situation relève d'une unité d'action justifiant que ne soit prononcée qu'une seule sanction à l'encontre de la recourante. Le droit de la recourante à l'indemnité de chômage doit ainsi être suspendu durant cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2021 (art. 45 al. 1 let. b OACI)

8. a) En définitive, le recours doit être partiellement admis. La décision sur opposition du 18 juin 2021 relative aux recherches d'emploi du mois de novembre (décision n° 341078782 de l'ORP) doit être annulée, celle relative aux recherches d'emploi du mois de décembre étant confirmée (décision n° 341078783 de l'ORP).

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne le prévoyant pas (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, la recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est partiellement admis.

- II.** La décision sur opposition rendue le 18 juin 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, relative à la décision n° 341078782 de l'Office régional de placement de [...] est annulée.

- III.** La décision sur opposition rendue le 18 juin 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, relative à la décision n° 341078783 de l'Office régional de placement de [...] suspendant le droit à l'indemnité de chômage de T. _____ durant cinq jours à compter du 1^{er} janvier 2021 est confirmée.

- IV.** 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 :

- [...] (pour T. _____),
- 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 :