

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 27 septembre 2022

---

Composition : Mme PASCHE, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

D. \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL**, à  
Lausanne, intimée.

---

**Art. 17 al. 1 et 3, 30 al. 1 let. c et d LACI ; art. 45 al. 3 OACI**

**E n f a i t :**

**A.**           **a)** Titulaire d'un certificat de navigation Internet et d'un diplôme d'aide-soignante obtenus en France en 2013 et 2014, D. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a occupé du 2 janvier au 31 octobre 2014 un poste d'aide-soignante auprès de la P. \_\_\_\_\_, à [...] (F). De 2015 à 2017, elle a œuvré en tant qu'agente d'entretien auprès du L. \_\_\_\_\_, à [...] (F). Elle a ensuite travaillé en qualité d'employée en intendance à 50 % du 12 février au 10 mai 2019, au Restaurant d'[...] V. \_\_\_\_\_, à [...] (VD).

L'assurée s'est inscrite une première fois comme demandeuse d'emploi à 60 % auprès de l'Office régional de placement (ORP) de [...] le 26 août 2019, en sollicitant l'octroi des prestations de l'assurance-chômage dès cette date. Durant cette période de chômage, après le suivi d'une formation d'auxiliaire de la petite enfance « Préscolaire & Parascolaire » du 4 septembre au 11 décembre 2019, elle a exercé des activités salariées à temps partiel en gain intermédiaire. Elle a ainsi été engagée comme auxiliaire remplaçante, rétribuée à l'heure, par l'E. \_\_\_\_\_ dès le 2 mars 2020, puis comme aide-infirmière, rémunérée à l'heure, pour une durée déterminée du 6 avril 2020 au 31 mai 2020 au service de la fondation A. \_\_\_\_\_. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020, elle a été confirmée dans ce dernier poste pour une durée indéterminée (« confirmation d'engagement » du 18 juin 2020 et contrat individuel de travail du 19 juin 2020 de la fondation A. \_\_\_\_\_).

Par lettre du 20 octobre 2020, l'ORP a informé l'assurée qu'il considérait, après deux entretiens de conseil et de contrôle manqués les 19 août et 19 octobre 2020, qu'elle renonçait au suivi par l'ORP ainsi qu'aux éventuelles prestations auxquelles elle pouvait prétendre. Il a ainsi confirmé l'annulation de son inscription avec effet au 20 octobre 2020.

Par avenant du 11 décembre 2020 au contrat de travail de juin 2020, la fondation A. \_\_\_\_\_ a confirmé à l'assurée son engagement à un taux de 40 % dès le 15 février 2021, pour une durée indéterminée, en tant

que « technicienne EEG » au sein de l'unité d'épileptologie du département hospitalier et « aide-soignante remplaçante à l'heure ».

**b)** Le 29 juin 2021, D.\_\_\_\_\_ s'est réinscrite comme demandeuse d'emploi, à 40 %, à l'ORP de [...] et a sollicité l'octroi des prestations de l'assurance-chômage dès le 1<sup>er</sup> septembre 2021.

A la suite de l'annonce par l'assurée de son impossibilité de se présenter à un rendez-vous de conseil et de contrôle à l'ORP du 6 juillet 2021 à 09h00 (courriel du 30 juin 2021), l'ORP l'a, par lettre du 5 juillet 2021, informée de l'annulation de son inscription. L'attention de l'intéressée était en outre attirée sur l'obligation, en cas de réinscription, de fournir des preuves de ses recherches d'emploi durant les trois derniers mois avant son retour au chômage.

**c)** Le 3 septembre 2021, l'assurée s'est réinscrite comme demandeuse d'emploi, à 60 %, à l'ORP de [...], revendiquant les prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Dans le procès-verbal du premier entretien du 13 septembre 2021 à l'ORP, la conseillère en placement a pris note du licenciement de l'assurée, signifié le 14 juin 2021 par la fondation A.\_\_\_\_\_, pour motif économique, avec effet au 31 août 2021. Sous la rubrique « analyse des démarches de recherches d'emploi - période de contrôle avant le chômage (mois contrôlé-s) », il était demandé à l'intéressée de fournir des recherches d'emploi « depuis la fin de son activité, c-a-d dès le 14.06 au 31.08.2021 ».

Les 10 et 13 septembre 2021, l'assurée a remis à l'ORP les formulaires de preuve de ses recherches d'emploi relatives à la période précédant son chômage (pièce 32), répertoriant vingt-deux démarches effectuées entre le 18 juin et le 30 août 2021.

Selon la stratégie de réinsertion établie par la conseillère ORP le 13 septembre 2021, l'assurée avait un objectif de dix recherches

d'emploi par mois du premier au dernier jour du mois pour l'obtention d'un poste d'aide-infirmière ou d'assistante de la petite enfance à 60 %, objectif qui a ensuite été confirmé lors de chaque entretien.

Par décision du 7 octobre 2021, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours dès le 3 septembre 2021, au motif que ses recherches d'emploi durant la période précédant l'ouverture de son droit au chômage étaient insuffisantes.

Selon la rubrique « analyse des démarches de recherches d'emploi – période de contrôle avant le chômage (mois contrôlé-s) » d'un procès-verbal d'entretien de conseil du 20 octobre 2021, la conseillère en placement de l'assurée a notamment écrit ce qui suit :

“Avant chômage : l'assurée s'est trompée lors du retour des documents, elle a transmis deux fois le document d'août au lieu de juillet et juin. Elle va faire recours à la décision car elle avait effectué des recherches durant ces deux mois. [...]”

Le 20 octobre 2021, l'assurée s'est opposée à la décision de suspension du 7 octobre 2021, en se prévalant des recherches d'emploi effectuées en juin et juillet 2021. Elle a joint des formulaires pour ces deux mois, datés du 18 octobre 2021 et signés par ses soins, sur lesquels figuraient quatorze postulations supplémentaires entre le 20 juin et le 29 juillet 2021.

Dans le cadre de l'instruction de l'opposition, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé ; désormais la Direction générale de l'emploi et du marché du travail), a, par courrier du 24 novembre 2021, invité l'assurée à lui transmettre, dans un délai au 15 décembre 2021, « des documents permettant de prouver toutes [ses] postulations (document écrit, relevé téléphonique, réponse des employeurs, attestation d'employeur prouvant [son] passage, tampon) » au vu des offres d'emploi dont elle se prévalait durant la période du 14 juin au 2 septembre 2021.

Par lettre du 15 décembre 2021, l'assurée a répondu que la crèche E.\_\_\_\_\_ de A.\_\_\_\_\_ avait transmis l'attestation de l'employeur ainsi que les fiches de salaires mensuels.

Par décision sur opposition du 23 décembre 2021, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de suspension du 7 octobre 2021. Il a retenu que l'assurée revendiquant les indemnités de chômage dès le 3 septembre 2021, il convenait d'examiner ses efforts de recherche d'emploi dès le moment où elle se savait menacée de chômage jusqu'au jour précédant l'ouverture de son délai-cadre d'indemnisation, soit en l'occurrence du 14 juin au 2 septembre 2021. Constatant qu'il ne pouvait pas tenir compte des postulations alléguées pour la période litigieuse, faute de preuve de la part de l'assurée, et ce malgré la demande formulée en ce sens, le SDE a estimé que l'intéressée n'avait pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour trouver un emploi convenable durant la période avant chômage. L'autorité d'opposition a encore considéré que l'ORP avait correctement qualifié la faute de légère en fixant la durée de la suspension à neuf jours. En l'absence de postulations durant l'entier de la période à analyser, d'une durée supérieure à deux mois, le SDE a ajouté que l'intéressée aurait dû être suspendue plus sévèrement, soit d'un minimum de onze jours. Compte de l'ensemble des circonstances, il renonçait toutefois à réformer la décision attaquée au détriment de l'assurée.

**B.** Le 14 janvier 2022 (timbre postal), D.\_\_\_\_\_ a adressé à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal la décision sur opposition précitée ainsi qu'un lot de pièces, sans toutefois joindre de recours à cet envoi. Parmi les documents déposés figuraient divers courriels qu'elle avait envoyés à des employeurs potentiels entre le 11 et le 20 juillet 2021, dont le contenu était identique.

Par ordonnance du 17 janvier 2022, la juge instructrice a fixé à la recourante un délai au 2 février 2022 pour déposer un recours conforme aux exigences légales, en indiquant ce qu'elle demandait, en quoi elle critiquait la décision attaquée et en signant son écriture.

Le courrier adressé le 28 janvier 2022 au tribunal par la recourante a la teneur suivante (*sic*) :

“[...] Je me réfère à votre courrier du 17 janvier 2022 concernant la suspension du droit à l’indemnité de chômage pendant 9 jours pour le mois de septembre 2021

Le Service de l’Emploi, Instance Juridique Chômage a rejeté ma demande.

L’A. \_\_\_\_\_ m’avait avisé le 19 juin 2021 l’arrêt de mon travail avec un délai de 2 mois. A partir du 21 juin 2021, j’ai commencé des recherches d’emploi.

Suite à mes diverses recherches, je travaille depuis le 21 septembre 2021 à la Crèche [...] (Z. \_\_\_\_\_)

Merci de faire le nécessaire afin que je puisse bénéficier du droit à l’indemnité chômage pendant 9 jours du mois de septembre 2021. [...]”

Dans sa réponse du 24 février 2022, le SDE a conclu au rejet du recours ainsi qu’à la confirmation de la décision attaquée, observant que les documents finalement transmis rendaient uniquement compte de quinze recherches effectuées durant la période litigieuse, de sorte que lesdites recherches devaient être considérées comme insuffisantes.

Invitée à répliquer, la recourante n’a pas procédé plus avant.

### **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, la recourante ayant indiqué ses moyens dans le délai imparti, et bien que sommairement motivé, 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 suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours à compter du 3 septembre 2021, du fait de l'absence ou de l'insuffisance de recherches d'emploi pour la période précédant le chômage.

**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, et d'éviter le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références ; 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).

**b)** 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.

L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement

proche. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement, de sorte qu'un assuré doit être sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction. A la fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, l'assuré doit donc s'efforcer de trouver un nouvel emploi pendant le délai de congé. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et de manière générale durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C\_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). On est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante de leurs recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C\_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.1 et les références citées). En particulier, l'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (cf. TF 8C\_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 ; 8C\_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2).

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).

L'assuré doit apporter les preuves de ses recherches d'emploi et supporte les conséquences de l'absence de preuve. Le fait que des allégations relatives à la remise des justificatifs de recherches d'emploi ou à la date de celle-ci soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective, respectivement à temps, des justificatifs. Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (ATF 145 V 90 consid. 3.2).

**c)** 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).

Selon l'art. 30 al. 1 let. c et d 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 ou n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente.

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).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (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\_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée).

**4. a)** En l'occurrence, le contrat de travail de durée indéterminée de l'assurée avec la fondation A.\_\_\_\_\_, du 19 juin 2020, a été résilié par l'employeur le 14 juin 2021 pour le 31 août 2021. La période durant laquelle il appartenait à la recourante d'effectuer des recherches d'emploi avant chômage courait donc du 14 juin au 2 septembre 2021, vu qu'elle revendique les prestations de chômage à compter du 3 septembre 2021.

**b)** L'intimé reproche à l'intéressée de n'avoir pas effectué suffisamment de recherches d'emploi au cours de la période qui a précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage, singulièrement de ne pas avoir rendu ses recherches vraisemblables.

En l'espèce, il y a lieu de retenir que la recourante n'a effectué aucune postulation prouvée du 14 juin au 2 juillet 2021, ni du 3 août au 2 septembre 2021, seules quinze démarches ayant été prouvées du 3 juillet au 2 août 2021. Compte tenu de la période considérée, de deux mois et dix-neuf jours, lesdites recherches sont insuffisantes. Ce constat vaut même en tenant compte des preuves de recherches finalement produites au stade du recours, en dépit de la demande explicite de l'intimé du 24 novembre 2021. A cela s'ajoute que la qualité des recherches aurait également pu être remise en cause, puisque la recourante a rédigé un courriel en tout point identique à chaque fois. De plus, la recourante n'a pas réparti ses recherches d'emploi, toutes ayant eu lieu du 3 juillet au 2 août 2021.

**c)** L'intimé a fixé la quotité de la suspension à neuf jours.

Quant à la quotité de la suspension, la faute commise doit être qualifiée de légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI. Elle se situe dans la fourchette prévue par le barème du SECO qui prévoit une suspension de huit à douze jours concernant l'absence de recherches d'emploi avant chômage lorsque le délai de congé est de deux mois (cf. Bulletin LACI IC, D 79/1.B). Cette quotité est en adéquation avec les circonstances, en particulier la durée de la période à analyser de deux mois et dix-neuf jours, sans qu'il ne se justifie de s'en distancer.

Au demeurant, il convient de relever le fait que la recourante a manqué à ses obligations vis-à-vis des autorités de chômage, en ne répondant pas ou sinon longtemps après l'échéance du délai qui lui avait été imparti au 15 décembre 2021, à une demande de renseignement ou de production de documents. Même si les documents finalement produits à l'appui de son recours devaient être qualifiés de probants, une suspension de neuf jours dans l'exercice de son droit aux prestations aurait en tout état de cause été justifiée en raison de cette violation de l'obligation de respecter les injonctions de l'autorité de chômage et de produire en temps utile les documents requis (cf. Bulletin LACI IC, D79/3.B, qui prévoit une suspension de trois à dix jours en cas de premier manquement pour « inobservation d'autres instructions de l'Act/ORP » [par exemple, une demande de documents non honorée, un rendez-vous manqué avec le conseiller en orientation professionnelle, etc.]).

**5. a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est rejeté.
  
- II. La décision sur opposition rendue le 23 décembre 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (désormais la Direction générale de l'emploi et du marché du travail) est confirmée.
  
- 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 :

- D. \_\_\_\_\_,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :