

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 13 juin 2022

---

Composition : Mme DESSAUX, juge unique  
Greffière : Mme Berseth

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

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

---

**Art. 17 al. 1 LACI ; art. 30 al. 1 let. c LACI**

**E n f a i t :**

**A. a)** T.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 19[...], a occupé différents postes de caissière, vendeuse, serveuse et employée de supermarché.

Elle s'est inscrite une première fois auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP ou l'office) le 4 mars 2020 et a requis l'octroi d'indemnités de chômage dès 1<sup>er</sup> avril 2020, date à laquelle lui a été ouvert un délai-cadre d'indemnisation de deux ans. Durant cette période de chômage, elle a exercé en parallèle plusieurs activités salariées à temps partiel, en gain intermédiaire. Elle a ainsi été engagée comme remplisseuse par la N.\_\_\_\_\_ à 36% dès le 1<sup>er</sup> juillet 2020, comme hôtesse pour J.\_\_\_\_\_ du 5 au 9 octobre 2020, plusieurs journées sur appel à L.\_\_\_\_\_ dès décembre 2020, comme employée polyvalente auprès de V.\_\_\_\_\_, les après-midis du mercredi au samedi dès le 24 mars 2021. Durant cette période, elle a également suivi une formation de bureautique octroyée par l'ORP les après-midis du 15 juin au 10 juillet 2020.

L'assurée a résilié les contrats de travail la liant à la N.\_\_\_\_\_ et à V.\_\_\_\_\_ à la faveur d'un engagement à 100% comme serveuse polyvalente au Restaurant du H.\_\_\_\_\_, du 7 juin 2021 jusqu'à la fin de la saison, fixée sauf prolongation au 15 septembre 2021.

Dans un procès-verbal du 14 juin 2021, la conseillère ORP a pris note de cet engagement et de la demande de l'assurée de procéder à la clôture de son dossier.

**b)** L'assurée s'est réinscrite à l'ORP de [...] le 31 août 2021 et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage dès le 16 septembre 2021.

Le 13 septembre 2021, elle a remis à l'ORP les formulaires de preuve de ses recherches d'emploi relatives à la période précédant son

chômage, répertoriant seize démarches effectuées entre le 5 juillet et le 13 septembre 2021.

Selon la stratégie de réinsertion établie par la nouvelle conseillère ORP le 13 septembre 2021, l'assurée s'est vu fixer un objectif de deux à trois recherches d'emploi par semaine, objectif qui a ensuite été confirmé à chaque entretien.

Entretemps, le contrat de travail de l'assurée au Restaurant du H. \_\_\_\_\_ a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2021 et l'ouverture de son droit au chômage reportée au 1<sup>er</sup> octobre 2021.

Par décision du 20 octobre 2021, l'ORP a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours dès le 1<sup>er</sup> octobre 2021, au motif que ses recherches d'emploi durant les trois mois précédant l'ouverture de son droit au chômage étaient quantitativement insuffisantes.

L'assurée s'est opposée à dite décision le 15 novembre 2021, faisant valoir que sa conseillère lui avait demandé d'effectuer six à huit recherches d'emploi par mois, ce qui correspondait à ce qu'elle a fait durant les trois mois précédant la fin de son contrat de travail. Elle a également insisté sur tous les efforts qu'elle avait déployés pour sortir du chômage, qui devaient selon elle être pris en compte dans l'examen de sa situation. L'assurée a joint à son opposition un courriel du Q. \_\_\_\_\_ (ci-après : Q. \_\_\_\_\_) du 15 novembre 2021 lui confirmant son engagement à 100% dès le 15 décembre 2021 en qualité d'employée de restauration.

Le 13 janvier 2022, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision attaquée. Il a retenu que, l'assurée ayant finalement revendiqué les indemnités de chômage dès le 1<sup>er</sup> octobre 2021, il convenait d'examiner ses efforts de recherche d'emploi du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2021. Constatant qu'elle avait effectué six offres d'emploi en juillet, sept en août et sept en septembre 2021, le

Service de l'emploi a estimé que son effort durant la période précédant son chômage était insuffisant et qu'elle n'avait clairement pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour trouver un emploi convenable durant cette période. L'autorité d'opposition a encore considéré qu'en fixant la durée de la suspension à neuf jours, l'ORP avait tenu compte de manière adéquate de l'ensemble des circonstances.

**B.** Par acte du 31 janvier 2022, T.\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, dont elle a conclu à l'annulation. A l'appui de sa contestation, elle a en substance fait valoir qu'à la suite d'une première période de chômage, elle avait trouvé un emploi de durée déterminée en qualité de serveuse à 100% au H.\_\_\_\_\_, couvrant la période du 7 juin au 30 septembre 2021. Sa conseillère ORP avait alors clôturé son dossier à la mi-juin 2021, après lui avoir indiqué que, si elle devait ultérieurement se retrouver au chômage, elle devrait faire sept à huit recherches d'emploi par mois durant la période précédant sa réinscription au chômage. La recourante estime avoir satisfait à cette exigence et considère que ses sept recherches mensuelles doivent quoi qu'il en soit être considérées comme suffisantes compte tenu de leur qualité.

Dans une réponse du 2 mars 2022, l'intimé a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision entreprise, relevant en particulier qu'il ne ressortait pas du dossier que l'ancienne conseillère ORP aurait fixé à l'assurée un objectif de sept à huit candidatures en cas de réinscription au chômage.

### **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.** Est litigieuse en l'espèce la question de savoir si c'est de manière fondée que la recourante a été suspendue dans son droit à l'indemnité durant neuf jours pour avoir déployé des efforts de recherches d'emploi quantitativement insuffisants durant les trois mois précédant la survenance de son chômage, le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

**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).

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 et 4.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C\_744/2019 du 26 août 2019 consid. 3.1).

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, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C\_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.2 ; 8C\_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 3.2 ; Boris Rubin, op. cit., n° 26 ad art. 17 LACI).

Lorsque la personne assurée parvient, grâce à ses recherches d'emploi durant la période de contrôle déterminante, à mettre fin à son chômage dans un délai raisonnable, il n'y a pas lieu de suspendre le droit aux prestations, même si la qualité et la quantité des efforts de travail s'avèrent en soi insuffisantes (TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.4 et les références citées ; Boris Rubin, op. cit., n° 8 ad art. 17 LACI ; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3<sup>e</sup> édition 2016, p. 2518 ch. 844).

**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).

**4.** Dans le cas d'espèce, il est constant que la recourante avait l'obligation de rechercher un emploi avant la date à laquelle elle a à nouveau revendiqué les indemnités de chômage, ce qu'elle ne conteste pas. Compte tenu de ses conditions d'engagement par le H.\_\_\_\_\_, cette obligation s'étendait du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2021. L'avis des parties diverge en revanche sur le point de savoir si les recherches d'emploi effectuées par la recourante durant cette période étaient suffisantes.

Selon la jurisprudence, un effort mensuel de dix à douze recherches est en principe exigible, sauf si le conseiller ORP fixe un objectif différent en fonction de la situation particulière du demandeur d'emploi. Durant la période litigieuse, la recourante a effectué six postulations en juillet 2021, sept en août 2021 et sept en septembre 2021. Elle estime que, ce faisant, elle a respecté l'objectif fixé par son ancienne conseillère ORP lors du dernier entretien avant la fermeture de son dossier, laquelle avait exigé entre sept et huit recherches par mois durant la période précédant une éventuelle réinscription au chômage. Le procès-verbal de ce dernier entretien, du 14 juin 2021, ne permet toutefois pas de vérifier les déclarations de la recourante, la question des objectifs de recherches d'emploi avant une nouvelle période de chômage n'y étant pas abordée. Dans la mesure où il ne peut être établi au degré de la vraisemblance prépondérante que la recourante se serait vu fixer un objectif de recherches d'emploi spécifique inférieur au chiffre usuel de dix postulations par mois, exigence qui prévalait d'ailleurs lors de sa première

période de chômage de mars 2020 à mai 2021, un effort mensuel de six ou sept offres d'emploi durant les derniers mois de son contrat de travail au H.\_\_\_\_\_ doit être considéré comme quantitativement insuffisant. Cette conclusion s'impose *a fortiori* compte tenu des domaines d'activité dans lesquels l'assurée cherchait à être placée (principalement caissière et serveuse), qui permettaient de plus nombreuses postulations.

C'est donc de manière fondée que l'intimé a estimé que la recourante n'avait pas satisfait aux obligations fixées par l'art. 17 al. 1 LACI et qu'elle devait être sanctionnée en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, selon lequel le droit à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi qu'il n'a pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. La suspension du droit prononcée par l'intimé étant fondée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

**5. 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).

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 (ATF 141 V 365 consid. 2.4). 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. Dites autorités pourront le cas échéant aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif

(TF 8C\_750/2021 du 20 mai 2022 consid. 3.2 ; 8C\_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et les références citées). Aux termes de la lettre D79 du Bulletin LACI IC, des recherches d'emploi insuffisantes durant un délai de congé de trois mois sont sanctionnées par une suspension d'une durée de neuf à douze jours.

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Contrairement au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, celui de l'autorité judiciaire de première instance n'est dans ce contexte pas limité à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative (« Angemessenheitskontrolle »). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité a adoptée dans un cas concret, 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\_750/2021 op. cit. consid. 3.3, TF 8C\_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

**b)** En l'occurrence, un examen de l'ensemble des circonstances propres à la situation de la recourante laisse apparaître la quotité de la sanction confirmée par l'intimé, de neuf jours, comme trop schématique et contraire au principe de la proportionnalité. On constate en effet que, lors de l'entretien du 13 septembre 2021, la nouvelle conseillère ORP a fixé à l'assurée un objectif de recherches d'emploi de deux à trois par semaine, ce qui – comme le relève l'intimé – équivaut à huit à douze recherches par mois. Indépendamment de savoir si l'ancienne conseillère ORP avait fixé un objectif de recherches d'emploi le 14 juin 2021, le procès-verbal restant muet à ce sujet, il serait arbitraire d'exiger de la recourante des recherches d'emploi plus nombreuses durant la période précédant son chômage, de juillet à septembre 2021, que durant les périodes de contrôle courant dès octobre 2021. Cette

considération s'impose avec d'autant plus d'évidence que l'assurée travaillait à 100% au Restaurant du H. \_\_\_\_\_ durant la période litigieuse. En effectuant six postulations en juillet 2021, sept en août 2021 et sept en septembre 2021, l'assurée a déployé un effort certes insuffisant, mais somme toute très proche de celui qui a été exigé d'elle lors que son premier entretien à l'ORP le 13 septembre 2021, avec un déficit de deux recherches par rapport au minimum requis en juillet et d'une seule recherche en août et en septembre 2021. Ces circonstances doivent être intégrées à l'examen de la gravité de la faute qui lui est reprochée et, par voie de conséquence, prises en compte au moment de fixer la quotité de la suspension.

Ne saurait non plus être occulté le fait que durant la période litigieuse, le 2 septembre 2021, la recourante a offert ses services au Q. \_\_\_\_\_, postulation qui lui a permis d'obtenir un emploi de durée indéterminée en qualité d'employée de restauration à 100% et de sortir du chômage dès le 15 décembre 2021. Selon la jurisprudence, on peut renoncer à prononcer une sanction lorsque, en dépit de recherches d'emploi insuffisantes, l'assuré est parvenu à mettre un terme à son chômage grâce aux postulations effectuées au cours de la période de contrôle litigieuse. Pour qu'une sanction se justifie, il faut en effet que les efforts de travail insuffisants soient à l'origine de la prolongation du chômage, ce qui n'est pas le cas si l'assuré trouve malgré tout un nouvel emploi dans un délai raisonnable (cf. consid. 3b supra). La notion de délai raisonnable n'est pas définie avec précision, le Tribunal fédéral ne la précisant pas. En doctrine, un seul auteur s'exprime sur ce point, en indiquant dans une note de bas de page sans référence « Pour autant que ce soit dans un bref délai (maximum un mois) » (cf. Boris Rubin, op. cit., n° 8 ad art. 17 LACI). Dans le cas d'espèce, le laps de temps écoulé entre la période concernée par l'insuffisance de recherches d'emploi (juillet à septembre 2021) et l'engagement (15 décembre 2021) paraît trop long pour qu'on puisse considérer que la fin du chômage est intervenue dans un délai raisonnable au sens où l'entend le Tribunal fédéral et renoncer purement et simplement à toute suspension. On ne peut en effet considérer que l'insuffisance de recherches est restée sans incidence sur

la durée du chômage et qu'un effort plus soutenu entre juillet et septembre 2021 n'aurait quoi qu'il en soit pas permis de sortir du chômage avant le 15 décembre 2021. Si la postulation fructueuse ne peut ainsi pas conduire à une annulation de la suspension, elle doit néanmoins être prise en compte dans l'ensemble des circonstances déterminantes au moment de fixer la quotité de la suspension, qui, pour rappel, doit être appropriée au contexte spécifique du cas d'espèce (cf. consid. 3b supra).

De manière plus générale, on relèvera encore que la recourante a toujours pris au sérieux ses devoirs et n'a pas ménagé ses efforts pour réduire le dommage de l'assurance-chômage. Durant sa première période de chômage, entre avril 2020 et mai 2021, elle a ainsi régulièrement cumulé sur une même période plusieurs emplois à temps partiel, ou un emploi à temps partiel et une mesure de formation octroyée par l'ORP.

L'ensemble de ces circonstances conduit le tribunal à considérer qu'à plusieurs égards, la recourante ne s'est finalement que très peu écartée du comportement qui lui aurait permis de ne pas être inquiétée par une suspension de son droit à l'indemnité et que le degré de sa faute doit être conséquence être qualifié de très léger. Une suspension d'une durée de neuf jours telle que prononcée par l'intimé ne tient pas correctement compte de ce contexte particulier et ne sanctionne pas de manière adéquate une faute de ce type. Dans le cadre du pouvoir d'appréciation dont il dispose (cf. consid. 5a supra), et pour les motifs exposés ci-dessus, qui tiennent essentiellement au nombre des recherches d'emploi effectuées par la recourante durant la période litigieuse par rapport à ce qui a été exigé d'elle par la suite et à la qualité de celles-ci, qui ont permis un engagement à 100% dans le cadre d'un contrat de durée indéterminée au Q.\_\_\_\_\_ dès le 15 décembre 2021, le tribunal considère qu'une suspension d'une durée de quatre jours sanctionne de manière proportionnée et plus adéquate la faute commise par la recourante dans le contexte particulier qui est le sien.

**6. a)** Au vu des éléments qui précèdent, le recours doit être partiellement admis et la décision entreprise réformée en ce sens que la durée de la suspension prononcée en lien avec l'insuffisance de recherches d'emploi constatée durant les mois de juillet à septembre 2021 est réduite de neuf à quatre jours, dès le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPG), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (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 janvier 2022 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est reformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité est réduite à quatre jours.
  
- 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 :

- T. \_\_\_\_\_, à [...],
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :