

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 25 juillet 2022

---

Composition : Mme BERBERAT, juge unique  
Greffière : Mme Parel

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**U.**\_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**DIRECTION DE L'AUTORITE CANTONALE DE L'EMPLOI**, à Lausanne,  
intimée.

---

**Art. 17 al. 1, 30 al. 1 let. c et al. 3 LACI ; 20 al. 1 let. d, 26 al. 2 et  
45 al. 3 OACI**



## **E n f a i t :**

**A.** U.\_\_\_\_\_, né en 1960 (ci-après : l'assuré et/ou le recourant), s'est inscrit à l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) le 1<sup>er</sup> février 2022 en requérant le versement de l'indemnité de chômage dès cette date pour une activité à un taux de 100 %.

Le formulaire de « Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », signé par l'assuré le 5 février 2022, indique que pour la période avant chômage allant du 10 novembre 2021 au 31 janvier 2022, il a effectué quatre recherches d'emploi, soit deux en novembre 2021 et deux en décembre 2021.

Le procès-verbal établi par la conseillère en personnel de l'assuré le 8 février 2022 indique notamment sous la rubrique « motif de l'inscription au chômage » : « Autres », avec la remarque que l'intéressé est sorti de détention ferme après 45 mois, le 10 novembre 2021. En ce qui concerne la période de contrôle avant le chômage, l'assuré a expliqué qu'il n'avait effectué aucune recherche d'emploi en janvier 2022, car il comptait sur l'une des quatre démarches entreprises en novembre et décembre 2021. Le procès-verbal précise que dès le mois de février 2022, l'assuré doit effectuer au minimum six nouvelles recherches mensuelles d'emploi et qu'il a remis à sa conseillère en personnel une copie de l'arrêt rendu par le Tribunal cantonal le 5 novembre 2021.

Le document intitulé « Stratégie de réinsertion », établi le 8 novembre 2021, indique notamment que l'assuré a été libéré conditionnellement le 10 novembre 2021.

Par décision du 9 février 2022, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de huit jours indemnisables à compter du 1<sup>er</sup> février 2022 au motif que les recherches d'emploi qu'il avait effectuées avant son inscription à l'assurance-chômage étaient insuffisantes.

Par courrier du 14 février 2022, l'assuré a formé opposition à la décision de suspension précitée en faisant valoir notamment ce qui suit (sic) :

« En effet, au vu de mon âge (62 ème année), et des 45 mois passés en incarcération à [...], les postes que j'ai repourvu et entrepris en démarches d'emploi se trouvent être tous de très grande envergure, et aussi de longue haleine.

Ils représentent tous des postes conséquents, dont la mise en établissement ne se fait pas en quelques jours, et j'ai aussi pris le risque de m'engager sur plusieurs fronts de grande envergure afin de décrocher l'un d'eux.

[...]. »

Par décision sur opposition du 20 avril 2022, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : la DIACE et/ou l'intimée ; dénommée « Instance juridique chômage du Service de l'emploi » jusqu'au 30 juin 2022) a rejeté l'opposition et confirmé la décision de suspension de l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage. Elle a considéré que, l'assuré étant sorti de détention le 10 novembre 2021 et s'étant inscrit à l'assurance-chômage le 1<sup>er</sup> février 2022, un délai-cadre d'indemnisation lui avait été ouvert dès cette date, de sorte que la période à prendre en considération pour les recherches avant chômage s'étendait sur les trois mois précédant l'ouverture du délai-cadre d'indemnisation, à savoir du 1<sup>er</sup> novembre 2021 au 31 janvier 2022. Cela étant, constatant que l'assuré n'avait effectué que quatre recherches d'emploi sur cette période de trois mois, elle a jugé que ses recherches d'emploi avant chômage étaient insuffisantes au regard de la loi et de la jurisprudence régissant la matière. Examinant la question de savoir si l'assuré pouvait être mis au bénéfice de justes motifs qui excuseraient le manquement qui lui était reproché, la DIACE a estimé que tel n'était pas le cas, en rappelant qu'il aurait dû se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas et déployer des efforts nettement plus conséquents en vue de retrouver un emploi. En ce qui concerne la quotité de la durée de la suspension, elle a relevé que, vu la carence portant sur trois mois, c'est une suspension de neuf jours et non de huit jours qui aurait dû lui être

infligée, conformément à l'échelle des suspensions édictées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Bulletin LACI IC D79). Elle a toutefois renoncé à réformer la décision de l'ORP au détriment de l'assuré pour tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas présent.

**B.** Par acte non daté, reçu au greffe de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois le 27 avril 2022, U.\_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition rendue par la DIACE le 20 avril 2022 en concluant à son annulation. Il fait valoir en substance qu'après 45,5 mois d'incarcération, il est ressorti « totalement déboussolé » du monde réel, notamment en raison du Covid, mais également dû au fait qu'il ne disposait plus d'aucun bien ni de numéraire. Il explique que c'est le Service de probation et les services sociaux qui l'ont aidé dans un premier temps à se réintégrer dans la vie sociale libre et que ce sont ces deux services qui, d'un commun accord, lui ont demandé de s'inscrire à l'assurance-chômage et de commencer ses recherches d'emploi. Il soutient qu'il a suivi les directives reçues tant du Service de probation que des services sociaux ou encore de l'ORP.

Par réponse du 23 mai 2022, l'intimée a conclu au rejet du recours en faisant valoir que le recourant n'avait pas amené d'arguments susceptibles de modifier sa décision.

Un exemplaire de la réponse a été transmis au recourant pour information, possibilité lui étant donnée de venir consulter le dossier sur place.

### **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. 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 131 V 164 ; 125 V 413 consid. 2c).

**b)** Le présent litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pour une durée de huit jours, au motif de recherches d'emploi insuffisantes pendant les trois mois précédant l'ouverture de son délai-cadre d'indemnisation.

**3. a)** Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce qu'on peut

raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé. 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 30 ad art 17, p. 204 et la jurisprudence citée).

**b)** 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.

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, 126 V 520 consid. 4 et 126 V 130 consid. 1 avec les références).

Le droit à l'indemnité de chômage a en effet 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). 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. C'est par rapport à cette fiction que doivent être évalués les efforts des assurés en vue de diminuer le dommage (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 4 ad art. 17, p. 197). Sur un plan temporel, l'obligation de rechercher un 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 (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 9 ad art. 17, p.198 et les références). 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 (ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C\_271/2008

du 25 septembre 2008 consid. 2.1). Plus précisément, il ne pourra pas invoquer avec succès qu'il n'a pas été renseigné au sujet de cette obligation qui, comme indiqué plus haut, est notoire (Boris Rubin, *Assurance-chômage - Droit fédéral - Survol des mesures cantonales - Procédure*, Schulthess 2006, 2<sup>e</sup> éd., p. 389 et jurisprudence citée).

Dans son bulletin relatif à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC), le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, a eu l'occasion de préciser que l'assuré doit entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour prévenir le chômage ou l'abréger. L'assurance ne devrait verser intégralement ses prestations que si l'assuré se comporte comme si elle n'existait pas. Pour satisfaire à son obligation de prévenir le chômage, l'assuré doit notamment déployer des efforts intensifs pour rechercher du travail pendant le délai de congé, au besoin en dehors de sa profession (Bulletin LACI IC B311). Peu importe que ses efforts soient couronnés de succès ou non (Bulletin LACI IC B313). Sur le plan temporel, toute personne assurée est en principe tenue de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité. L'élément essentiel pour déterminer la période à prendre en considération lors de l'examen des recherches d'emploi est le moment où la personne a connaissance du fait qu'elle est objectivement menacée de chômage. Lorsque ce moment remonte à plus de 3 mois avant l'inscription au chômage, l'examen des recherches d'emploi porte seulement sur les 3 derniers mois précédant l'annonce au chômage (Bulletin LACI IC B314).

**c)** Il n'existe pas de norme légale quant au nombre de recherches de travail que le chômeur doit justifier dans le cours d'un mois ; il n'y a pas de minimum légal. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ci-après : TF), pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait les efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité de ses recherches (ATF 124 V 231, c. 4a et arrêt du Tribunal fédéral C 176/05 du 28 août 2006). Sur le plan quantitatif, en l'absence d'objectif précisément fixé par le conseiller en

personnel, la pratique administrative exige dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne (arrêt du Tribunal fédéral C 296/02 du 20 mai 2003).

**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. 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).

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. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est 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 (Boris Rubin, *op. cit.*, n. 30 ad art. 17, p. 204; ATF 139 V 176 consid. 5.2; 130 I 180 consid. 3.2; 125 V 193 consid. 2; TF 9C\_694/2014 du 1<sup>er</sup> avril 2015 consid. 3.2).

**5. a)** En l'espèce, il est reproché à l'assuré de ne pas avoir effectué suffisamment de recherches d'emploi au cours de la période qui a précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage. L'intimée a en effet considéré que le délai-cadre d'indemnisation ayant été ouvert au 1<sup>er</sup> février 2022, le recourant était tenu de rechercher un nouvel emploi dès le 1<sup>er</sup> novembre 2021, tenant ainsi compte d'une période de trois mois précédant l'inscription au chômage pour observer les efforts consentis par l'intéressé pour éviter le recours à l'assurance-chômage. Il convient

toutefois de préciser que l'ORP avait estimé pour sa part qu'il convenait de retenir la date du 10 novembre 2021 comme début de période d'observation.

Au vu du dossier de la cause, il apparaît que l'assuré a déclaré être sorti de détention le 10 novembre 2021. Cela étant, dans le cas présent, c'est à la sortie de détention de l'assuré, le 10 novembre 2021, que débute la période de contrôle pour les recherches d'emploi avant chômage. Dite période s'étend ainsi du 10 novembre 2021 au 31 janvier 2022, ce qui correspond à deux mois et vingt jours au lieu des trois mois retenus par l'intimée. Cette différence est toutefois sans incidence sur le sort de la présente cause. En effet, il y a lieu de constater que le comportement que l'assuré a adopté à partir du 10 novembre 2021 ne correspond pas à ce que l'on est en droit d'attendre d'un demandeur d'emploi consciencieux. Quatre recherches d'emploi sur une période de deux mois et vingt jours sont manifestement insuffisantes au regard des exigences en la matière (cf. consid. 3 ci-dessus), de sorte que la sanction paraît justifiée dans son principe.

**b)** Il convient donc d'examiner si le recourant peut être mis au bénéfice de justes motifs qui excuseraient le manquement qui lui est reproché.

L'argument avancé par le recourant, à savoir le fait d'avoir été incarcéré pendant quelques 45 mois et d'être sorti de détention en se sentant « déboussolé » du monde réel ne constitue pas un tel motif. On ne saurait en effet ne pas tenir compte du fait qu'à sa sortie de détention le recourant a été pris en charge par le Service de probation et les services sociaux, dont on ne saurait douter qu'ils l'ont dûment renseigné sur ses droits et obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage. Preuve en est que l'assuré a procédé à quatre recherches d'emploi durant les mois de novembre et décembre 2021. C'est durant le mois de janvier 2022 qu'il a omis d'effectuer toute recherche d'emploi au motif, comme il l'a expliqué lors de l'entretien avec sa conseillère en personnel du 8 février 2022, qu'il comptait sur l'aboutissement des recherches effectuées les mois

précédents. Or, d'une part, le recourant n'était au bénéfice d'aucune promesse d'engagement, d'autre part, comme cela a été rappelé au considérant 3b ci-dessus, 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. En effet, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les démarches de recherches d'emploi doivent s'intensifier (Boris Rubin, op. cit., n. 22 ad art. 17 LACI, p. 201 et les références jurisprudentielles). Le recourant ne peut en outre tirer argument du fait qu'il a attendu avant de s'inscrire au chômage. En sollicitant des indemnités, l'assuré devait fournir à l'autorité compétente la preuve des efforts qu'il entreprenait pour trouver du travail (art. 26 al. 2 OACI). Or, conformément à la jurisprudence rappelée ci-avant, l'obligation de rechercher un 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 (art. 20 al. 1 let. d OACI). 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. Dans le cas du recourant, il n'y a pas lieu d'assouplir, respectivement ne pas appliquer, les exigences en matière de nombre de recherches d'emploi à effectuer préalablement à l'inscription au chômage. Ainsi, c'est à juste titre que l'ORP, puis l'intimée ont prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit aux indemnités de chômage sur la base de l'art. 30 al. 1 let. c LACI.

**6.** Il convient encore d'examiner si la quotité de la sanction prononcée, soit huit jours de suspension, se justifie en l'espèce.

**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 en l'occurrence soixante jours. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 133 V 593 consid. 6; 123 V 150 consid. 3b).

Certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme par exemple d'éventuels

problèmes financiers rencontrés par l'intéressé (cf. Boris Rubin, op. cit., n. 109 ad art. 30 LACI, p. 327; TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 ; C 224/02 du 16 avril 2003 consid. 5).

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).

Le SECO a établi un barème relatif aux sanctions applicables, dont les tribunaux font régulièrement application. Ledit barème prévoit, en cas de recherches insuffisantes pendant le délai de congé, une suspension de trois à quatre jours pendant le délai de congé d'un mois, de six à huit jours en cas de préavis de deux mois et de neuf à douze jours lorsque le délai de résiliation est de trois mois ou plus (cf. Bulletin LACI-IC, janvier 2020, section D79/1.A.3). Toutefois, le Tribunal fédéral a jugé que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage doit être fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, 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\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1, 8C\_73/2013 du 29 août 2013, consid. 5.1 et 8C\_33/2012 du 26 juin 2012, consid. 3.2).

**b)** En l'occurrence, en considérant la faute du recourant comme légère et en fixant une durée de suspension inférieure au nombre de jours minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches d'emploi insuffisantes durant les trois mois précédant l'inscription du

recourant à l'assurance-chômage, l'intimée a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, notamment du fait que la période de contrôle s'étendait sur deux mois et vingt jours et non sur trois mois pleins et, partant, a respecté le principe de la proportionnalité. Ainsi, en l'absence de circonstances particulières, la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pendant huit jours n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité.

**7.** Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Il n'est pas perçu de frais de justice, la procédure étant gratuite (art. 61 let. fbis LPGA), ni alloué de dépens, le recourant n'obtenant pas gain de cause et n'étant au demeurant pas représenté (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 avril 2022 par la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi est confirmée.
- 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 :

- U. \_\_\_\_\_, à [...],
- Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, 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 :