

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 août 2022

Composition : M. MÉTRAL, juge unique
Greffier : M. Reding

Cause pendante entre :

J._____, à [...], recourante,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL,
DIRECTION DE L'AUTORITE CANTONALE DE L'EMPLOI, 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) J._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1990 et au bénéfice d'un permis de séjour (« permis B »), est titulaire d'un Bachelor en gestion et design de la mode délivré en 2017 par [...] à [...]. Après avoir exercé plusieurs emplois, elle a été engagée, pour une durée déterminée du 26 octobre 2020 au 31 mars 2021, en qualité de stagiaire à un taux de 90 % auprès de la société [...] Sàrl à [...], qui est active notamment dans le domaine du marketing et de la communication. Cet employeur a toutefois mis fin prématurément aux relations de travail, le 3 novembre 2020, en justifiant son choix par le fait qu'il avait plutôt besoin d'une personne expérimentée à ce poste.

Le 11 décembre 2020, l'assurée s'est inscrite dès cette date comme demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...]. Une aptitude au placement pour une disponibilité de 85 % - au lieu du taux de 90 % initialement indiqué lors de l'inscription - lui a été reconnue par décision du 22 janvier 2021, du fait qu'elle suivait depuis le 7 octobre 2019, et ce jusqu'au mois d'avril 2021, un Master en marketing digital et en communication auprès de l'Ecole [...] à [...].

Le 18 janvier 2021, l'assurée a signé un contrat de stage avec la société [...] SA à [...] débutant le 1^{er} février 2021 et s'achevant le 31 juillet 2021.

Par décision du 2 février 2021, le Service de l'emploi (ci-après : le SDE ou l'intimé ; désormais la Direction générale de l'emploi et du marché du travail) a suspendu pour une durée de cinq jours le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée dès le 11 décembre 2020, au motif que celle-ci n'avait effectué aucune recherche d'emploi pour la période précédant le chômage.

Le 4 mars 2021, l'ORP a convié l'assurée à un entretien téléphonique avec sa conseillère prévu le 12 avril suivant.

Le 8 mars 2021, le SDE a invité l'assurée à remplir, dans un délai de dix jours, un questionnaire en vue de déterminer son aptitude au placement depuis le 1^{er} février 2021, date du début de son stage. Celle-ci n'a cependant pas donné suite à cette demande, malgré un rappel envoyé le 29 mars 2021.

Ayant manqué l'entretien téléphonique du 12 avril 2021, l'assurée a été sommée, par courrier du 13 avril 2021, de s'expliquer à cet égard dans un délai de dix jours. Elle n'a toutefois jamais répondu à cette requête.

Par décision du 20 avril 2021, le SDE a déclaré l'assurée inapte au placement dès le 1^{er} février 2021, dans la mesure où il n'avait pas pu déterminer sa disponibilité et sa disposition à l'exercice d'une activité salariée pendant son stage. Son inscription au chômage a ainsi été annulée le 31 mai 2021. A cette occasion, l'assurée a été avertie du fait que, en cas de réinscription à l'ORP, des preuves de recherches d'emploi portant en principe sur les trois derniers mois avant son retour au chômage lui seraient demandées.

Le 6 juillet 2021, le contrat de stage conclu entre l'assurée et la société [...] SA a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2021.

b) Le 12 octobre 2021, l'assurée s'est une nouvelle fois inscrite en tant que demandeuse d'emploi auprès de l'ORP de [...] dès cette date.

Le même jour, l'assurée a été convoquée à un entretien de conseil auprès de l'ORP, agendé le 20 octobre 2021. Cette convocation l'invitait à remettre à son conseiller les preuves notamment de ses recherches d'emploi accomplies durant le délai de congé.

Lors de l'entretien de conseil du 20 octobre 2021, l'assurée a à nouveau été priée de remettre la preuve de ses recherches d'emploi avant son inscription au chômage dans un délai échéant le 27 octobre 2021.

Le 5 novembre 2021, soit neuf jours après l'expiration du délai imparti, l'assurée a remis au SDE une liste des recherches d'emploi réalisées entre le 1^{er} et le 26 octobre 2021, dont sept dataient du 1^{er} au 11 octobre 2021.

Lors d'un nouvel entretien de conseil et de contrôle, qui s'est tenu le 22 novembre 2021, le conseiller de l'assurée a constaté avoir reçu de la part de cette dernière la preuve de sept recherches d'emploi pour la période du 10 septembre au 11 octobre 2021. Il lui a demandé de remettre la preuve de ses recherches d'emploi dès le 11 juillet 2021 et lui a imparti, à cet effet, un délai au 26 novembre 2021. L'assurée ne lui a toutefois pas transmis de nouvelle liste de recherches d'emploi pour la période précédant son chômage dans ce délai.

Le 22 novembre 2021, le SDE a convié l'assurée à un entretien de conseil auprès de l'ORP planifié dans un premier temps le 23 décembre 2021, puis avancé au 21 décembre 2021. Celle-ci n'ayant pas répondu présent, un nouvel entretien de conseil a été organisé le 5 janvier 2022.

Le 1^{er} décembre 2021, l'assurée a été invitée à remplir, dans un délai de dix jours, un questionnaire en vue de déterminer son aptitude au placement depuis le 12 octobre 2021. Après un rappel envoyé le 22 décembre 2021, elle a finalement donné suite à cette demande par courrier non daté reçu par le SDE le 4 janvier 2022, dans lequel elle a expliqué avoir terminé son Master en avril 2021. Le SDE lui a sur cette base reconnu une pleine aptitude au placement dès le 12 octobre 2021.

Par décision du 3 janvier 2022, le SDE a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de neuf jours, à compter du 12 octobre 2021, étant donné que les recherches d'emploi présentées pour la période précédant le chômage étaient insuffisantes.

Le 4 janvier 2022, le SDE a fixé un délai de dix jours à l'assurée pour qu'elle s'explique sur son absence à l'entretien de conseil du 21 décembre 2021.

Le 25 janvier 2022, le SDE a réceptionné une liste de recherches d'emploi pour la période du 10 juillet au 30 septembre 2021, qui faisait état de quarante-deux recherches.

L'assurée ayant trouvé dans l'intervalle un emploi auprès de la société [...] SA, son inscription en tant que demandeuse d'emploi a été annulée le 25 janvier 2022.

Par courrier non daté, reçu le 28 janvier 2022 par le SDE, l'assurée a contesté la décision de suspension du 3 janvier 2022, en alléguant avoir « à ce jour » remis la totalité de ses recherches d'emploi effectuées entre juillet et octobre 2021. Il lui semblait avoir précédemment remis cette liste en main propre à son conseiller, ce qui n'avait apparemment pas été le cas. Elle a donc présenté ses excuses pour ce retard.

Par décision du 28 janvier 2022, le SDE a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, à compter du 22 décembre 2021, en raison de son absence à l'entretien conseil du 21 décembre 2021. En réponse à cette décision, l'intéressée a exposé, par courrier non daté et dont le dossier ne permet pas d'établir la date de réception, avoir manqué cet entretien de conseil parce qu'elle n'avait pas pris connaissance du courrier électronique annonçant le changement de dates.

Le 23 mars 2022, le SDE a demandé à l'assurée de lui transmettre les documents permettant de prouver l'entier de ses postulations pour la période du 12 juillet au 11 octobre 2021, dans un délai échéant le 11 avril 2022. Celle-ci n'a pas répondu dans le délai imparti.

Par décision sur opposition du 20 avril 2022, le SDE a confirmé la décision du 3 janvier 2022 de suspendre le droit aux indemnités de chômage durant neuf jours à partir du 12 octobre 2021. Il a à cet égard retenu une absence de recherches d'emploi au cours de la période avant chômage, l'assurée n'ayant fourni aucune preuve relative aux recherches effectuées, malgré une demande en ce sens. Il a toutefois renoncé à sanctionner l'assuré plus sévèrement.

B. Par courrier du 28 avril 2022, adressé à l'intimé et transmis à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence, la recourante a contesté cette décision sur opposition, concluant implicitement à son annulation. Elle a affirmé avoir fait suivre au SDE les copies complètes de tous les courriers électroniques « validant » ses postulations. Dans la mesure où elle avait appelé l'intimé à la suite de la notification de la décision sur opposition du 20 avril 2022 et que celui-ci lui avait répondu qu'aucun envoi de sa part n'avait été enregistré, elle remettait donc à nouveau, en annexe, une copie de ces courriers électroniques.

Le 19 mai 2022, la Cour de céans a ouvert une procédure de recours et a invité l'intimé à se déterminer. Dans sa réponse du 8 juin 2022, ce dernier a conclu au rejet du recours, en observant que les documents joints par la recourante à l'appui de son recours ne permettaient de toute façon pas d'établir qu'elle avait réalisé des recherches d'emploi entre le 12 juillet et le 11 octobre 2021.

Appelée à se prononcer sur cette réponse, la recourante a adressé à la Cour de céans une copie des courriers électroniques qui avaient été annexés à son 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'espèce, le courrier du 28 avril 2022, valant recours contre la décision sur opposition du 20 avril 2022, a été adressé à l'intimé, qui l'a transmis à la Cour de céans le 3 mai 2022, comme objet de sa compétence (art. 7 al. 1 LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]). Il a été déposé en temps utile (cf. également art. 38 al. 4 let. b LPGA) et respecte les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), si bien qu'il 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 12 octobre 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). En principe, un contrat de travail de durée déterminée ne doit pas être résilié, dès lors qu'il se termine automatiquement avec l'échéance de la durée contractuelle ; dans un tel cas de figure, les recommandations du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO ; cf. Bulletin LACI IC, B314) exigent que l'assuré recherche un emploi durant les trois derniers mois avant la cessation des rapports de travail, le but étant de parer au risque accru de chômage prévisible existant dans le cadre de rapports de travail de durée limitée ou résiliés (ATF 141 V 365 consid. 4.2).

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 d'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 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, avant de s'inscrire au chômage le 12 octobre 2021, l'assurée avait conclu un contrat de durée déterminée avec la société [...] SA, qui a débuté le 1^{er} février 2021 et pris fin le 30 septembre de la même année, cela après avoir été prolongé une fois. La période durant laquelle il lui appartenait d'effectuer des recherches d'emploi avant son chômage était donc de trois mois (cf. *supra* consid. 3b) et s'étendait du 12 juillet au 11 octobre 2021.

b) La recourante n'établit pas avoir remis à l'ORP ou à l'intimé, avant la date de son opposition à la décision de suspension du 3 janvier 2022, d'autre document que la liste des recherches d'emploi produite à la suite de l'entretien de conseil du 20 octobre 2021. Or, cette liste ne mentionne que sept recherches d'emploi réalisées avant son chômage entre le 1^{er} et le 11 octobre 2021, soit un nombre manifestement insuffisant par rapport à la période de recherche. La liste jointe à l'opposition à la décision de suspension du 3 janvier 2022 fait certes état de notablement plus de recherches d'emploi. La recourante n'a toutefois produit aucune preuve de ces dernières dans le délai qui lui avait été imparti à cet effet. Aussi, ce n'est qu'après s'être vu notifier la décision sur opposition du 20 avril 2022 qu'elle a communiqué à l'intimé des documents en vue d'établir les recherches alléguées. Ces documents, lorsqu'ils portent une date, remontent néanmoins soit au mois d'avril, soit au mois d'octobre 2021. Ils paraissent en outre correspondre, pour

l'essentiel, aux postulations réalisées en octobre 2021 et mentionnées dans la liste des recherches d'emploi remise à l'ORP après l'entretien de conseil du 20 octobre 2021. Ils ne permettent dès lors pas d'établir les recherches d'emploi dont se prévaut la recourante dans son opposition à la décision de suspension du 3 janvier 2022, pour la période du 12 juillet au 30 septembre 2021. Tout au plus, si l'on tient compte des documents produits au stade du recours uniquement, en dépit de la demande explicite de l'intimé du 23 mars 2022, il peut être admis que la recourante a procédé à sept recherches d'emploi pendant la période de trois mois précédant son chômage.

c) A la lumière de ce qui précède, force est de constater que les recherches d'emploi accomplies par la recourante avant son chômage sont insuffisantes, ce qui justifie la sanction dans son principe. La durée de la suspension est de surcroît proportionnée à la faute commise, qui doit être qualifiée de légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI. Elle correspond à cet égard au minimum prévu par le barème du SECO concernant les recherches insuffisantes d'emploi pendant le délai de congé (cf. Bulletin LACI IC, D79/1.A), lorsque ce dernier est de trois mois.

d) Au demeurant, il convient de relever le fait que la recourante a régulièrement manqué à ses obligations vis-à-vis des autorités de chômage, en ne répondant pas ou longtemps après le délai qui lui avait été imparti à des demandes de renseignement ou de production de documents. Elle a plusieurs fois tenté de se justifier et de donner des explications uniquement après avoir reçu une décision de suspension du droit aux prestations. En l'espèce, même si les documents finalement produits à l'appui de son recours avaient été probants - ce qui n'est pas le cas - une suspension de neuf jours dans l'exercice de son droit aux prestations aurait en tout état de cause été justifiée en raison de ces violations de son obligation de respecter les injonctions des autorités de chômage et de produire en temps utile les documents requis (cf. Bulletin LACI IC, D79/3.B, qui prévoit une suspension d'au minimum dix jours après un deuxième 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, la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne le prévoyant pas (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie 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,
le juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 avril 2022 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (désormais la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'Autorité cantonale de l'emploi) est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- J. _____,
- 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 :