

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 mars 2023

Composition : M. NEU, juge unique
Greffière : Mme Tedeschi

Cause pendante entre :

Z._____, à [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 et al. 3 LACI ; 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. Aux termes d'un courrier du 29 septembre 2021, Z._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a été licenciée par son employeur, A._____, avec effet au 31 décembre 2021. Du 4 octobre 2021 au 8 avril 2022, elle s'est retrouvée en incapacité de travail complète. Son délai de congé a ainsi été prolongé jusqu'au 31 juillet 2022.

Le 1^{er} août 2022, l'assurée s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) et un délai-cadre d'indemnisation lui a été conséquemment ouvert à partir du 1^{er} août 2022.

Le 4 août 2022, l'assurée a remis ses preuves de recherches d'emploi pour la période précédant son inscription à l'assurance-chômage, dont il ressortait qu'elle avait effectué sept postulations entre le 28 octobre 2021 et le 24 mars 2022.

Par décision du 10 août 2022, l'ORP a suspendu le droit aux indemnités de chômage de l'assurée pour une durée de douze jours à compter du 1^{er} août 2022, au motif que celle-ci n'avait effectué aucune recherche d'emploi au cours de la période ayant précédé l'ouverture de son droit auxdites indemnités.

Dans un courriel du 15 août 2022 adressé à son conseiller en personnel, l'assurée a transmis les preuves de deux postulations supplémentaires effectuées en date des 12 mai et 29 juin 2022, tout en indiquant avoir omis de les reporter dans le formulaire relatif à ses recherches d'emploi communiqué le 4 août 2022.

Le 19 août 2022, l'assurée a formé opposition à l'encontre de la décision du 10 août 2022.

Par décision sur opposition du 15 novembre 2022, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou

l'intimée) a partiellement admis l'opposition et réformé la décision du 10 août 2022 de l'ORP en ce sens que la suspension du droit aux indemnités de chômage était réduite de douze à neuf jours. Elle a considéré qu'entre le 1^{er} mai 2022 et le 31 juillet 2022 - ce qui correspondait à la période durant laquelle l'assurée devait avoir accompli des recherches d'emploi suffisantes avant l'ouverture de son droit aux indemnités -, celle-ci n'avait effectué que deux postulations, l'une au mois de mai 2022 et l'autre au mois de juin 2022. Ces démarches étaient manifestement insuffisantes et l'assurée ne bénéficiait pas d'un motif qui excuserait ce manquement. Le prononcé d'une sanction était ainsi justifié. La DGEM a finalement retenu que la faute était légère et que la quotité de la suspension devait être arrêtée à neuf jours, compte tenu du fait qu'il n'y avait pas une absence de recherche d'emploi, tel que retenu initialement par l'ORP, mais un nombre de recherches d'emploi insuffisant.

B. Par acte du 12 décembre 2022, Z. _____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 15 novembre précédent, concluant à son annulation. En substance, elle exposait avoir effectué neuf postulations entre le 28 octobre et le 31 mai (*recte* : 30 avril) 2022, ainsi que deux postulations entre les mois de mai et juillet 2022. A cet égard, elle a produit un récapitulatif rectificatif de ses recherches en vue de trouver un emploi. Elle a également argué que, durant la période ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités, il y avait eu peu d'offres d'emploi proposées par les principales entreprises du secteur des analyses médicales susceptibles de correspondre à ses compétences et à son profil, tout en ajoutant que la période la plus propice pour trouver un emploi dans son secteur d'activité commençait dès le mois d'août. Elle a précisé que, quoi qu'il en fût, elle avait déjà postulé avant l'ouverture du délai de trois mois auprès desdites entreprises. Par ailleurs, le fait de s'être concentrée sur des recherches dans son domaine de compétence était pertinent, dans la mesure où, sur ses treize postulations, elle avait eu cinq entretiens, reçu deux propositions d'engagement de laboratoires d'analyses médicales et pu commencer à travailler dès le 1^{er} octobre 2022. Ses recherches étaient ainsi de qualité. Elle s'est finalement

prévalue du fait qu'elle ne pouvait pas connaître la pratique administrative qui fixait entre dix et douze le nombre de recherches d'emploi exigé par mois, pas plus que celle qui prévoyait qu'étaient seules prises en compte les postulations effectuées dans les trois mois précédent l'ouverture du droit aux indemnités de chômage. Ces renseignements ne ressortaient pas des documents mis à disposition par l'ORP ou la caisse de chômage, pas plus que du « Guide de la personne en recherche d'emploi domiciliée dans le canton de Vaud ».

Dans sa réponse du 16 janvier 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision litigieuse.

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.

2. En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir si l'intimée était légitimée à suspendre le droit aux indemnités de chômage de la recourante pour une période de neuf jours en raison de recherches

d'emploi insuffisantes durant la période ayant précédé l'ouverture du droit auxdites indemnités.

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 124 V 225 consid. 2b et les références ; TF 8C_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3). 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.

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 la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

c/aa) L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier sitôt 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 que la personne assurée doit être sanctionnée même si elle n'a pas été renseignée précisément sur les conséquences de son inaction. A la

fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, la personne assurée 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_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1).

Ainsi, 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 trois mois avant l'inscription au chômage, l'examen des recherches d'emploi porte seulement sur les trois derniers mois précédant l'annonce au chômage (Bulletin LACI IC, B314).

bb) Pour trancher le point de savoir si la personne assurée 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 la personne assurée au regard des circonstances concrètes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.2).

cc) L'obligation de chercher un emploi en dehors de la profession exercée précédemment ne doit pas être appliquée trop strictement au début de la recherche d'emploi compte tenu de l'art. 16 al. 2 let. b et d LACI. C'est pourquoi il convient d'accorder aux personnes disposant de compétences spécialisées dont les rapports de travail ont été résiliés le droit de circonscrire leurs recherches personnelles à leur ancien secteur d'activité pour autant que celui-ci offre des places vacantes. En revanche, dans le cas d'une période de chômage plus longue, la personne assurée doit rechercher une activité hors du cadre de la profession

exercée précédemment. Savoir quand et dans quelle mesure une personne assurée doit rechercher des activités différentes de celles exercées jusqu'alors dépend des circonstances concrètes, par exemple des offres d'emploi disponibles sur le marché du travail pour l'activité précédente (ATF 139 V 524 consid. 2.1.3 ; TF C 26/07 du 18 janvier 2008 consid. 3).

4. a) Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Son devoir d'examen d'office est toutefois limité par celui des parties de collaborer à l'instruction de la cause, d'alléguer les faits déterminants et de motiver leurs conclusions. Le juge n'est pas tenu, en particulier, de soulever d'office toutes les questions de fait ou de droit qui pourraient théoriquement se poser en rapport avec l'objet du litige. Il peut se limiter à traiter les griefs soulevés, hormis lorsqu'une lacune de la décision litigieuse ressort clairement du dossier et que sa rectification aurait une influence notable sur l'issue du procès (ATF 119 V 347 consid. 1).

b) 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 ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

5. a) En l'occurrence, il est admis que la période déterminante durant laquelle la recourante devait effectuer des recherches d'emploi

avant l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage s'étendait du 1^{er} mai 2022 au 31 juillet 2022. Il est également constant qu'au cours de cette période, la recourante n'a déposé que deux candidatures, l'une au mois de mai et l'autre au mois de juin, étant précisé que les efforts de recherches d'emploi doivent s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_854/2015 du 15 juillet 2016 consid. 4.2 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). Dans ce contexte, il est relevé que la question de déterminer le nombre exact de postulations auxquelles la recourante a procédé entre les mois d'octobre 2021 et d'avril 2022 n'est pas relevante, l'intéressée ayant indiqué, dans son acte de recours, avoir procédé à plus de recherches que celles mentionnées initialement dans ses preuves de recherches en vue de trouver un emploi communiquées le 4 août 2022 à son conseiller en personnel.

Il est manifeste que la quantité de recherches d'emploi effectuées durant la période pertinente n'est pas suffisante.

Par ailleurs, les explications de la recourante, selon lesquelles les offres d'emploi dans son domaine d'activité étaient plus abondantes dès le mois d'août - et, *a contrario*, moins fréquentes durant l'été -, ne permettent pas de justifier cette carence. En effet, elle disposait toujours de la possibilité d'effectuer des postulations spontanées dans son domaine de compétence. En outre, si on devait admettre l'existence d'une pénurie des offres d'emploi dans le secteur des analyses médicales durant l'été - ce qui n'est toutefois pas démontré, au degré de la vraisemblance prépondérante -, on devrait alors simultanément considérer qu'il incombait à la recourante de procéder à des postulations en dehors de sa profession précédente, ceci malgré le fait qu'elle était au début de ses recherches, compte tenu de la conjoncture du marché du travail dans son domaine (cf. consid. 3c/cc *supra*).

De même, le fait que la recourante a rapidement retrouvé du travail (à savoir, dès le mois d'octobre 2022) n'a aucune influence sur la

question de l'existence d'une faute liée à une insuffisance de recherches d'emploi avant son inscription à l'assurance-chômage.

Enfin, l'argument de la recourante, selon lequel elle ne pouvait connaître la pratique administrative relative à la quantité des recherches d'emploi à accomplir et du délai avant le chômage dans lequel celles-ci devaient être effectuées, faute de toute indication ressortant des documents mis à disposition par l'ORP et la caisse de chômage, ainsi que du « Guide de la personne en recherche d'emploi domiciliée dans le canton de Vaud », ne saurait être suivi. Tel que susmentionné (cf. consid. 3c/aa *supra*), le fait de rechercher un emploi dès la connaissance de la fin des rapports de travail et avant d'émarger à l'assurance-chômage constitue une règle élémentaire de comportement notoire, de sorte qu'une sanction se justifie même si la recourante n'a pas été renseignée précisément sur les conséquences de son inaction.

b) Il convient dès lors de constater que la recourante n'a pas effectué des recherches d'emploi suffisantes avant l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage et, partant, a violé les obligations qui lui incombaient en vertu de l'art. 17 al. 1 LACI.

6. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a/aa) 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 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

bb) 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), lequel prévoit, s'agissant de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois,

que la faute doit être qualifiée de légère et la suspension comprise entre neuf et douze jours. 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) En l'occurrence, l'intimée a qualifié la faute de légère et fixé la suspension du droit aux indemnités à neuf jours. Ce faisant, elle a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, ainsi que de la nature de la faute de la recourante. En particulier, elle a opté pour la sanction minimale prévue dans les cas de ce genre par le barème du SECO. L'intimée n'a ainsi pas mésusé de son pouvoir d'appréciation et la sanction prononcée doit être confirmée.

7. a) En définitive, le recours doit être rejeté et, partant, la décision sur opposition querellée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a, quoi qu'il en soit, 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 15 novembre 2022 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué d'indemnité de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Z. _____,
- la Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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 :