

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 22 novembre 2023

---

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique  
Greffière : Mme Jeanneret

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**G.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

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

**E n f a i t :**

**A.** G. \_\_\_\_\_ (ci-après l'assuré ou le recourant), né en [...], a suivi une formation professionnelle initiale avec attestation fédéral d'aide-constructeur métallique auprès de l'Orif [...] du 1<sup>er</sup> août 2020 au 31 juillet 2022.

Le 10 juin 2022, l'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) pour un taux d'activité de 100 % dès le 1<sup>er</sup> août 2022.

Le premier entretien avec sa conseillère de l'ORP a eu lieu le 16 juin 2022. Selon le procès-verbal, daté du 25 novembre 2022, l'assuré a relaté qu'il avait effectué sa formation professionnelle dans le cadre d'une mesure de l'assurance-invalidité et que l'aide au placement se poursuivrait. Il s'était inscrit à l'ORP lorsqu'il avait obtenu ses résultats d'examens. Il avait postulé auprès du [...] et était en attente de la réponse. Un objectif de deux recherches d'emploi par semaine a été fixé, à commencer immédiatement, s'agissant de postulations avant l'inscription au chômage.

Lors de l'entretien de conseil du 11 juillet 2022, l'assuré a été invité par sa conseillère à poursuivre ses recherches d'emploi au rythme d'une à deux par semaine tant qu'il se trouvait toujours dans la période avant chômage et à ne pas limiter ses recherches à quelques entreprises.

A l'entretien du 24 août 2022 avec un nouveau conseiller, l'assuré a déposé un formulaire de recherches d'emploi mentionnant une postulation déposée le 11 juillet 2022 pour l'emploi auquel il avait été assigné par l'ORP (cf. proposition d'emploi du 11 juillet 2022), ainsi que sept postulations effectuées entre le 2 et le 17 août 2022. Un nouvel objectif de 2 à 3 postulations par semaine a été fixé.

Par décision du 24 août 2022, l'ORP a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant cinq jours à compter du 1<sup>er</sup>

août 2022 en raison de recherches d'emploi insuffisantes avant l'éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Dans un courriel adressé le 29 août 2022 à son conseiller, s'étonnant de cette sanction, l'assuré a exposé avoir fait part de ses précédentes postulations aux cours des entretiens de juin et de juillet 2022 et ignorer l'existence d'un quota de postulations. Il a joint un formulaire de recherches d'emploi avant chômage mentionnant des postulations effectuées les 11, 15, 23 et 29 juin ainsi que les 4 et 6 juillet 2022 et le formulaire déjà déposé comportant la recherche du 11 juillet 2023 ainsi que les postulations d'août 2023. Le conseiller de l'assuré a répondu le lendemain, également par courriel, que le dossier mentionnait que les recherches avant chômage étaient en cours, non qu'elles avaient été présentées, et lui a rappelé les modalités pour contester la sanction.

L'assuré s'est opposé à la décision de suspension par lettre du 30 août 2022, en exposant qu'il avait commencé à faire des recherches d'emploi en juin 2022 et que sa conseillère les avaient contrôlées sans garder le formulaire. Il a joint le formulaire de recherche avant chômage déjà mentionné ci-dessus.

Par courriel du 30 août 2022 à son conseiller, l'assuré a indiqué qu'il venait de débiter un stage d'un mois auprès de l'entreprise J.\_\_\_\_\_, à [...], durant lequel il toucherait des indemnités de l'assurance-invalidité. Il a ultérieurement produit un contrat de travail conclu le 4 octobre 2022 avec la même entreprise, l'engageant en qualité d'aide en construction métallique AFP dès le 1<sup>er</sup> octobre 2022. Son inscription à l'ORP a été annulée le 12 octobre 2022.

La Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rendu une décision sur opposition rejetant l'opposition de l'assuré et confirmant la décision litigieuse le 7 décembre 2022. La DGEM a tenu compte des recherches d'emploi déposée par l'assuré avec son opposition. Elle a toutefois constaté que durant la période à analyser, d'une durée d'un mois et vingt-deux jours, l'assuré

n'avait effectué que sept postulations, ce qui n'était pas encore suffisant. L'intéressé ne pouvait pas se prévaloir de justes motifs, tandis que sa première conseillère lui avait fixé un objectif de deux postulations par semaine avant chômage. La quotité de la sanction avait en outre été fixée en tenant compte de l'ensemble des circonstances, notamment la faute qualifiée de légère et la durée de la période avant chômage.

**B.** G. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal le 9 janvier 2023, concluant implicitement à son annulation. Reprenant pour l'essentiel l'argumentation de son opposition, il a précisé qu'il avait effectué une réorientation professionnelle avec l'assurance-invalidité après avoir souffert d'un cancer. Il avait obtenu son attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) en juin 2022 et avait rapidement retrouvé un emploi. La sanction paraissait également disproportionnée dans la mesure où il n'avait « pas fait un mois de chômage » et qu'il avait effectué en tout une vingtaine de recherches d'emploi.

Répondant le 8 février 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours en renvoyant aux considérants de sa décision. Elle a relevé en particulier que la clôture du dossier était intervenue en octobre 2022 et que les recherches dont se prévalait le recourant étaient postérieures à la période analysée.

L'assuré a répliqué le 20 mars 2023, en relevant qu'il avait été placé à l'essai du 30 août au 30 septembre 2022 par l'office de l'assurance-invalidité (OAI) dans l'entreprise qui l'avait ensuite engagé dès le 1<sup>er</sup> octobre 2023. Pour la période avant chômage, il ignorait qu'il existait un quota, sa conseillère ne l'ayant pas informé. Il s'agissait de sa première inscription au chômage. Les indemnités de chômage qui lui avaient été versées correspondaient à 56 % de son gain assuré et la restitution qui lui était réclamée le mettait dans une situation financière difficile, car il avait dû emprunter de l'argent pour subvenir aux besoins de sa famille. Avec cette écriture, le recourant a produit en particulier la convention de placement à l'essai auprès de l'entreprise J. \_\_\_\_\_ du 30 août au

30 septembre 2022 conclue le 30 août 2022 avec l'OAI, ainsi que le décompte d'indemnités d'août 2022 établi par sa caisse de chômage le 24 août 2022 et le correctif du 3 octobre 2022 réclamant la restitution d'un montant de 1'216 fr. 20 correspondant aux jours de suspension.

L'intimée a dupliqué le 19 avril 2023, en maintenant ses conclusions. Elle a rappelé que l'obligation de rechercher un travail durant le délai de dédite était notoire, de sorte qu'un assuré ne peut se prévaloir de n'avoir pas été informé spécifiquement. S'il n'y avait pas de norme légale quant au nombre minimum de recherches à effectuer, la pratique exigeait dix à douze offres par mois en l'absence d'objectif précisément fixé par le conseiller. Par ailleurs, les difficultés financières n'étaient pas un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute.

### **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.** Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension de cinq jours infligée au recourant en raison de recherches d'emploi effectuées en nombre insuffisant durant la période avant chômage.

**3. a)** 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

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).

**b)** 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\_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1). Cette obligation vaut également durant les derniers mois (en principe trois) d'un rapport de travail de durée déterminée et durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 12 ad art. 17 LACI).

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\_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 et les références). A cet égard, l'assuré ne peut se dispenser de rechercher régulièrement un emploi au motif qu'il n'y a que peu d'offres d'emploi dans son secteur ou en raison de la période de l'année (ATF 139 V 524 consid. 4.2). En particulier, l'absence de places vacantes, une période de vacances de certaines entreprises (vacances horlogères) ou des difficultés personnelles particulières ne légitiment pas les assurés à s'abstenir de rechercher un emploi. Au contraire, 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). De même, des difficultés personnelles particulières ne légitiment pas les assurés à s'abstenir de rechercher un emploi, l'obligation n'étant supprimée que lorsque les efforts déployés ne permettraient en principe plus de trouver un emploi, soit notamment pendant les jours sans contrôle (art. 27 OACI) ou durant une incapacité de travail au sens de l'art. 28 LACI, laquelle devra être dûment attestée (Boris Rubin, op. cit., nn. 22 s. ad art. 17 LACI).

**c)** 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\_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.2 ; 8C\_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3).

**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 ; 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

**5. a)** En l'espèce, l'assuré a suivi une formation certifiante de deux ans, au bénéfice d'un contrat d'apprentissage devant prendre automatiquement fin le 31 juillet 2022. Il s'est inscrit à l'ORP le 10 juin 2022, date à laquelle il a déclaré avoir eu confirmation qu'il avait réussi ses examens. L'intimée a tenu compte des recherches d'emploi remises par le recourant avec son opposition, à savoir quatre postulations durant le mois de juin 2022, en date des 11, 15, 23 et 29 juin, et trois durant le mois de juillet 2022, datées des 4, 6 et 11 juillet.

**b)** L'intimée a admis que la période avant chômage durant laquelle l'assuré était tenu de rechercher un emploi a débuté le 10 juin 2022. Le court laps de temps disponible entre la confirmation de la réussite de l'examen et l'échéance du contrat d'apprentissage devait amener d'emblée le recourant à fournir d'importants efforts pour trouver un emploi. Dans ce contexte, il est manifeste que le nombre de postulations annoncées par le recourant pour la période prise en compte par l'intimée est insuffisant.

Le recourant ne peut se retrancher derrière son ignorance de son obligation de chercher un emploi dans les semaines précédant la fin

de son contrat, s'agissant d'une règle élémentaire de comportement. Dans ce contexte, peu importe de savoir si les objectifs de postulation figurant dans les procès-verbaux d'entretien de conseil de juin et de juillet 2022 ont été effectivement communiqués au recourant. Bien qu'étonnamment peu élevés, ces objectifs n'ont pas été suivis par l'intéressé. Il n'a en particulier effectué aucune postulation entre le 12 et le 31 juillet 2022, étant en outre relevé que celle du 11 juillet 2022 faisait suite à une assignation de l'ORP, alors qu'une intensification des démarches à l'approche de l'échéance de son contrat était de mise.

**c)** Le recourant a fait valoir devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal qu'il avait effectué son apprentissage dans le cadre d'une réorientation professionnelle avec l'aide de l'OAI, après avoir souffert d'un cancer. Il n'a cependant pas mentionné d'empêchement d'ordre médical durant la période considérée.

**d)** C'est donc à juste titre que l'intimé a retenu que le recourant n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI. Sur le principe, la suspension de son droit à l'indemnité de chômage n'est donc pas critiquable.

**6.** La suspension étant justifiée dans son principe, reste à en examiner la quotité.

**a)** 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.

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 Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79 : Echelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP). 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). En cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé, constitutif d'une faute légère, le barème prévoit une suspension de trois à quatre jours pour un délai de congé d'un mois, respectivement de six à huit jours pour un délai de congé de deux mois (Bulletin LACI IC, D79, n° 1.A).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation. Le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal s'étend à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi qu'à l'opportunité de la décision attaquée. 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\_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

**b)** En l'espèce, la durée de la suspension, fixée à cinq jours, échappe à la critique. L'autorité intimée a en effet qualifié la faute de légère et prononcé une sanction s'inscrivant dans ce cadre (art. 45 al. 3

OACI). Elle a par ailleurs fait une application correcte du barème du SECO, puisque cette durée s'inscrit entre le maximum prévu pour une période d'un mois et le minimum pour deux mois. Il a ainsi été tenu compte de manière adéquate de la durée de l'obligation de postuler avant le chômage incombant au recourant, qui était d'un mois et vingt-deux jours. Par ailleurs, c'est le lieu de rappeler que certains facteurs ne jouent en principe aucun rôle dans l'évaluation de la gravité de la faute, comme d'éventuels problèmes financiers rencontrés par l'assuré (Rubin, op. cit., n. 109 ad art. 30 LACI, et la référence à l'arrêt TFA C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6). Ainsi, sans vouloir minimiser celles-ci, les difficultés financières auxquelles le recourant a dû faire face ne peuvent justifier une diminution ou une suppression de la suspension. Il en va de même de la durée effective du chômage, que le recourant ne connaissait pas lorsqu'il s'est inscrit à l'ORP. La sanction prononcée doit dès lors être confirmée.

**7. a)** En définitive, le recours, mal fondé, 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 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,  
la juge unique  
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 7 décembre 2022 par 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 :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- G. \_\_\_\_\_,
- 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 :