

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 15 avril 2024

Composition : Mme GAURON-CARLIN, juge unique
Greffière : Mme Vulliamy

Cause pendante entre :

M. _____, à [...], recourant, représenté par le Syndicat Unia Région Vaud,
à Lausanne,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 LACI ; 26 al. 2, 27a et 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. M. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit le 15 novembre 2022 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) avec effet dès cette date à 50 % à la suite de la résiliation de ses rapports de travail avec [...] SA en date du 14 novembre 2022.

Le 28 novembre 2022, un premier entretien a eu lieu entre l'assuré et sa conseillère ORP au cours duquel un objectif de deux recherches d'emploi par semaine et de minimum huit par mois réparties du 1^{er} au dernier jour du mois a été fixé. En outre, la confirmation d'inscription a été réimprimée pour modifier le temps de travail de 50 à 100 %, l'assuré bénéficiant d'un arrêt de travail à 50 % du 29 octobre au 31 décembre 2022. Lors de ce premier entretien, une « stratégie de réinsertion » a été élaborée qui prévoyait notamment « l'activation du réseau et RE (2-3/sem. min. 10/mois, réparties du 1^{er} au dernier jour du mois, de manière quantitative et qualitative via offres spontanées, réponses annonces, réseau, agences de placement, visites, téléphones) ».

Le 19 décembre 2022, l'ORP a reçu les recherches d'emploi de l'assuré pour le mois de décembre 2022 comportant dix démarches datées des 5 décembre (deux postulations), 6 décembre (quatre postulations), 12 décembre (une postulation) et 14 décembre 2022 (trois postulations).

Par décision du 9 janvier 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : DGEM ou l'intimée) a suspendu le droit aux indemnités journalières de l'assuré pendant trois jours indemnisables à compter du 1^{er} janvier 2023. Cette décision était motivée par le fait que les recherches d'emploi présentées par l'intéressé pour le mois de décembre 2022 étaient insuffisantes.

Le procès-verbal d'un entretien de conseil avec la conseillère ORP du 11 janvier 2023 indiquait que les recherches d'emploi de décembre 2022 étaient insuffisantes car stoppées le 14 décembre 2022.

Par courrier du 13 janvier 2023 à la DGEM, l'assuré a déclaré s'opposer à la décision du 9 janvier 2023 qu'il ne comprenait pas dans la mesure où il avait effectué les dix recherches d'emploi demandées par sa conseillère pour le mois de décembre 2022. Il a également précisé qu'il avait dû condenser ses recherches au vu de la fermeture annuelle des entreprises entre la mi-décembre et la mi-janvier, voire la fin du mois de janvier.

Le 2 février 2023, l'assuré a transmis ses recherches d'emploi pour le mois de janvier 2023 faisant état de douze postulations effectuées du 3 au 31 janvier 2023.

Par décision sur opposition du 24 mars 2023, la DGEM a rejeté l'opposition formée par l'assuré à l'encontre de la décision du 9 janvier 2023. En substance, elle a constaté que l'assuré avait reçu, lors de l'entretien du 28 novembre 2022, l'objectif d'effectuer au minimum deux recherches d'emploi par semaine et huit par mois réparties du premier au dernier de chaque mois, ce qui n'avait pas été respecté par l'assuré. De plus, les instructions données étaient claires et raisonnables. S'agissant de la fermeture des entreprises durant les fêtes de fin d'année, on était en droit d'attendre de l'assuré qu'il poursuive ses recherches d'emploi en élargissant si nécessaire ses postulations à d'autres domaines et en procédant au moyen d'offres spontanées. Enfin, la sanction prononcée à l'encontre de l'assuré, de trois jours, respectait le principe de la proportionnalité et les directives applicables en la matière.

B. Par acte du 5 mai 2023, M. _____, représenté par le Syndicat Unia Région Vaud, a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 24 mars 2023 concluant à son annulation. En substance, il a exposé avoir présenté dix recherches au lieu de huit durant le mois litigieux et qu'une sanction basée sur une recherche d'emploi insuffisante d'un point de vue hebdomadaire était illicite. Il a encore fait valoir que l'ORP ne lui avait pas

indiqué, avant un entretien du mois de février 2023, que ses recherches devaient être de deux par semaine réparties sur l'ensemble du mois.

Dans sa réponse du 2 juin 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition du 24 mars 2023.

Par réplique du 30 juin 2023, le recourant a relevé que l'exigence de deux recherches par semaine telle que décrite dans le procès-verbal du 28 novembre 2022 ne se retrouvait pas dans ceux des entretiens suivants de janvier, février et mars 2023. Il a pour le surplus confirmé ses conclusions.

Par duplique du 16 août 2023 et écriture du 1^{er} septembre 2023, les parties ont maintenu leurs conclusions.

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, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance 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 a pour objet le point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours au motif de l'insuffisance des recherches d'emploi du recourant pour le mois de décembre 2022.

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).

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'abrèger. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 17 al. 1 LACI), raison pour laquelle une formule doit être remise à l'ORP pour chaque période de contrôle (art. 26 al. 2 OACI).

b) Pour trancher le point de savoir si la personne assurée a fourni 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).

En matière de contrôle des recherches d'emploi, la période déterminante s'entend par mois civil entier (art. 27a OACI), c'est-à-dire du premier au dernier jour du mois concerné (TF 8C_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.4 ; TF 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 2.1 ; TF 8C_136/2007 du 23 novembre 2007 consid. 2.1). Le nombre des recherches d'emploi à effectuer est fixé par le conseiller en personnel de l'ORP (Boris Rubin, op. cit., n° 24 ad art. 17 LACI). La personne assurée devrait en principe déployer des efforts continus pour rechercher un emploi, à savoir sur l'ensemble de chaque période de contrôle. Pour autant, on ne saurait suspendre le droit à l'indemnité à raison de recherches insuffisante uniquement car la personne assurée aurait concentré ses offres de service sur une très courte période (TFA C 369/99 du 16 mars 2000 et la référence). Selon la jurisprudence, si la continuité des démarches joue il est vrai un certain rôle, on ne saurait néanmoins exiger d'emblée que l'intéressé répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). S'agissant d'offres écrites, il peut au contraire être rationnel et judicieux de préparer ses postulations de manière concentrée sur quelques jours dans le mois, eu égard à la périodicité des offres d'emploi et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (TFA C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2). Toutefois, il faut relever que la périodicité des offres d'emploi mentionnée par notre Haute Cour dans les arrêts précités visait uniquement celles paraissant dans les journaux. Aussi, la portée de cet argument doit être relativisée, une vingtaine d'années après la publication desdits arrêts, compte tenu de la publication continue et croissante d'offres d'emploi sur internet. Au demeurant, cela ne concerne que les postulations à des offres d'emploi et ne concerne pas les offres spontanées.

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 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).

Contrairement aux régimes des autres branches de la sécurité sociale, celui de l'assurance-chômage permet, du moins pour certains motifs de suspension (let. c, d et g de l'art. 30 al. 1 LACI), de prononcer une telle mesure non seulement en cas de faute intentionnelle, mais aussi en cas de négligence, même légère. D'une manière générale, un comportement simplement évitable justifie une suspension (Rubin, op. cit., n° 15 ad art. 30 LACI et la référence citée).

4. a) En l'espèce, le recourant a, contrairement à ce qu'il soutient, été informé déjà lors de son premier entretien de conseil du 28 novembre 2022 qu'un double objectif minimal de postulation était attendu de lui, à savoir deux par semaine et huit par mois. En outre, une "stratégie de réinsertion" a été mise en place avec sa conseillère ORP lors de l'entretien précité qui précisait également que les recherches d'emploi devaient être réparties du premier au dernier jour du mois. Ainsi, au moment de commencer ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2022, le recourant connaissait l'objectif fixé et celui-ci venait récemment d'être fixé. Or, force est de constater que le recourant a uniquement effectué ses postulations entre le 5 et le 14 décembre 2022 condensant ainsi ses recherches sur les deux premières semaines du mois, plus précisément sur seulement dix jours, avec pour corollaire qu'il n'a effectué aucune démarche dès le 15 décembre 2022, ce qui n'apparaît pas conciliable avec les obligations générales applicables aux bénéficiaires de l'assurance-chômage (cf. consid. 3a *supra*). On relèvera encore que l'argument du recourant selon lequel il n'aurait été informé qu'en février 2023 de son obligation de répartir ses recherches d'emploi est infirmé par le fait qu'il a réparti ses recherches de janvier 2023 du 3 au 31 janvier et par la mention au procès-verbal de l'entretien de conseil du 11 janvier

2023 du fait que les recherches de décembre 2022 étaient insuffisantes du moment qu'elles avaient été stoppées le 14 décembre 2022 déjà.

Par ailleurs, aucune circonstance particulière ne permet de retenir que les objectifs fixés auraient été excessifs ou inatteignables, ce que le recourant ne soutient au demeurant pas. Le point de savoir si c'est un nombre de postulations de huit ou de dix qui devait être atteint ne change rien au fait que les postulations pour le mois de décembre 2022 n'ont pas été réparties sur tout le mois et n'a pas à être discutée ici.

b) Au stade de l'opposition, le recourant avait fait valoir que la période de décembre et de janvier était particulièrement calme sur le marché du travail, raison pour laquelle il avait condensé ses recherches au début du mois de décembre. S'il n'a pas repris cet argument dans le cadre de son recours, il y a tout de même lieu de relever que si certaines entreprises ferment entre Noël et le jour de l'An, il s'agit tout au plus d'une semaine (entre le 24 et le 31 décembre) et rien ne justifie dès lors de cesser ses recherches déjà dix jours avant. En outre, le fait qu'il existe moins d'offres d'emploi pendant une période de l'année ne dispense pas le recourant d'effectuer un nombre suffisant de recherches d'emploi (ATF 139 V 524 consid. 4.2). On rappellera ici que ce n'est pas l'absence de résultat qui est sanctionnée, mais bien le manque d'efforts déployés pour retrouver un emploi. Ainsi, le ralentissement de l'activité des entreprises ou une période creuse n'autorise pas l'assuré à s'abstenir de leur adresser des postulations, spontanées par exemple, au seul motif que la réponse ne sera pas immédiate ou qu'elle risque d'être négative. Une telle situation doit au contraire amener le demandeur d'emploi à intensifier ses démarches et à étendre son champ de recherches (cf. notamment ATF 133 V 89 consid. 6.1.1).

c) Ainsi, c'est à juste titre que l'intimée 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.

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

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 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). 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 la personne assurée compte tenu de toutes les circonstances, notamment personnelles, ainsi que de son attitude générale vis-à-vis de l'assurance-chômage (TF 8C_750/2021 du 20 mai 2022 consid. 3.2 et les références). En cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période de contrôle, le barème prévoit une suspension de trois à quatre jours la première fois (faute légère), respectivement de cinq à neuf jours la deuxième fois (faute légère) et de dix à dix-neuf jours la troisième fois (faute légère à moyenne ; Bulletin LACI IC, D79, n° 1.C).

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_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 et 4.4).

b) En l'occurrence, en fixant une durée de suspension correspondant au nombre de jours minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches d'emploi insuffisantes lorsqu'il s'agit de la première insuffisance, l'intimée a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce 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 trois jours n'apparaît pas critiquable ni excessive dans sa quotité.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la loi spéciale 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 (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 24 mars 2023 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 :

- Syndicat Unia Région Vaud (pour M. _____),
- 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 :