

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 31 octobre 2024

Composition : Mme LIVET, juge unique
Greffier : M. Varidel

Cause pendante entre :

X. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI

E n f a i t :

A. X. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], ressortissant [...] et [...], au bénéfice d'un permis de séjour B « UE/AELE », est titulaire notamment d'un doctorat en histoire et d'un master en sociologie. Il a occupé divers emplois dans le domaine de l'archivistique, en dernier lieu comme « archiviste responsable » auprès de l' [...], à [...], à un taux de 80 %, du 1^{er} novembre 2022 au 31 janvier 2023, date de la fin de son engagement de durée déterminée.

L'assuré s'est inscrit à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 30 janvier 2023, en indiquant être disponible à 100 %, et a revendiqué des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} février 2023.

Par contrat de durée indéterminée signé le 1^{er} février 2023, l'assuré a été engagé en qualité de « responsable des collections et de la régie des œuvres » auprès du Musée [...], à [...], au taux de 80 %, pour une entrée en service prévue le 1^{er} mai 2023.

Dans un procès-verbal du 2 février 2023, relatif à un premier entretien de conseil du même jour, la conseillère en personnel de l'assuré lui a fixé l'objectif de deux recherches d'emploi au minimum par semaine. Ledit document faisait également état de ce qui suit :

« [L'assuré] est engagé à 80 % dès le 1^{er} mai 2023 comme responsable des collections et régie des œuvres pour le Musée [...] à [...]. C'est un poste fixe et il souhaite fermer le dossier dès qu'il commencera (lui avons expliqué le GI [gain intermédiaire]. A eu un entretien cette semaine auprès de l' [...]. Ce serait pour un CDD [contrat de durée déterminée] de 2 mois. Ce serait bien pour diminuer le coût au niveau du chômage avant de débiter son emploi fixe en mai. Rappelons au DE [demandeur d'emploi] les directives de l'ORP par rapport à son contrat en mai. Doit poursuivre les RE [recherches d'emploi] jusqu'à fin mars 2023 et accepter tout emploi qui pourrait se présenter avant ou combler la période avant l'engagement sous peine de se voir sanctionner. [...] »

Selon deux formulaires intitulés « Preuves de recherches personnelles d'emploi » portant les mentions « novembre 2022 » et « janvier 2023 », remis le 3, respectivement le 6 février 2023 à l'ORP,

l'assuré a présenté un total de seize postulations entre le 1^{er} novembre 2022 et le 28 janvier 2023, soit sept offres d'emploi au mois de novembre 2022, trois postulations durant le mois de décembre 2022, et six démarches au mois de janvier 2023. Selon ces documents, en sus de l'offre d'emploi réalisée le 19 novembre 2022 ayant débouché sur la signature d'un contrat de travail le 1^{er} février 2023, l'assuré a décroché trois autres entretiens faisant suite à ses postulations des 1^{er} et 18 novembre 2022 ainsi que du 18 janvier 2023.

Il ressort du procès-verbal d'entretien ORP du 21 février 2023 notamment ce qui suit :

« [...] RE avant chômage insuffisantes (aucune en novembre et seulement 3 en décembre). DE informé des conséquences. [...] »

Par décision du 23 février 2023, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant sept jours à compter du 1^{er} février 2023 au motif que les recherches d'emploi présentées pour la période précédant l'ouverture de son droit à l'indemnité de chômage étaient insuffisantes.

Par pli du 28 février 2023, l'assuré s'est opposé à cette décision, concluant à son annulation. Il a fait valoir que ses postulations du mois de novembre 2022 n'étaient vraisemblablement pas parvenues à l'ORP. Il a joint à son envoi copie des formulaires de preuves de recherches d'emploi transmis via Job-Room les 3 et 6 février 2023 ainsi qu'un échange de courriels du même jour avec sa conseillère en personnel.

Selon les formulaires « Preuves de recherches personnelles d'emploi » relatifs aux mois de février et mars 2023, remis à l'ORP le 28 février, respectivement le 5 avril 2023, l'assuré a effectué huit postulations entre le 13 et le 28 février 2023 et neuf démarches du 7 au 21 mars 2023.

Dans l'intervalle, l'assuré a transmis à l'ORP, le 1^{er} mars 2023, un formulaire de recherches d'emploi, complété le 28 février 2023, faisant état de huit postulations au mois d'octobre 2022.

Par décision sur opposition du 30 mai 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a partiellement admis l'opposition de l'assuré, en ce sens que la durée de la suspension était ramenée à cinq jours au lieu de sept. Elle a reconnu que l'assuré avait bien réalisé seize postulations durant la période avant chômage et non neuf comme retenu par l'ORP, ce qui justifiait une réduction de la sanction. La DGEM a néanmoins estimé que cette quantité de recherches ne pouvait pas être considérée comme suffisante et que l'assuré n'avait pas déployé tous les efforts que l'on était raisonnablement en droit d'attendre de lui pour réduire le dommage causé à l'assurance-chômage, compte tenu également du fait qu'un assuré devait se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas. La DGEM a en particulier considéré que « dans un tel cas, il ne fait aucun doute que l'opposant aurait déployé des efforts nettement plus conséquents sur le marché du travail en vue de retrouver un emploi, tout au long de la période litigieuse, afin de percevoir le plus rapidement possible un revenu qui lui permette de subvenir à ses besoins et d'éviter de venir s'inscrire auprès de l'assurance-chômage, et ce même s'il n'avait reçu aucune information au préalable ».

B. Par acte du 6 juin 2023, X._____ a déféré la décision sur opposition précitée devant de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation. Il a fait valoir en substance que la DGEM, en se bornant à considérer que les seize postulations réalisées pour la période avant son inscription au chômage étaient insuffisantes, s'en était tenue de manière schématique à une limite purement quantitative de ses recherches d'emploi, sans examiner la qualité de ses démarches au regard des circonstances concrètes, contrairement à la jurisprudence en la matière. Il a considéré qu'on ne pouvait pas lui reprocher de ne pas avoir fait le maximum d'efforts dans la mesure où il s'était inscrit au chômage en ayant déjà signé un contrat de durée indéterminée en date du

1^{er} février 2023, qu'il a d'ailleurs remis à sa conseillère lors du premier entretien à l'ORP. Il a en outre exposé que durant la période litigieuse, il avait eu plusieurs entretiens d'embauche, y compris au mois de décembre 2022 alors qu'il était à l'étranger dans le cadre de son précédent emploi.

Dans sa réponse du 15 août 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a réitéré que le recourant se devait de déployer des efforts plus conséquents que les seize postulations réalisées pendant la période avant son inscription afin de ne pas devoir émarger à l'assurance-chômage. Elle a ajouté qu'il ne se justifiait pas de renoncer à une sanction dans la mesure où l'on ne pouvait pas considérer qu'il était parvenu à mettre un terme à son chômage dans un bref délai puisqu'il avait bénéficié des prestations de l'assurance-chômage du 1^{er} février au 30 avril 2023, soit pendant trois mois. La DGEM a pour le surplus renvoyé aux considérants de la décision attaquée.

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 point de savoir si l'intimée était fondée à suspendre le droit du recourant à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} février 2023, en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour la période précédant son inscription à l'assurance-chômage.

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'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) A teneur de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage 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 et les références citées).

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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17, p. 197).

c) 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), des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF, 8C_744/2019 précité consid. 3.2 et les références citées ; C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Les recherches d'emploi doivent porter, dans un premier temps, sur les activités de prédilection, sauf si lesdites activités sont touchées par le chômage (DTA 1979 p. 56). Dans un second temps, les recherches d'emploi doivent également porter sur d'autres activités que celle exercée précédemment. Cette obligation d'élargir le champ des recherches de travail vaut également pour les personnes actives dans des domaines où le marché du travail est étroit (p. ex. spécialistes, intermittents du spectacle, etc.), et ce même si les personnes en question ont investi beaucoup de temps et d'argent dans leur formation (TFA C 244/05 du 22 novembre 2006 consid. 2).

Sur le plan temporel, 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. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les trois 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).

L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes ordinaires de postulation. Il convient toutefois d'éviter tout schématisme dans l'examen des efforts requis de la part du chômeur (ATF 120 V 74 consid. 4). Les méthodes de postulation doivent être adaptées aux spécificités des activités recherchées. Une méthode particulière, telle que l'activation de réseau, ne cadre pas avec les exigences de preuve de l'art. 26 al. 1 OACI, sans pour autant être de nature à remettre en cause l'aptitude au placement (TF 8C_761/2009 du 23 décembre 2009 consid. 3.3 ; cf. Rubin, op. cit., n° 26 ad art. 17, p. 203).

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). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

5. En l'espèce, le recourant a occupé un emploi à durée déterminée entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 janvier 2023 et a revendiqué des prestations de l'assurance-chômage dès le 1^{er} février 2023. S'agissant d'un contrat de durée déterminée, il était tenu d'effectuer des recherches d'emploi durant les trois mois précédant le 1^{er} février 2023. Durant cette période, il a effectué seize recherches d'emploi, à savoir sept en novembre 2022, trois en décembre 2022 et six en janvier 2023. L'intimée a sanctionné le recourant d'une suspension de son droit aux indemnités chômage durant cinq jours au motif qu'il n'avait pas fait suffisamment de recherches d'emploi durant la période précédant son inscription au chômage.

En l'occurrence, si l'on doit constater que le nombre de recherches durant les trois mois pertinents ne correspond pas, quantitativement, au nombre de postulations requises ensuite par l'ORP dès l'entretien du 2 février 2023 – à savoir deux par semaine ou huit par mois – il s'avère que qualitativement parlant, elles étaient suffisantes.

En effet, il ressort des formulaires de preuve de recherches d'emploi transmis à l'ORP les 3 et 6 février 2023 que les démarches effectuées par le recourant en dates des 1^{er} et 18 novembre 2022 et 18 janvier 2023 lui ont permis d'obtenir, chacune, un entretien d'embauche et une autre, effectuée le 19 novembre 2022, a abouti à la signature, le 1^{er} février 2023, d'un contrat de travail de durée indéterminée pour une activité débutant le 1^{er} mai 2023. En outre, l'assuré avait déjà effectué huit recherches pendant le mois d'octobre 2022. En ajoutant les seize recherches effectuées durant les mois de novembre 2022 à janvier 2023, le recourant a donc effectué vingt-quatre recherches d'emploi avant son inscription au chômage, toutes dans le domaine de l'archivistique. On peut relever que, malgré son profil et un domaine d'activité relativement pointu, l'intéressé est parvenu, par des postulations – certes en nombre inférieur à ce qui est généralement admis comme suffisant – mais de bonne qualité et correctement ciblées, à limiter à trois mois la période durant laquelle il a bénéficié des prestations de l'assurance-chômage en

décrochant un contrat de durée indéterminée valable dès le 1^{er} mai 2023 lui permettant de sortir du chômage dès cette date. En outre, durant les mois de février et mars 2023 – le recourant étant dispensé de postulation en avril, mois précédant le début de son activité –, il a rempli ses devoirs en effectuant ses huit recherches par mois. Enfin, contrairement à l’avis de l’intimée, rien ne permet d’affirmer au degré de la vraisemblance prépondérante que le recourant aurait pu sortir du chômage plus tôt s’il avait fait davantage de postulations entre novembre 2022 et janvier 2023. A cet égard, on relèvera encore que l’offre de service effectuée le 18 janvier 2023 portant sur un contrat de deux mois auprès de l’[...] a valu un entretien d’embauche à l’assuré (cf. procès-verbal d’entretien de conseil du 2 février 2023), qui n’a finalement pas abouti à son engagement. Cet élément vient lui aussi corroborer les efforts déployés par l’assuré pour retrouver du travail et l’intimée ne saurait lui reprocher de ne pas avoir, finalement, obtenu le poste en question.

Compte tenu des éléments qui précèdent et des circonstances globales du cas d’espèce, il y a lieu de considérer que le recourant a suffisamment rendu vraisemblable qu’il avait eu un souci constant de rechercher un nouvel emploi avant le terme de son contrat à durée déterminée, respectivement de diminuer le dommage en vue de son inscription à l’assurance-chômage. C’est donc à tort que l’intimée a considéré que le recourant n’avait pas fait tout ce que l’on pouvait raisonnablement exiger de lui pour trouver un emploi.

6. a) Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision contestée annulée.

b) Il n’y a pas lieu de percevoir de frais de justice (art. 61 let. fbis LPGA), ni d’allouer de dépens au recourant qui obtient gain de cause sans le concours d’un mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 30 mai 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- X. _____,
- 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).

Le greffier :