

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 4 septembre 2023

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique
Greffier : M. Schild

Cause pendante entre :

V._____, à [...], recourante,

et

S._____, à [...], intimée.

Art. 17 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. V. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 21 février 2023 auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de l[...] avec effet au 1^{er} mars 2023, en raison de la résiliation de ses rapports de travail avec un agent de [...], en date du 29 novembre 2022. L'assurée officiait dans cette entreprise en qualité d'assistante de vente à 50%.

Le 2 mars 2023, l'assurée a envoyé à l'ORP de l[...] un formulaire de recherches d'emploi avant chômage, mentionnant sept recherches d'emploi effectuées entre le 4 décembre 2022 et le 25 février 2023, soit deux pour le mois de décembre, deux pour le mois de janvier et trois durant le mois de février.

Par décision du 13 avril 2023, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assurée pour une durée de neuf jours à compter du 1^{er} mars 2023, en raison de l'insuffisance des recherches d'emploi pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

B. L'assurée a formé opposition contre la décision de suspension par acte reçu le 20 avril 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée). L'assurée s'était rendue auprès de l'ORP dans le délai de résiliation auprès de son ancien employeur afin de s'inscrire au chômage. On lui avait alors signifié que, si son inscription était prématurée, l'obligation de chercher un emploi demeurerait et ce à hauteur de trois offres par semaine, en principe. L'intéressée faisait valoir que l'ORP ne lui avait pas indiqué qu'il était impératif de faire trois recherches par semaine et que, dans la négative, elle s'exposerait à des sanctions. Elle a donc procédé à des recherches, ciblées, dès le mois de décembre, en sachant que cette période était calme sur le marché de l'emploi. Ce n'est qu'à l'occasion de son rendez-vous du mois de mars 2023 que le fonctionnement des recherches d'emploi lui a été expliqué.

Par décision sur opposition du 19 juin 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision contestée. Pour la DGEM, les arguments de l'intéressée ne permettaient pas de voir la situation sous un autre angle. En effet, un assuré doit se comporter comme si l'assurance-chômage n'existait pas. Dans un tel cas, l'assurée aurait sans aucun doute déployé des efforts plus importants en vue de retrouver un emploi. L'obligation de chercher activement un emploi avant le chômage n'était en outre pas subordonnée à une information au préalable. La DGEM rappelait ensuite que la pratique administrative exigeait dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne. Par ailleurs, l'argument d'un marché du travail calme ne pouvait être retenu, dans la mesure où l'on pouvait s'attendre à ce que l'assurée accomplisse des offres en suffisance, usant par exemple des offres spontanées ou en élargissant ses postulations à d'autres domaines professionnels. Compte tenu de ce qui précède, force était de constater que l'intéressée n'avait pas entrepris toutes les démarches nécessaires et raisonnables afin de trouver un nouvel emploi.

C. **a)** Par acte du 26 juin 2023, V._____ a recouru contre la décision précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à son annulation. Elle faisait valoir que pendant les trois mois litigieux, ni la pratique administrative consistant en la recherche de dix à douze offres d'emploi en moyenne ni les conséquences du non-respect de cette dernière ne lui avaient été communiquées. Elle soulignait également sa bonne foi, s'étant directement inscrite sur JobUp et LinkedIn et ayant postulé à différentes offres, ciblées, qui correspondaient à son profil. Elle avait ainsi fourni les efforts adéquats et ceci sans avoir eu accès à la plateforme Job-room. Finalement, l'assurée déplorait le manque de communication de l'ORP et que le principe de présomption d'innocence n'avait pas été appliqué.

b) Dans sa réponse du 9 août 2023, la DGEM a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision sur opposition. Elle soulignait qu'afin de trancher si l'assurée avait fait les efforts suffisants

pour trouver un travail convenable, il fallait tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des recherches. Par ailleurs, les obligations du chômeur découlant de la loi n'impliquaient ni information, ni avertissement préalable. Enfin, il était de la responsabilité de la recourante de rechercher les offres d'emploi par ses propres moyens et d'effectuer des offres spontanées, tant qu'elle n'avait pas accès à la plateforme Job-room.

c) Par réplique du 28 août 2023, la recourante a confirmé ses conclusions. Elle exposait que toute l'argumentation de l'intimée se basait sur le fait que le chômeur devait respecter les obligations imposées par la loi. Or, la loi n'indiquait pas le nombre d'offres à effectuer, cette exigence ressortant uniquement de la pratique administrative. Un chômeur ne se devait pas de connaître la pratique administrative si celle-ci ne lui était pas communiquée.

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 neuf jours, au motif de l'insuffisance des recherches d'emploi de la recourante entre le 1^{er} décembre 2022 et le 28 février 2023.

3. a) A l'occasion de son recours, la recourante reproche à l'intimée d'avoir violé son droit d'être entendue en ne lui proposant pas de s'expliquer avant le prononcé de la sanction en cause. Elle fait également valoir que divers points mentionnés lors de son opposition, portant notamment sur le manque de communication, n'avaient pas été discutés.

b) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst), en particulier, le droit de chacun de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; 141 V 557 consid. 3.1 et références citées). Le droit d'être entendu comprend également le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 143 V 71 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; 135 II 286 consid. 5.1).

c) En l'espèce, la recourante a été informée, à l'occasion d'un entretien avec sa conseillère tenu le 11 avril 2023, soit préalablement à la décision attaquée, que ses recherches avaient été insuffisantes entre le mois de décembre 2022 et le mois de février 2023. La possibilité avait ainsi été offerte à la recourante de s'expliquer avant le prononcé d'une sanction, intervenue trois jours plus tard. Elle a ensuite pu faire valoir ses différents arguments durant la procédure d'opposition, puis de recours. Par ailleurs, on ne voit guère en quoi l'intimée aurait violé le droit d'être

entendue de la recourante en ne traitant pas spécifiquement les griefs portant sur le manque de communication de l'ORP. En effet, la DGEM explique de manière détaillée les raisons pour lesquelles elle considérait qu'il n'y avait pas d'obligation d'information concernant les obligations de l'intéressée quant à ses recherches d'emploi durant le délai de congé. Compte tenu de ce qui précède, le grief de violation du droit d'être entendu tombe ainsi à faux.

4. 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.

b) L'obligation de rechercher un 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 (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). 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 (ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1). 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 et les références).

Les efforts de recherches d'emploi doivent en outre s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (TF 8C_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 ; 8C_854/2015 du 15 juillet 2016 consid.

4.2 ; 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Bâle/Zurich 2014, nn. 9 s. ad art. 17 LACI ; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in Soziale Sicherheit, SBVR vol. XIV, 3^e éd. 2016, n° 843). 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). Il doit procéder selon les méthodes de postulation ordinaires et en apporter la preuve, ce qui n'est pas le cas de la seule allégation d'avoir procédé à des recherches par l'intermédiaire d'un réseau de connaissances (TFA C 141/02 du 16 septembre 2002 consid. 3.1 et 3.3).

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).

d) Les directives édictées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) prévoient que l'obligation de procéder à des recherches d'emploi avant le chômage s'étend durant le délai de congé et, lorsqu'il s'agit de rapports de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois. 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, ch. B314).

5. a) En l'espèce, au cours de la période concernée, la recourante a effectué deux démarches au mois de décembre 2022, deux postulations en janvier 2023 et trois démarches au mois de février 2023. Ce résultat ne peut être qualifié de suffisant au regard de la jurisprudence, qui retient que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. consid. 3 c). On rappellera que, comme mentionné plus haut, la recourante ne saurait se prévaloir d'un défaut de renseignement sur les conséquences de la violation de ses devoirs, la jurisprudence n'exigeant ni information ni avertissement préalable s'agissant d'obligations découlant de la loi. En effet, comme le rappelle le Tribunal fédéral, l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage. Elle découle de l'obligation générale de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI (ATF 139 V 524 consid. 4.2). Cette obligation est une règle légale de comportement élémentaire, de sorte que son non-respect ouvre la voie à une sanction, et ce même en l'absence de renseignement précis sur les conséquences d'une inaction (ATF 124 V 225 consid. 5b ; TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1 précédemment cités, ainsi que TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009, consid. 2.1). A ce propos, on relèvera que l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_211/2022 du 7 septembre 2022 cité par la recourante, renvoie expressément, à son considérant 4.3.3, à la jurisprudence pertinente concernant les recherches d'emploi à effectuer pendant le délai de congé.

Concernant le nombre de recherches à effectuer, il sied de souligner que lors de la première visite de la recourante à l'ORP, soit quelque temps après que son congé lui soit signifié, une collaboratrice de ce service lui a indiqué que le nombre de recherches d'emploi devait se monter, en principe, à trois recherches par semaine. La recourante était ainsi informée de la pratique administrative quant au nombre de recherches d'emploi à effectuer durant le délai de congé. Porté sur trois mois, cela représente près de trente-six recherches. Or, entre le 1^{er} décembre 2022 et le 28 février 2023, la recourante n'en a effectué que sept. Au vu de l'importante disparité entre les attentes des autorités de chômage en matière de recherches d'emploi et celles effectivement

effectuées par la recourante, elle pouvait raisonnablement s'attendre à ce que son comportement soit qualifié d'insuffisant et, partant, sanctionné.

b) La recourante fait également valoir que la période de décembre et de janvier est particulièrement calme sur le marché du travail et qu'elle avait privilégié des postulations plus ciblées. Ces arguments ne peuvent être suivis. Le fait qu'il existe moins d'offres d'emploi pendant une période de l'année ne dispense pas la recourante 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 sanctionné, 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'assurée 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). Dans un tel contexte, on pouvait raisonnablement attendre de la part de la recourante qu'elle ne restreigne pas son champ de recherche, mais qu'elle contribue au contraire à l'élargir, tant son parcours professionnel que ses qualifications le permettant.

c) Ainsi, c'est à juste titre que l'intimée a retenu que la recourante n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle 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) 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 décision d'un 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 un délai de congé de trois mois, le barème prévoit une suspension de neuf à douze jours (faute légère) (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 neuf jours, échappe à la critique dès lors que l'autorité intimée a retenu l'existence d'une faute légère et prononcé une sanction s'inscrivant dans ce cadre (art. 45 al. 3 OACI). Elle est en outre appropriée, compte tenu de la

période de trois mois pour laquelle il y a lieu de constater l'insuffisance des efforts de la part de la recourante.

7. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition 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,
le juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 19 juin 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaire, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- V. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM),

- 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 :