

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 juin 2024

Composition : M. NEU, juge unique
Greffier : M. Genilloud

Cause pendante entre :

N._____, à [...], recourante,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

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

E n f a i t :

A. N. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], est titulaire notamment d'un diplôme d'architecte (équivalent à un Master of Arts), d'un brevet fédéral de spécialiste en relations publiques, ainsi que d'un diplôme d'enseignement pour le degré secondaire I et pour les écoles de maturité, dans la discipline des arts visuels. Elle a notamment travaillé comme « Maîtresse stagiaire d'enseignement post-obligatoire » en arts visuels dans un gymnase à [...] à un taux de 32 % jusqu'au 31 juillet 2023, date de la fin de son engagement à durée déterminée. En outre, elle réalise, depuis 2002, des mandats privés et publics (freelance) dans le domaine de la coordination, de la communication et de l'édition, et travaille depuis 2018, à 20 % en qualité de secrétaire de rédaction pour le compte de l'association U. _____ (ci-après : U. _____).

Elle s'est inscrite à l'ORP de [...] (ci-après : l'ORP) le 30 juillet 2023, indiquant être disponible à 32 %, et a revendiqué des prestations de chômage à compter du 1^{er} août 2023.

Dans un procès-verbal du 21 août 2023, relatif à un premier entretien de conseil du même jour, la conseillère en personnel de l'assurée a fait état de recherches d'emploi insuffisantes pour les trois mois précédant l'inscription au chômage, soit pour les mois de mai (quatre recherches), de juin (une recherche) et de juillet 2023 (une recherche). Lors de cet entretien, l'assurée a également informé sa conseillère que son taux d'activité pour le compte de U. _____ était passé à 30 % depuis le 1^{er} août 2023.

Par décision du 11 septembre 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant neuf jours à compter du 1^{er} août 2023, en raison de recherches d'emploi insuffisantes durant les trois mois précédant l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage.

Par pli du 2 octobre 2023, l'assurée s'est opposée à cette décision, concluant à son annulation. En substance, elle a fait valoir qu'elle avait fourni tous les efforts possibles pour trouver un travail et diminuer le dommage, et que la période prise en considération lors de l'examen de ses recherches d'emploi n'était pas cohérente avec sa situation particulière. Elle a exposé que les publications de postes dans l'enseignement public pour la rentrée d'août se faisaient le printemps précédent, essentiellement entre les mois de mars et mai ; les écoles étant fermées les mois de juillet et août, il n'y avait que peu de publication et les éventuelles candidatures spontanées qui seraient effectuées pour des remplacements ne seraient de toute manière examinées que lors de la rentrée scolaire. Elle a indiqué qu'entre les mois de mars et juillet 2023, elle avait postulé à toutes les annonces correspondant à son profil d'enseignante, ce qui correspondait à vingt-et-une candidatures. Enfin, elle a souligné que parallèlement à ses recherches d'emploi, elle avait pu négocier et augmenter son temps de travail auprès de l'U._____, passant de 20 à 30 %, et qu'elle était sur le point de conclure un nouveau contrat de travail avec cet employeur, ce qui lui permettrait de ne probablement plus avoir besoin de recourir à l'assurance-chômage.

Le 4 octobre 2023, à la suite de la demande de l'assurée, l'ORP a modifié la confirmation d'inscription, en ce sens que l'assurée était désormais disponible pour un emploi à 60 % en lieu et place de 32 %.

Par décision sur opposition du 1^{er} novembre 2023, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée. Elle a considéré que la recourante n'avait pas fait tout ce qu'on était en droit d'attendre d'elle pour trouver un emploi convenable. L'assurée se devait d'adresser des candidatures en suffisance durant les mois de mai à juillet 2023, notamment en effectuant des candidatures spontanées et en élargissant ses postulations à d'autres domaines professionnels. Quand bien même l'assurée avait potentiellement la possibilité d'augmenter son taux de travail, elle aurait dû accomplir des postulations en suffisance durant l'entier de la période litigieuse, tant qu'elle n'était pas en possession d'un contrat de travail écrit arrêtant une date d'entrée en service.

B. Par acte du 22 novembre 2023, N. _____ a déféré la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation, subsidiairement à la réduction de la quotité de la sanction, reprenant pour l'essentiel les arguments qu'elle avait présentés devant les autorités administratives. Elle a précisé qu'elle avait fait le choix de ne pas envoyer des offres spontanées à tous les établissements afin d'éviter « [d]'énerver certaines directions » et de prêter ses chances. Par ailleurs, son contrat de travail avec U. _____ allait passer à 40 % à compter du 1^{er} janvier 2024, avec une augmentation substantielle de son salaire. Elle a joint à son recours une liste des personnes contactées dans son réseau durant les trois mois précédant son inscription au chômage, expliquant qu'elle ne savait pas que le réseautage était pris en compte ; ainsi, il fallait tenir compte d'onze recherches pour le mois de mai, de neuf recherches pour le mois de juin et de six recherches pour le mois de juillet 2023, précisant que durant ce dernier mois, elle avait pu bénéficier de vacances du 24 au 30 juillet 2023.

Dans sa réponse du 8 janvier 2024, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a relevé que la recourante avait également la possibilité d'effectuer des postulations dans les écoles privées durant la période litigieuse. Les démarches de réseautage invoquées par la recourante ne sauraient, au vu de la jurisprudence, remplacer une réelle recherche d'emploi. Enfin, la semaine de vacances dont s'est prévalu la recourante ne la dispensait pas d'effectuer des recherches d'emploi.

Par réplique du 9 février 2024, la recourante a confirmé ses conclusions. Elle a indiqué que son mode de faire lui avait permis d'assurer un gain intermédiaire dès son inscription en août 2023 et qu'elle ne bénéficiait plus des indemnités de chômage dès la fin du mois de janvier 2024, étant donné qu'à compter de cette date, son gain intermédiaire avait dépassé son gain assuré.

Dans sa duplique du 18 mars 2024, l'intimée a derechef conclu au rejet du recours.

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 en l'occurrence sur le point de savoir si l'intimée était fondée à suspendre le droit à l'indemnité de chômage de la recourante durant neuf jours en raison de l'insuffisance de ses recherches d'emploi 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'abréger. 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).

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 l'assuré 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 (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la pratique administrative et la jurisprudence considèrent que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225 consid. 6 ; TFA C 258/06 du 6

février 2007 consid. 2.2 ; TFA C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2). On ne peut cependant pas s'en tenir de manière schématique à une limite purement quantitative et il faut examiner la qualité des démarches et le zèle de l'assuré au regard des circonstances concrètes, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 ; TFA C 176/05 précité consid. 2.2).

aa) 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).

bb) 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).

cc) 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, l'intimée a sanctionné la recourante d'une suspension de son droit aux indemnités chômage durant neuf jours au motif qu'elle n'aurait pas fait suffisamment de recherches d'emploi durant les trois mois précédant son inscription au chômage.

Durant la période litigieuse précédant son inscription au chômage, soit les mois de mai à juillet 2023, il appert effectivement que la recourante n'a effectué que six recherches d'emploi ce qui, en tant que tel, peut être qualifié d'insuffisant.

Cela étant, il convient de relever que la recourante avait préalablement, durant les mois de mars et avril 2023, effectué un certain nombre de recherches d'emplois (quinze au total). En ajoutant les six

recherches effectuées durant les mois de mai à juillet 2023, la recourante a donc effectué vingt-et-une recherches d'emploi avant son inscription au chômage, toutes, hormis celle du mois de juin, dans le domaine de l'enseignement. Ces recherches ciblées ont d'ailleurs été complétées par d'autres démarches. Ainsi, au stade du recours, la recourante a produit une liste de personnes qu'elle a personnellement contactées (réseautage) - vingt au total - durant les mois de mai à juillet 2023. A l'inverse de l'intimée qui, sans en contester la véracité, estime que ces démarches ne peuvent pas être prises en considération dans la mesure où les recherches d'emploi doivent se faire par le mode de postulation ordinaire et être élargies au besoin à d'autres professions, il convient de retenir que de telles démarches, combinées aux recherches d'emploi effectuées durant les mois de mars à juillet 2023 - pour une enseignante récemment diplômée et peu expérimentée - sont pertinentes et ne peuvent être occultées. C'est d'autant plus vrai qu'en l'occurrence, les personnes contactées font toutes parties du domaine de l'enseignement et qu'elles pouvaient dès lors soutenir la recourante et renforcer ses chances de trouver un emploi dans ce domaine, étant rappelé que l'intimée ne pouvait pas exiger de la recourante, déjà au stade de la période litigieuse, d'effectuer des recherches d'emploi dans un autre domaine d'activité.

Aussi, parallèlement aux démarches précitées, la recourante a négocié les termes de son contrat de travail avec son employeur, ce qui a abouti à l'augmentation de son taux d'activité auprès de celui-ci, passant à 30 % dès le 1^{er} août 2023 (ce qui correspond d'ailleurs au moment à partir duquel elle revendiquait les indemnités de chômage) et, *a priori*, à 40 % à compter du 1^{er} janvier 2024. Elle a ainsi pu augmenter son gain intermédiaire et ainsi réduire d'autant le dommage.

Compte tenu des éléments qui précèdent et des circonstances globales du cas d'espèce, la recourante a suffisamment rendu vraisemblable qu'elle avait eu un soucis 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 la recourante

n'avait pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour trouver un emploi.

6. a) Compte tenu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours et d'annuler la décision querellée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 1^{er} novembre 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.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- N. _____, à [...],
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :