

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 mai 2024

Composition : M. WIEDLER, juge unique

Greffière : Mme P. Meylan

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourant,

et

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

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

E n f a i t :

A. B. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 25 septembre 2023. Il a fait valoir son droit aux prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} octobre 2023.

Le 25 septembre 2023, l'ORP a invité l'assuré à un premier entretien de conseil fixé le 5 octobre 2023 et précisé à l'assuré notamment ce qui suit :

« [...] Pour cet entretien, il est indispensable, pour votre réinsertion, de remettre à votre conseillère :
[...] Preuves de recherches de travail effectuées durant le délai de congé ».

Lors d'un premier entretien du 5 octobre 2023, la conseillère ORP de l'assuré lui a fixé pour objectif en vue de leur prochain entretien notamment celui de lui faire parvenir les recherches d'emploi qu'il avait effectuées avant le début du chômage. Elle lui a en outre fixé un objectif de huit recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2023, soit deux par semaine.

Le 6 octobre 2023, l'assuré a rempli le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » en y annonçant cinq offres de services, la première réalisée en juillet 2023, la deuxième en août 2023 et les trois autres en septembre 2023. L'une des offres réalisées en septembre 2023 consiste en une simple prise de contact par téléphone.

Le formulaire précité a été versé au dossier de l'ORP le 16 octobre 2023.

Le deuxième entretien de conseil a eu lieu le 7 novembre 2023. L'objectif fixé par l'ORP de huit recherches d'emploi mensuelles a été maintenu pour le mois de novembre 2023.

Par décision du 13 novembre 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pendant neuf jours à compter du 1^{er} octobre 2023, au motif que les recherches d'emploi effectuées au cours de la période précédant son éventuel droit à l'indemnité étaient insuffisantes.

Par acte du 27 novembre 2023, l'assuré a formé opposition à cette décision. Il a allégué s'être informé auprès de sa conseillère ORP du nombre de recherches d'emploi effectuées avant le début du chômage à présenter à l'ORP, à la suite de la réception de la décision du 13 novembre 2023 de la DGEM, le 16 novembre 2023. Il a prétendu que ce nombre n'avait pas été défini, ni *a fortiori* ne lui avait été communiqué avant cette date, raison pour laquelle il n'aurait listé à l'ORP qu'un échantillon de ses recherches d'emploi, à savoir celles qui présentaient alors selon lui le plus de chances d'aboutir. Il s'est en outre dit surpris du fait que les recherches datant de plus de trois mois avant le début du chômage n'aient pas été retenues. Après avoir rappelé qu'il avait disposé d'un délai de congé de six mois, il a prétendu avoir fourni des efforts particulièrement intenses sitôt après avoir reçu son congé et a notamment exposé s'être rendu à deux salons professionnels en mai 2023 où il avait pu établir des contacts avec de nombreux acteurs de son milieu professionnel propres à favoriser ses chances de trouver un travail. Il a joint à son opposition une liste de vingt-quatre appels téléphoniques qu'il disait avoir passés à son entourage professionnel entre le 3 juillet et le 29 septembre 2023.

Cette liste, dressée par l'assuré, mentionne la date de ces appels, les personnes contactées, les sociétés auprès desquelles ces dernières étaient alors actives, ainsi que leurs numéros de téléphone portable. Il en ressort qu'une personne contactée était sans emploi tandis que plusieurs des personnes contactées œuvraient au sein des mêmes sociétés : quatre auprès de [...], trois auprès de [...] et deux auprès de [...].

Par décision sur opposition du 24 janvier 2024, la DGEM a rejeté l'opposition formée le 27 novembre 2023 par l'assuré et confirmé sa décision du 13 novembre 2023.

B. Par acte du 21 février 2024, B._____ a formé recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée. Il conclut à son annulation. Il fait grief à l'intimée de ne pas avoir retenu la pertinence des démarches téléphoniques effectuées entre le 3 juillet et le 29 septembre 2023 dans le cadre de l'appréciation de ses recherches d'emploi. Il allègue en outre n'avoir pas été informé de manière adéquate du nombre de recherches d'emploi à effectuer avant le début du chômage et soutient que ce défaut d'information a eu un impact sur le nombre de contact initialement transmis à l'ORP.

Le 10 avril 2024, l'intimée a déposé ses déterminations sur l'acte de recours du 21 février 2024 accompagnées d'une copie du dossier complet de la cause. Elle conclut au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition du 24 janvier 2024.

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. 2 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 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 neuf jours à compter du 1^{er} octobre 2023 en raison de l'insuffisance de ses recherches d'emploi pour la période précédant le chômage.

3. a) Aux termes de 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 que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable.

Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI ainsi qu'avec les art. 20a al. 3 in fine et 26 OACI qui fixent des exigences matérielles et formelles en matière de recherches d'emploi (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 46 ad art. 30 LACI et n° 30 ad art. 17 LACI).

Selon l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger (1^{ère} phrase). Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (3^{ème} phrase).

En vertu de l'art. 20a al. 3 OACI, lors du premier entretien de conseil et de contrôle, l'assuré doit fournir toutes les informations exigées par ce dernier, notamment la preuve de ses recherches d'emploi.

Il découle en effet du devoir de l'assuré d'éviter le chômage que ce dernier doit s'efforcer à trouver un nouveau travail dès qu'il a connaissance du fait qu'il est objectivement menacé de chômage (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2). Lorsque l'assuré occupait jusqu'alors un emploi de durée indéterminée, le risque de chômage se concrétise et devient objectivement prévisible dès la résiliation des rapports de travail (TF 8C_406/2020 précité consid. 4.2 et l'arrêt cité). L'assuré doit donc effectuer spontanément des recherches d'emploi pendant le délai de congé, avant le début du chômage et son inscription en vue du placement (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; cf. également sur le tout : ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; TF 8C_477/2022 du 14 juin 2023 consid. 6.1.2 et l'arrêt cité ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1). Ses efforts de recherche doivent en outre s'intensifier à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_406/2020 précité consid. 4.2 et les références).

Lorsque la résiliation des rapports de travail 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 (cf. Bulletin LACI relative au domaine de l'indemnité de chômage du Secrétariat d'Etat à l'économie [ci-après : SECO] dans son édition du 1^{er} janvier 2024 [ci-après : Bulletin LACI IC], ch. B314).

L'assuré ne peut au demeurant pas s'exonérer de sa responsabilité en prétendant qu'il ne savait pas qu'il était tenu d'effectuer des recherches d'emploi sérieuses avant même de faire valoir son droit aux prestations de l'assurance-chômage et qu'il n'avait pas été rendu attentif à cette obligation (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2). L'obligation de rechercher un emploi découle en effet de l'obligation générale de l'assuré de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI (ATF 139 V 524 consid. 4.2). Elle consacre 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 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1).

Selon l'art. 26 al. 1 et 2 OACI, l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires et en apporter la preuve.

La seule allégation d'avoir procédé à des recherches par l'intermédiaire d'un réseau de connaissances ne suffit pas (TFA C 141/02 du 16 septembre 2002 consid. 3.1 et 3.3). Les recherches par téléphone, peu efficaces, sont admises, pour autant qu'elles restent en nombre limité par rapport aux recherches effectuées par écrit ou par présentation personnelle (DTA 2000 p. 156 consid. 3). Des recherches effectuées uniquement par téléphone peuvent d'ailleurs conduire à l'inaptitude au placement (TFA C 269/99 du 20 mars 2000 consid. 5). Une méthode particulière, telle que l'activation du 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 ; Rubin, op. cit., n° 26 ad art. 17 LACI).

Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants afin de 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).

Le délai de remise des justificatifs relatifs aux recherches d'emploi effectuées par l'assuré avant le début du chômage est fixé par l'ORP conformément à l'art. 20a al. 3 OACI (cf. en ce sens Rubin, op. cit., n° 30 in fine ad art. 17 LACI).

b) En l'espèce, après avoir été expressément invité par sa conseillère ORP à renseigner l'ORP au sujet de ses recherches d'emploi réalisées avant le début du chômage, le recourant lui a remis un

formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » dûment rempli, daté et signé le 6 octobre 2023. Il ressort de ce formulaire que le recourant a présenté cinq offres de service pendant les trois mois ayant précédé son inscription à l'ORP en vue du placement, à savoir une offre de service en juillet 2023, une en août 2023 et trois en septembre 2023, dont l'une par simple téléphone, étant au demeurant précisé que deux d'entre elles seulement paraissent avoir fait suite à des offres d'emploi, les autres étant pourvues de la mention « - / contact » pour toute description du poste concerné. Ces démarches ne peuvent manifestement pas être qualifiées de suffisantes au sens de l'art. 17 al. 1 LACI.

Après que l'intimée a rendu le 13 novembre 2023 sa décision de suspension du droit à l'indemnité de chômage, le recourant a produit, à l'appui de son opposition du 27 novembre 2023, une liste de vingt-quatre appels téléphoniques qu'il prétend avoir passés durant les mois de juillet, août et septembre 2023 dans le but de trouver un emploi. Dès lors qu'il avait été requis de remettre à sa conseillère ORP les preuves des recherches d'emploi effectuées avant le début du chômage, une première fois par courrier du 25 septembre 2023, puis une seconde par oral lors du premier entretien de conseil du 5 octobre 2023, on peine à comprendre qu'il ne l'ait pas informée de ces vingt-quatre appels téléphoniques.

En tout état de cause, sur les vingt-neuf offres de service dont se prévaut le recourant par-devant la Cour de céans, vingt-cinq consistent en des appels téléphoniques ayant pour but des prises de contact et du réseautage. Au vu de la jurisprudence précédemment citée, les appels téléphoniques représentent une part trop importante des démarches effectuées par le recourant pour que l'on puisse retenir que ce dernier a sérieusement déposé une trentaine d'offres de services durant les mois de juillet à septembre 2023. A cela s'ajoute que la liste des vingt-quatre appels téléphoniques dont se prévaut le recourant relève de la simple allégation. Cette liste n'est étayée par aucune pièce. En particulier, le recourant n'a pas produit ses relevés téléphoniques. Il s'est limité à dresser une liste au moyen de laquelle il a indiqué la date des vingt-quatre

appels précités, leurs destinataires, les sociétés auprès desquelles ces derniers étaient actifs ainsi que leurs numéros de portable respectifs. Il n'a pas renseigné la Cour de céans ni *a fortiori* l'intimée sur le contenu de ces appels et la fonction des personnes contactées dans les sociétés mentionnées. On ignore notamment si ces personnes étaient au bénéfice de pouvoirs suffisants à représenter dites sociétés dans le cadre d'un éventuel engagement du recourant. On peut cependant en douter, dès lors qu'une des personnes figurant sur la liste y est elle-même décrite comme sans emploi tandis que plusieurs autres y sont présentées comme œuvrant au sein des mêmes sociétés : quatre auprès de [...], trois auprès de [...] et deux auprès de [...]. Le recourant échoue dès lors à établir qu'il a effectué vingt-quatre recherches d'emploi sérieuses, en sus des cinq dont il avait renseigné l'ORP dans le délai qui lui avait été fixé pour ce faire.

Partant, le nombre d'offres de service effectuées par le recourant conformément aux réquisits des art. 17 al. 1 LACI et 20a al. 3 OACI ne peut être qualifié de suffisant, et ce ni au regard de la règle générale des dix à douze offres de services mensuelles constatée par le Tribunal fédéral (cf. supra consid. 3a) ni à l'aune des huit postulations mensuelles requises par la suite par l'ORP.

Le recourant ne saurait au reste se prévaloir d'un défaut de renseignement sur les obligations qui étaient les siennes avant que ne survienne le risque de chômage ou les conséquences de la violation de ces obligations dès lors que la jurisprudence n'exige ni information ni avertissement préalable s'agissant d'obligations découlant de la loi et plus particulièrement de l'art. 17 al. 1 LACI.

Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimée a considéré que le recourant n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage conformément à l'art. 17 al. 1 LACI. La suspension de son droit à l'indemnité de chômage au sens de l'art. 30 al. 1 let. c LACI est bien fondée quant à son principe.

Reste à en examiner la quotité.

4. a) Selon 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 de 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème à l'intention des organes d'exécution (cf. Bulletin LACI IC, ch. 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 un délai de congé de trois mois et plus, le barème prévoit une suspension de neuf à douze jours (faute légère) (Bulletin LACI IC, ch. 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_712/2020 du 21 juillet 2021 consid. 4.3 et 4.4).

b) En l'espèce, la durée de la suspension fixée par l'intimée à neuf jours tient dûment compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce ainsi que de la nature de la faute. Elle correspond au minimum prévu par le barème du SECO en cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de trois mois et plus.

La suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pendant neuf jours ne procède ainsi d'aucun abus ni d'excès de son pouvoir d'appréciation par l'intimée. Elle est justifiée quant à sa quotité.

5. En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition confirmée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 24 janvier 2024 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.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- B. _____,
- 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 :