

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 juillet 2024

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

Cause pendante entre :

S. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; art. 26 al. 2 et 45 al. 3 let. a OACI.

E n f a i t :

A. S._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 27 avril 2023 à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : ORP). Elle a fait valoir son droit aux prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} mai 2023.

Le 15 mai 2023, l'assurée a participé à un premier entretien avec sa conseillère ORP. Dans le procès-verbal dressé à cette occasion, daté du même jour, il était fait mention, sous la rubrique « Recherches d'emploi par semaine/mois, nombre et objectifs », de « 6/mois 1-2/semaine ». Lors de l'entretien du 3 août 2023, cet objectif est passé à « 6-8/mois ».

Selon le procès-verbal relatif à l'entretien de conseil ORP du 7 septembre 2023, cet objectif était désormais fixé à « 8/mois 2/semaine ». A teneur des procès-verbaux relatifs aux entretiens des 10 octobre et 21 novembre 2023, cet objectif est demeuré inchangé.

Le formulaire de preuve de recherches d'emploi relatif au mois de novembre 2023 remis à l'ORP le 30 novembre 2023, fait état de six recherches d'emploi, à raison de trois en date du 9 novembre 2023 et de trois le 17 novembre 2023.

Par décision du 22 janvier 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant trois jours à compter du 1^{er} décembre 2023, au motif qu'elle n'avait pas effectué de recherches d'emploi suffisantes pour le mois de novembre 2023. Il était en particulier reproché à l'assurée de n'avoir effectué ses recherches pour ce mois qu'aux deux dates des 9 et 17 novembre, alors que l'objectif que lui avait fixé sa

conseillère ORP lors de l'entretien du 15 mai 2023 était de six offres par mois, dont au moins une à deux par semaine. La DGEM a estimé qu'en procédant de la sorte, à savoir en n'effectuant aucune recherche entre le 10 et le 16 novembre 2023 et entre le 18 et le 30 novembre 2023, ses efforts en matière de recherche d'emploi pour le mois concerné étaient insuffisants.

Le 25 janvier 2024, l'assurée a formé opposition contre la décision précitée. Elle a relevé qu'il avait fallu environ deux mois pour recevoir la notification de la sanction et qu'entre-temps elle n'avait pas eu connaissance de problèmes potentiels ou de lacunes dans ses recherches d'emploi, dans la mesure où sa conseillère ORP avait validé ses recherches pour chaque mois. Elle a en outre fait valoir qu'elle avait scrupuleusement respecté l'objectif de six recherches par mois dont il avait été convenu et qu'elle ignorait l'obligation d'effectuer des recherches une à deux fois par semaine. Elle a encore exposé à cet égard qu'en raison de la nature spécialisée de son profil, il ne lui était pas toujours possible de postuler de manière hebdomadaire, les opportunités dans son domaine étant rares.

Par décision sur opposition du 11 mars 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé sa décision litigieuse. Elle a précisé que l'objectif de recherches d'emplois avait été revu à la hausse lors de l'entretien ORP du 10 octobre 2023, passant à huit offres, à raison de deux par semaine.

B. Par courrier non signé du 13 mars 2024, S. _____ a demandé implicitement à la DGEM l'annulation de la décision sur opposition précitée. Elle a fait valoir qu'en plus des six candidatures transmises à l'ORP pour novembre 2023, elle avait également eu un entretien par visioconférence avec la société [...], à [...], le 23 novembre 2023 et envoyé une lettre spéculative à l'entreprise [...], à [...], en date du 30 novembre 2023.

Le 18 mars 2024, la DGEM a transmis ce courrier à la Cour des assurances du Tribunal cantonal en tant qu'éventuel objet de sa compétence.

Par ordonnance du 26 mars 2024, la juge instructrice a imparti un délai à l'assurée pour retourner au tribunal son écriture dûment signée, et l'informant qu'à défaut il serait considéré qu'elle renonçait à recourir.

Par acte du 29 mars 2024, S. _____ a transmis au tribunal sa lettre du 13 mars 2024, contresignée. Avec son envoi, elle a en outre demandé à ce que la procédure de recours ne soit pas poursuivie pour le cas où celle-ci occasionnerait des frais à sa charge.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'intimée a conclu à son rejet dans sa réponse du 7 mai 2024. Elle a par ailleurs rappelé que les démarches remises après l'expiration du délai légal sans motif valable ne pouvaient pas être prises en considération, de sorte qu'il ne pouvait être tenu compte des deux recherches d'emploi supplémentaires invoquées par la recourante. Elle a pour le surplus renvoyé aux considérants de sa décision sur opposition litigieuse.

Le 13 mai 2024, la recourante a été informée de la production de son dossier et de la possibilité de le consulter auprès du tribunal.

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 de l'intimée, qui l'a transmis d'office au tribunal compétent (art. 30 LPGA ; art. 20 al. 2 et 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 compte tenu de la régularisation de l'acte dans le délai imparti par la juge instructrice (art. 61 let. b LPGA ; art. 27 al. 5 et 79 al. 1 LPA-VD), 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 bien-fondé de la suspension du droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours dès le 1^{er} décembre 2023 en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour le mois de novembre 2023.

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).

b) 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.

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). Une telle mesure 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).

d) L'assuré doit remettre à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. A l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (art. 26 al. 2 OACI ; ATF 145 V 90 consid. 3.1). Peu importe que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3).

Déterminer si l'assuré peut faire valoir une excuse valable au sens de l'art. 26 al. 2 OACI revient à se poser la question de l'existence d'un empêchement non fautif au sens de l'art. 41 LPGA relatif à la restitution de délai, disposition qui concrétise un principe général du droit découlant du principe de proportionnalité et de l'interdiction du formalisme excessif (TF 8C_50/2007 du 4 septembre 2007 consid. 4.2). Selon l'art. 41 LPGA, si le requérant ou son mandataire a été empêché, sans sa faute, d'agir dans le délai fixé, celui-ci est restitué pour autant que, dans les 30 jours à compter de celui où l'empêchement a cessé, le requérant ou son mandataire ait déposé une demande motivée de restitution et ait accompli l'acte omis. Il faut comprendre par empêchement non fautif, non seulement l'impossibilité objective, comme la force majeure, mais également l'impossibilité subjective due à des circonstances personnelles ou à une erreur excusable (TF 9C_2009/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1 ; TFA I 393/01 du 21 novembre 2001 ; TF 2P.307/2000 du 6 février 2001).

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).

5. a) En l'espèce, si l'objectif initial de recherches d'emploi a été fixé à six par mois, à raison d'une à deux par semaine lors du premier entretien entre l'assurée et sa conseillère ORP le 15 mai 2023, il ressort du procès-verbal d'entretien établi le 7 septembre 2023 que le nombre de recherches d'emploi minimal à effectuer a par la suite été arrêté à huit par mois, à raison de deux par semaine. Cet objectif est demeuré inchangé lors des entretiens subséquents des 10 octobre et 21 novembre 2023.

En ne réalisant que six recherches pour le mois de novembre 2023, regroupées sur deux jours, soit les 9 et 17 novembre 2023 – ainsi que cela apparaît dans le document relatif aux preuves de recherches personnelles, reçu le 30 novembre 2023 par l'ORP –, l'assurée n'a de ce fait pas rempli ses objectifs en la matière.

b) La recourante soutient que sa conseillère ORP lui aurait demandé d'accomplir six recherches lors de l'entretien initial du 15 mai 2023 et qu'elle n'a pas eu connaissance de problèmes potentiels ou de lacunes quant à ses recherches d'emploi, puisque sa conseillère ORP avait validé ses preuves de recherches s'agissant des mois précédents. Elle fait en outre valoir qu'elle ignorait l'obligation d'effectuer des recherches une à deux fois par semaine et qu'en raison de la nature spécialisée de son

profil, il ne lui était pas toujours possible de postuler de manière hebdomadaire.

En l'occurrence, il ressort clairement des procès-verbaux d'entretien ORP du 7 septembre 2023, puis des 10 octobre et 21 novembre 2023, que le nombre de recherches demandées à l'assurée a été fixé à huit par mois, à raison de deux par semaine. Il ressort par ailleurs du dossier que les objectifs de recherche s'agissant des mois précédents ont été atteints, à l'exception du mois d'octobre 2023 pour lequel l'intéressée n'a rapporté que six recherches, étant toutefois mentionné que celle-ci a été victime d'un accident en date du 23 octobre 2023 (cf. déclaration de sinistre LAA pour chômeurs du 6 novembre 2023). C'est le lieu de rappeler qu'il n'existe pas de minimum légal quant au nombre de recherches mensuelles de travail à justifier par le chômeur. Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait les efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité de ses recherches (ATF 124 V 231 consid. 4a ; TF C 176/05 du 28 août 2006). Sur le plan quantitatif, en l'absence d'objectif précisément fixé par le conseiller en personnel, la pratique administrative exige dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne (TF C 296/02 du 20 mai 2003). En outre, l'absence de places vacantes, une période de vacances de certaines entreprises (vacances horlogères) ou des difficultés personnelles particulières ne légitime pas les assurés à s'abstenir de rechercher un emploi. Au contraire, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les démarches de recherche d'emploi doivent s'intensifier (ATF 133 V 89 consid. 6.1.1 ; TF 8C_761/2009 du 23 décembre 2009 consid 2.2 et C 184/03 du 22 octobre 2003 consid 3.2 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage op. cit., n° 22 ad art. 17 LACI). Afin de remplir les objectifs fixés, il appartenait ainsi à la recourante de prendre les dispositions nécessaires, notamment en élargissant ses postulations à d'autres domaines professionnels ou encore en effectuant des candidatures spontanées.

Les arguments de la recourante, qui ne permettent pas de justifier le manquement reproché, doivent être écartés.

c) Les deux recherches supplémentaires effectuées en dates des 23 et 30 novembre 2023, dont se prévaut la recourante, n'ont été transmises à l'intimée qu'avec le recours, au mois de mars 2024, soit plus de trois mois au-delà du délai prévu à l'art. 26 al. 2 OACI et ne peuvent être prises en compte. Il ne ressort du dossier aucune autre circonstance particulière qui permettrait de retenir une excuse valable au retard de la recourante au sens de cette disposition.

d) Compte tenu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimée a considéré que la recourante n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour abréger 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 LACI est donc bien fondée quant à son principe.

6. a) La sanction devant ainsi être confirmée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

b) 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 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). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b).

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. 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 pour la première fois, le barème du SECO prévoit une suspension de trois à quatre jours (Bulletin LACI IC, ch. D79 n° 1.C).

c) Dans le cas d'espèce, l'intimée a retenu une faute légère et fixé la suspension à trois jours, soit le minimum prévu dans le barème du SECO pour un premier manquement en cas de recherches insuffisantes pendant la période de contrôle. La recourante n'ayant fait valoir aucun élément pertinent permettant de s'écarter de cette appréciation, la quotité de la suspension doit dès lors être confirmée.

7. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition du 11 mars 2024 confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 11 mars 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.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- S. _____
- 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 :