

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 26 juin 2024

---

Composition : M. WIEDLER, juge unique

Greffière : Mme P. Meylan

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**C.** \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

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 ; 20a OACI**

## **E n f a i t :**

**A.** C. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou le recourante) s'est inscrite à l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 11 décembre 2023. Elle a fait valoir son droit aux prestations de l'assurance-chômage à compter de cette date.

Le 12 décembre 2023, l'ORP a invité l'assurée à un premier entretien de conseil et de contrôle fixé au 10 janvier 2024 et lui a précisé notamment ce qui suit :

« Avant cette date, vous devez impérativement consulter les vidéos explicatives qui vous fourniront les informations nécessaires sur l'assurance-chômage et la prise en charge de votre dossier par l'ORP. Ce matériel est disponible en utilisant le code QR suivant : [...] [...]

Pour cet entretien, il est indispensable, pour votre réinsertion, de remettre à votre conseillère :

- Dossier de candidature (CV, certificats de travail, Diplôme(s), lettre de motivation, etc)
- Autorisation de séjour en Suisse
- Le document Préparez votre prochain entretien complété
- Preuves de recherches de travail effectuées durant le délai de congé
- Dernier contrat de travail
- Lettre de congé ou Attestation du dernier employeur
- Certificat médical, si incapacité passagère ou permanente (original)
- Bénéficiaire du revenu d'insertion (RI) : accord de transfert en RI professionnel ».

Le formulaire « Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » disponible au téléchargement sur la plateforme Job-Room comporte notamment l'entête suivant : « A remettre à l'ORP au plus tard le 5 du mois suivant ».

Lors du premier entretien du 10 janvier 2024, l'assurée a notamment exposé à son conseiller ORP qu'elle avait été inscrite auprès de l'ORP au cours de l'année 2022. Elle lui a remis la liste des recherches d'emploi réalisées avant chômage, d'une part, ainsi que le formulaire « Preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » concernant celles du mois de décembre 2023, d'autre part. Son conseiller ORP a considéré que les recherches d'emploi de l'assurée avant

chômage, soit pour la période entre le 11 septembre et le 10 décembre 2023, étaient suffisantes et accusé réception du justificatif des recherches d'emploi concernant le mois de décembre 2023.

Il ressort en outre du procès-verbal de cet entretien ce qui suit :

« **Observations et remarques :**

Madame est passée à la réception le 14 décembre, elle a demandé si elle pouvait apporter ses recherches d'emploi lors du premier rendez-vous, ce à quoi on lui a répondu que c'était possible, sans doute en pensant qu'il s'agissait uniquement des recherches avant chômage, or elle nous a amené ses recherches de décembre ce jour et elles sont donc hors délai bien que Madame ait fait toutes les démarches nécessaires. Nous ne pouvons malheureusement éviter la sanction mais lui rappelons son droit à faire recours ».

Le 11 janvier 2024, l'ORP a également reçu sous forme électronique les recherches d'emploi réalisées par l'assurée entre le 4 et le 29 décembre 2023.

Par décision du 23 janvier 2024, annulée et remplacée par la décision du 14 février 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (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<sup>er</sup> janvier 2024, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2023 dans le délai légal.

Par acte du 6 février 2024, l'assurée a formé opposition à cette décision. Elle a conclu implicitement à son annulation. Elle allègue qu'elle a demandé à la personne ayant enregistré son inscription auprès de l'ORP le 11 décembre 2023 si elle pouvait continuer à utiliser son propre tableau de suivi de ses recherches d'emploi avant et pendant chômage jusqu'à la fin décembre 2023 et que cette personne lui a répondu qu'elle le pouvait, et qu'elle n'aurait qu'à transmettre toutes ses recherches, avant chômage et pour le mois de décembre 2023, à son conseiller ORP lors du premier entretien de conseil fixé au 10 janvier 2024. Elle reproche en outre à l'ORP de lui avoir fixé un premier entretien vingt-et-un jours après son inscription, alors qu'il était tenu de fixer un premier entretien dans un

délai de quinze jours dès l'inscription de l'assurée. Elle soutient que si le premier entretien avait eu lieu dans le délai de quinze jours précité, l'ORP aurait reçu ses recherches d'emploi dans les délais fixés et elle n'aurait pas été sanctionnée. Elle allègue avoir suivi les directives orales reçues par la personne chargée de son inscription et se prévaut de sa bonne foi ainsi que de son comportement conforme aux consignes qu'elle avait reçues. En bref, elle reproche à l'ORP « une erreur de communication » et « un non-respect des délais ».

Par décision sur opposition du 27 mars 2024, la DGEM a rejeté l'opposition formée le 6 février 2024 par l'assurée et confirmé sa décision de suspension du droit.

**B.** Par acte du 17 avril 2024 (date du sceau postal), C. \_\_\_\_\_ a formé recours contre cette décision. Elle conclut implicitement à son annulation et réitère les moyens qu'elle a fait valoir par-devant l'intimée à l'appui de son opposition.

Par réponse du 21 mai 2024, l'intimée s'en est remise à justice. Elle indique néanmoins constater que l'acte de recours ne présentait aucun argument susceptible de lui permettre de modifier son appréciation des faits. Premièrement, elle retient que la recourante était informée du délai légal de remise des recherches d'emploi et des conséquences en cas de non-respect. D'une part, la recourante avait été inscrite au chômage au cours de l'année 2022. D'autre part, aux termes de la convocation du 12 décembre 2023, elle avait été enjointe à visionner les vidéos d'information se trouvant sur le site internet de l'Etat de Vaud, donnant notamment toutes les explications nécessaires quant à la remise des recherches d'emploi à l'ORP. Deuxièmement, elle considère que le fait que la recourante estime qu'elle n'aurait pas été sanctionnée si elle avait été reçue en entretien dans les quinze jours suivant sa réinscription au chômage ne permet pas de remettre en cause sa décision sur opposition. En particulier, il était expressément mentionné sur la convocation du 12 décembre 2023, les documents à apporter au premier entretien de conseil, dont les recherches d'emploi réalisées au cours du délai de congé,

mais non les recherches d'emploi effectuées pendant la période de chômage. Cela étant, l'intimée considère que la recourante aurait dû être sanctionnée pour une durée de deux jours en lieu et place des trois jours prononcés. En effet, la recourante n'avait pas fait l'objet d'une sanction antérieure à la décision du 14 février 2024 dans le courant des deux années précédant le manquement en question. Les recherches d'emploi présentées pour le mois de décembre 2023 étaient par ailleurs satisfaisantes et, bien qu'ayant été remises tardivement, soit le 10 janvier 2024, elles avaient été déposées spontanément à l'ORP.

## **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 francs, la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le litige porte sur la question de savoir si la DGEM était fondée à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi relatives au mois de décembre 2023 dans le délai légal.

**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 spéc. n° 30 ad art. 17 LACI ; ATF 139 V 164 consid. 3.2 et la référence citée).

**b)** 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 (première phrase). Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (troisième phrase).

**c)** Aux termes de l'art. 20a OACI, l'office compétent mène un premier entretien de conseil et de contrôle avec l'assuré dans les quinze jours qui suivent la date d'inscription (al. 1<sup>er</sup>). L'identité de l'assuré est vérifiée lors de l'entretien (al. 2). L'assuré fournit lors de l'entretien toutes les informations exigées par l'office compétent, notamment la preuve de ses recherches d'emploi (al. 3).

D'après le commentaire du 26 mai 2021 du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) sur la modification de l'ordonnance sur l'assurance-chômage et ordonnance sur les systèmes d'information AC, l'assuré doit bénéficier d'un entretien de conseil et de contrôle dans les quinze jours civils qui suivent la date d'inscription (cf. p. 7).

Selon la Directive LACI IC (directive LACI relative au domaine de l'indemnité de chômage du SECO dans son édition du 1<sup>er</sup> juillet 2023), le canton veille à ce que le premier entretien personnel ait lieu sur place dans les quinze jours qui suivent l'inscription de l'assuré (Directive LACI IC, ch. B336). Lors du premier entretien de conseil et de contrôle, l'assuré doit présenter à l'ORP (Directive LACI IC, ch. B337) :

- son numéro AVS (certificat d'assurance AVS ou carte d'assurance-maladie) ;
- une pièce d'identité officielle (passeport, carte d'identité ou titre de séjour) ;
- les preuves de ses efforts en vue de trouver du travail ;

- les autres informations demandées par l'ORP et qui sont nécessaires pour le processus de conseil (par ex. dossier de candidature, attestations de formation et de formation continue, lettre de congé, etc.).

L'ORP vérifie et enregistre les données de l'assuré dans le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) (Directive LACI IC, ch. B337a).

**d)** Selon l'art. 26 al. 2 OACI, l'assuré doit remettre 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. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération.

L'un des buts de l'art. 26 al. 2 OACI est de limiter le devoir de l'administration de clarifier la situation. En effet, plus le temps passe, plus il est difficile de contrôler des recherches d'emploi (Rubin, op. cit., n° 30 ad art. 17 LACI).

**e)** La suspension du droit à l'indemnité 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 ; 124 V 225 consid. 2b ; TF 8C\_683/2021 et 8C\_753/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3).

**f)** 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 Secrétariat d'Etat à l'économie a adopté un barème à l'intention des organes d'exécution (cf. Directive 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). Elles pourront le cas échéant aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif (TF 8C\_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.3 et les arrêts cités).

Lorsque l'assuré remet ses recherches d'emploi à l'office compétent trop tard pour la première fois, le barème prévoit une suspension de cinq à neuf jours (faute légère) (Directive LACI IC, ch. D79, n° 1.E.1).

En cas de léger retard, de recherches d'emploi qualitativement et quantitativement suffisantes et d'un comportement jusque-là irréprochable de l'assuré, une suspension de l'ordre de un à quatre jours doit néanmoins être prononcée en application du principe de proportionnalité (TF 8C\_64/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.2 ; 8C\_2/2012 du 14 juin 2012 consid. 3.2 ; cf. également Directive LACI IC, ch. D33a).

**g)** Le juge des assurances sociales 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).

**h)** Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'autorité (art. 43 LPGA). Cette règle n'est toutefois pas absolue. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. Cela comporte en partie l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi la partie concernée s'expose à devoir supporter les conséquences de l'absence de preuve (ATF 145 V 90 consid. 3.2).

**4.** En l'espèce, il est constant que la recourante s'est inscrite auprès de l'ORP le 11 décembre 2023, que l'ORP a invité l'assurée à un premier entretien de conseil et de contrôle fixé au 10 janvier 2024, que l'assurée a remis spontanément à l'ORP la preuve de ses recherches d'emploi effectuées entre le 11 et le 31 décembre 2023 lors de ce premier entretien du 10 janvier 2024 et que celles-ci sont suffisantes.

Est litigieux le point de savoir si l'assurée a fautivement attendu son premier entretien avec son conseiller, le 10 janvier 2024, pour produire la liste des recherches d'emploi effectuées entre le 11 et le 31 décembre 2023 comme l'a retenu la DGEM.

En l'occurrence, le premier entretien de conseil et de contrôle au sens de l'art. 20a al. 1 OACI a été fixé à une date ultérieure au terme du délai légal de l'art. 26 OACI. Or, il découle de l'art. 20a LACI que, lors du premier entretien, l'identité de l'assuré est contrôlée, son dossier PLASTA est ouvert et les preuves de ses recherches d'emploi doivent être présentées. C'est dire que la recourante était en l'espèce censée remettre à l'ORP les preuves de ses recherches d'emploi pendant chômage pour la première période de contrôle non seulement avant celles effectuées avant chômage, mais encore avant la vérification et l'enregistrement de ses données dans le système d'information PLASTA. Une telle situation

apparaît contraire à l'esprit et aux buts des dispositions précitées. Il est ainsi compréhensible que la recourante ait déduit de sa convocation du 12 décembre 2023 pour le 10 janvier 2024 qu'elle était exceptionnellement autorisée à remettre l'ensemble de ses preuves de recherches d'emploi à l'ORP lors de son premier entretien de conseil et de contrôle du 10 janvier 2024. Au demeurant, comme celle-ci le relève à juste titre, si l'ORP avait respecté le délai de 15 jours de l'art. 20a al. 1 OACI, il aurait convoqué l'assurée avant le 5 janvier 2024, dûment renseigné la recourante sur le délai légal de l'art. 26 OACI et cette dernière aurait fort vraisemblablement remis à l'ORP ses recherches d'emploi effectuées au mois de décembre 2023 d'ici le 5 janvier 2024. Quoiqu'il en soit, la remise par la recourante des preuves de ses recherches d'emploi effectuées entre le 11 et le 31 décembre 2023 lors du premier entretien de contrôle et de conseil du 10 janvier 2024, plutôt que dans le délai au 5 janvier 2024, ne saurait confiner au refus par cette dernière de prouver les efforts fournis pour abrégier le chômage. Dans les circonstances très particulières du cas d'espèce, le comportement de la recourante ne saurait être qualifié de fautif et, partant, être sanctionné d'une suspension de son droit à l'indemnité de chômage.

La décision sur opposition est donc mal fondée.

**5.** Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

**I.** Le recours est admis.

**II.** La décision sur opposition rendue le 27 mars 2024 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 :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- C. \_\_\_\_\_,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Office fédéral des assurances sociales,

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 :