

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 27 mars 2025

---

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique  
Greffière : Mme Jeanprêtre

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**X.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL**, à  
[...], intimée.

---

**Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 LACI**

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

**A.** X. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1994, s'est inscrit le 27 septembre 2023 auprès de l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP). Il a sollicité un droit aux prestations de l'assurance-chômage à partir de cette date. Il faisait alors l'objet d'une procédure de régularisation de ses conditions de séjour, laquelle a abouti à l'octroi d'une admission provisoire avec effet au 19 décembre 2023.

Dans le document « Stratégie de réinsertion » daté du 4 décembre 2023, le conseiller ORP de l'assuré a indiqué ce qui suit : « Nous demandons à notre assuré de faire des RE [recherches d'emploi] tout en étant sceptique étant donné le problème de permis. C'est le chat qui se mord la queue selon notre appréciation. ».

Dans le procès-verbal d'entretien du 4 décembre 2023, la case « oui » concernant la rubrique « vidéos chômage » a été cochée.

Le 19 décembre 2023, l'assuré a été mis au bénéfice d'une admission provisoire par le Secrétariat d'Etat aux migrations. Il a conséquemment été autorisé à travailler dès cette date.

Dans le procès-verbal de l'entretien du 11 janvier 2024, il est indiqué ce qui suit : « Pas de droit au chômage. Il [l'assuré] va passer à la caisse pour comprendre. Nous fera un mail pour confirmer fermeture ou nous le verrons en février. ».

L'assuré a retrouvé un emploi le 1<sup>er</sup> mars 2024 et son inscription auprès de l'ORP a été annulée le 28 février 2024.

Par décision du 5 mars 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour une durée de deux jours dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024 au motif qu'il n'avait effectué aucune recherche

d'emploi pour le mois de décembre 2023. Cette décision a également fait l'objet d'un recours auprès de la Cour de céans.

Par décision du 14 mars 2024, la DGEM a suspendu le droit à l'indemnité journalière de l'assuré durant dix jours à compter du 1<sup>er</sup> février 2024, au motif que l'intéressé n'avait pas effectué de recherches d'emploi pour le mois de janvier 2024.

Le 12 juillet 2024, l'assuré a fait opposition à cette décision. Il a allégué n'en avoir eu connaissance qu'à l'occasion de démarches auprès de sa caisse de chômage en juin 2024. Il a exposé qu'en janvier 2024, il avait effectué plusieurs recherches d'emplois auprès d'établissements médicaux-sociaux (ci-après : EMS) mais qu'il n'avait pas compris qu'il devait les communiquer chaque mois. Par ailleurs, l'assuré a fait valoir que son ancien employeur avait promis de le réengager dès l'octroi d'un titre de séjour, ce qui n'avait toutefois pas été le cas. Il a ajouté qu'il avait retrouvé du travail à compter du 1<sup>er</sup> mars 2024, que son dossier avait par conséquent été clôturé en date du 28 février 2024 et qu'il s'était toujours efforcé de respecter ses obligations envers l'assurance-chômage. En annexe à son opposition, l'assuré a notamment produit un relevé de ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2023 qui indiquait qu'une recherche d'emploi avait été effectuée le 8 janvier 2024.

Par décision sur opposition du 10 septembre 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 14 mars précédent. Elle a retenu que l'intéressé ne pouvait pas ignorer qu'il lui incombait de remettre ses recherches d'emploi dans le délai réglementaire, soulignant notamment que le procès-verbal relatif à l'entretien de conseil du 4 décembre 2023 confirmait que l'assuré avait visionné des vidéos contenant toutes les informations utiles quant à ses obligations. La DGEM a en outre estimé que l'argument selon lequel l'assuré avait retrouvé du travail à compter du 1<sup>er</sup> mars 2024 ne dispensait pas celui-ci de chercher un emploi en janvier 2024. Enfin, il n'était pas possible de prendre en compte la recherche d'emploi invoquée au stade de l'opposition puisqu'elle avait été produite après l'échéance du

délai légal et qu'aucun élément au dossier ne permettait d'envisager une restitution de ce délai. L'assuré ne faisait en outre pas valoir d'excuse valable qui permettrait de la prendre en compte. Sous l'angle de la quotité de la sanction, l'intimée a retenu que l'assuré avait déjà été sanctionné, par décision du 5 mars 2024 confirmée par décision sur opposition du 10 septembre 2024, pour une absence de recherches d'emploi en décembre 2023, que la faute était légère et a retenu une suspension correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas de récidive.

**B.** Par acte du 7 octobre 2024, X. \_\_\_\_\_ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant principalement à son annulation, subsidiairement à sa réforme. En substance, le recourant a soulevé qu'il ne savait pas qu'il devait transmettre les formulaires de preuve de recherches personnelles d'emploi pour chaque mois. Il a indiqué avoir effectué sept recherches d'emploi et a produit à cet égard des accusés de réception adressés par courriers électroniques. Il a de surcroît soutenu qu'il s'était personnellement présenté auprès de quatre employeurs potentiels durant cette période. Il a également relevé qu'il avait commencé de travailler à 90 % le 1<sup>er</sup> mars 2024 et que son dossier avait été fermé le 28 février 2024. Il affirme s'être toujours efforcé de respecter ses obligations envers l'assurance-chômage. Relevant que la quotité de la suspension litigieuse avait été fixée en tenant compte d'une précédente sanction portant sur la période de décembre 2023, le recourant a souligné que cette dernière était également contestée.

L'intimée a déposé une réponse en date du 18 novembre 2024 en concluant 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 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 dix jours à compter du 1<sup>er</sup> février 2024, pour absence de recherches d'emploi en janvier 2024.

**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 22 consid. 2b et les références citées ; 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, en particulier en cherchant du travail ; il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

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). 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).

**c)** 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 pour 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 (ATF 145 V 90 consid. 3.1). Un délai supplémentaire au sens de l'art. 43 al. 3 LPGA n'a pas à être accordé, la sanction ne reposant que sur l'art. 30 al. 1 let. c LACI, en corrélation avec l'art. 17 al. 1 LACI et les dispositions de l'OACI relatives aux recherches d'emploi. La sanction se justifie dès le premier manquement, sans exception (TF 8C\_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; TF 8C\_885/2012 et 8C\_886/2012 du 2 juillet 2013 consid. 5).

Il en résulte que, sans excuse valable, une suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si les preuves ne sont pas fournies dans le délai de l'art. 26 al. 2 OACI, sans qu'un délai supplémentaire ne doive être imparti ; peu importe que les preuves soient produites ultérieurement, par exemple dans une procédure d'opposition (ATF 139 V 164 consid. 3.3 ; TF 8C\_365/2016 du 3 mars 2017 consid. 3.2 et la référence citée).

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 du 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 trente 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\_54/2017 du 2 juin 2017 consid. 2.2 ; TF 9C\_387/2014 du 10 septembre 2014 consid. 4.2 ; TF 9C\_209/2012 du 26 juin 2012 consid. 3.1).

**d)** Enfin, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) a précisé que l'autorité renoncera à la preuve des efforts entrepris en vue de retrouver un emploi, lorsqu'un assuré trouve un emploi convenable qu'il peut commencer dans un mois (Bulletin LACI IC B320).

**4. a)** 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).

**b)** En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité (TF 8C\_460/2013 du 16 avril 2014 consid. 3 ; TF 8C\_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 2). La partie qui doit accomplir un acte doit démontrer qu'elle l'a entrepris à temps. Le fait que des allégations relatives à la remise de justificatifs de recherches d'emploi (ou relatives à la date de celle-ci) soient plausibles ne suffit pas à démontrer une remise effective des justificatifs (ou une remise à temps). Une preuve fondée sur des éléments matériels est nécessaire (Rubin, op. cit., n°32 ad art. 17 LACI).

**5.** En l'espèce, l'intimée a prononcé une suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage durant dix jours au motif que ce dernier n'avait pas fait de recherches d'emploi au mois de janvier 2024. De son côté, le recourant soutient qu'il n'avait pas compris qu'il devait remettre la preuve de ses recherches personnelles d'emploi chaque mois, qu'il avait ainsi effectué onze postulations durant la période visée et qu'il avait retrouvé une activité salariée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2024.

**a)** Il faut certes admettre que les conditions de séjour du recourant - et, partant, son droit de travailler en Suisse, respectivement de percevoir des indemnités journalières de l'assurance-chômage - paraissaient incertaines durant la période visée. Il ressort notamment du document « Stratégie de réinsertion » daté du 4 décembre 2023 que le conseiller ORP de l'assuré a montré une certaine réserve quant aux recherches d'emploi attendues du recourant, du fait de la situation liée à la régularisation de son statut administratif. Il n'en demeure pas moins que le conseiller ORP du recourant a renseigné ce dernier, lors de l'entretien du 4 décembre 2023, sur son obligation d'effectuer au minimum deux recherches d'emploi par semaine durant chaque période de contrôle, par conséquent aussi en ce qui concerne le mois de janvier 2024. Le recourant ne peut donc pas se prévaloir du fait qu'il n'aurait pas été correctement renseigné sur cette obligation, ce d'autant plus qu'il a visionné les vidéos concernant ses devoirs vis-à-vis de l'assurance-chômage. Pour autant, il apparaît qu'aucune recherche d'emploi n'a été



transmise par l'intéressé dans le délai de cinq jours prévu par l'art. 26 al. 2 OACI, soit en l'espèce jusqu'au 5 février 2024.

**b)** S'il est ultérieurement apparu, à compter de la procédure d'opposition, que l'assuré avait vraisemblablement effectué certaines démarches en janvier 2024, il n'est malgré tout pas possible d'en tenir compte.

A cet égard, à l'appui de son opposition du 12 juillet 2024 puis de son mémoire de recours du 7 octobre 2024, l'intéressé a produit le formulaire de preuve de ses recherches personnelles d'emploi pour le mois de décembre 2023, sur lequel figurait une postulation pour le mois de janvier 2024. L'examen du dossier montre en outre que le recourant a reçu en janvier 2024 des réponses d'employeurs faisant suite à ses postulations, dont on ne peut exclure qu'elles aient été réalisées durant le mois de janvier 2024, soit durant la période visée. Néanmoins, il reste que ces éléments n'ont pas été apportés dans le délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI. Le recourant ne fait par ailleurs pas valoir, pas plus qu'il ne démontre, qu'il aurait été empêché sans faute de sa part de déposer en temps utile la preuve de ses recherches d'emploi du mois de janvier 2024. En d'autres termes, il n'invoque aucune circonstance susceptible d'être prise en compte sous l'angle d'une restitution de délai. Par conséquent, rien dans la situation du recourant ne constituait un obstacle au dépôt de ses recherches d'emploi de janvier 2024 dans le respect du délai de l'art. 26 al. 2 OACI.

Par ailleurs, l'argument du recourant selon lequel il se serait efforcé d'observer les prescriptions de l'assurance-chômage ne lui est d'aucun secours, dans la mesure où, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future (TF 8C\_46/2012 du 8 mai 2012).

**6.** La sanction est par conséquent justifiée et doit ainsi être confirmée 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 de 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).

**b)** En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, 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 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 du recourant au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C\_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 4.1 et les références citées). S'agissant de l'absence de recherche pendant la période de contrôle, respectivement de la remise tardive de recherches d'emploi, le barème du SECO prévoit une suspension de dix à dix-neuf jours lorsqu'il s'agit de la seconde fois (Bulletin LACI IC, D79 1.D/1 et 1.E/1).

**7.** En l'espèce, l'intimée a retenu une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 OACI et prononcé une suspension de dix jours, en tenant compte du fait qu'il s'agissait de la seconde sanction pour absence de recherches d'emploi durant une période de contrôle.

**a)** Certes, le recourant n'a transmis ses recherches d'emploi ni pour le mois de décembre 2023, ni pour le mois de janvier 2024, de sorte qu'il s'agissait en effet de la seconde omission de respecter ses obligations de chômeur. Il faut néanmoins relever qu'à aucun moment, en particulier lors de l'entretien du 11 janvier 2024 du recourant avec son conseiller en personnel, il n'a été rendu attentif au fait qu'il devait

remettre ses recherches d'emploi dans le délai prévu par l'art. 26 al. 2 OACI.

Pourtant, lors de cet entretien, le recourant, dont l'autorisation de travailler était déjà connue de l'administration, n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2023, sans que son attention ne soit attirée sur les conséquences d'une telle omission. Cette information pourtant capitale pour qu'il puisse bénéficier de ses indemnités de chômage devait être répétée par le conseiller en personnel lors de l'entretien du mois de janvier, afin que l'assuré puisse rectifier l'erreur dans laquelle il se trouvait. Cela est d'autant plus vrai que selon les documents produits à l'appui de son acte de recours, il avait effectué au mois de janvier 2024 des recherches d'emploi dans son domaine de compétence dont l'une d'elles a au demeurant débouché sur un contrat de travail lui permettant de mettre un terme au chômage.

**b)** On peut déduire de ce qui précède que l'administration n'est pas exempte de toute critique. Elle n'a en outre réagi que très tardivement puisque ce n'est qu'une fois le dossier de l'assuré clôturé, le 28 février 2024, que la décision du 14 mars 2024 a été prise, alors même que le recourant ne touchait déjà plus le chômage et qu'il avait retrouvé un emploi par ses propres moyens. Au demeurant, les explications - non contestées par la DGEM - quant aux problèmes de notification de la décision du 14 mars 2024 (cf. opposition du 12 juillet 2024), sont un indice supplémentaire des errances de l'administration dans la gestion du cas particulier.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de réduire la quotité de la sanction à cinq jours pour tenir compte des manquements de l'administration.

**8. a)** Le recours doit ainsi être partiellement admis, et la décision sur opposition du 10 septembre 2024 de la DGEM réformée en ce sens que la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant est fixée à cinq jours dès le 1<sup>er</sup> février 2024.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens au recourant, qui procède seul (art. 61 let. g LPGA).

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

**I.** Le recours est admis.

**II.** La décision sur opposition rendue le 10 septembre 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est réformée en ce sens que la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant est fixée à cinq jours dès le 1<sup>er</sup> février 2024.

**III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- X. \_\_\_\_\_,
- 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 :