

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 juin 2024

Composition : M. WIEDLER, juge unique

Greffière : Mme Jeanneret

Cause pendante entre :

T. _____, à [...], recourante,

et

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

Art. 17 al. 1, 30 LACI ; 45 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. T._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1964, a travaillé dès le 19 mai 2014 pour la J._____, en qualité de réceptionniste au taux de 60 %. Selon courrier du 14 juin 2022, l'employeur a résilié le contrat de travail pour le 31 août 2022, l'assurée étant par ailleurs libérée de l'obligation de travailler jusqu'au terme du contrat.

L'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 5 août 2022, annonçant une disponibilité au taux de 60 % dès le 1^{er} septembre 2022. Le premier entretien de conseil avec une conseillère de l'ORP a eu lieu le 17 août 2022. Selon le procès-verbal établi à cette occasion, l'assurée a expliqué que son emploi avait été résilié en raison d'une incapacité de travail de longue durée, qu'une demande de prestations de l'assurance-invalidité était en cours d'instruction et qu'une intervention chirurgicale était prévue prochainement, laquelle entraînerait un arrêt de travail. La conseillère a noté au procès-verbal, notamment, que les recherches d'emploi avant chômage devaient être déposées à la fin du mois et que l'objectif de recherches était de huit à dix par mois, réparties du premier au dernier jour du mois (cf. procès-verbal d'entretien du 17 août 2022).

Le 6 septembre 2022, l'ORP a reçu de l'assurée le formulaire de preuves de recherches personnelles d'emploi pour les mois de juin à août 2022, contenant vingt-quatre démarches (six entre le 14 et le 25 juin, huit entre le 11 et le 28 juillet et dix entre le 3 et le 29 août 2022).

En septembre 2022, l'assurée a déposé une convocation en vue de son hospitalisation dès le 5 octobre 2022, ainsi qu'un certificat établi le 12 septembre 2022 par le Dr L._____, spécialiste en chirurgie, attestant d'une incapacité de travail à 100 % du 5 octobre au 4 novembre 2022. Le Dr L._____ a confirmé ultérieurement l'aptitude de l'assurée à reprendre le travail dès le 5 novembre 2022 (cf. certificat médical du 23 novembre 2022).

L'ORP a reçu le 30 septembre 2022 les preuves de recherches personnelles d'emploi de l'assurée pour le mois de septembre 2022 (dix-neuf démarches entre le 1^{er} et le 26 septembre), le 26 octobre 2022 celles du mois d'octobre 2022 (sept démarches effectuées le 1^{er} ainsi que du 11 au 26 octobre 2022), puis le 6 décembre 2022 celles du mois de novembre 2022 (treize recherches entre le 2 et le 26 novembre). L'assurée a par ailleurs eu deux entretiens de conseil, par téléphone le 18 novembre 2022 et en présentiel le 19 décembre 2022. Les procès-verbaux établis au cours de ces entretiens validaient les recherches déposées précédemment et fixaient un objectif de dix à douze recherches par mois, réparties sur tout le mois.

Le 31 décembre 2022, l'ORP a reçu les preuves de recherches d'emploi de l'assurée pour le mois de décembre 2022. Le formulaire comportait neuf démarches effectuées entre le 2 et le 19 décembre 2022.

Par décision du 5 janvier 2023, l'ORP a suspendu le droit aux indemnités de chômage de l'assurée pendant trois jours à compter du 1^{er} janvier 2023, en raison de recherches d'emploi insuffisantes au mois de décembre 2022.

L'assurée a formé opposition contre cette décision le 6 janvier 2023, faisant valoir qu'elle avait commencé à chercher un nouvel emploi dès que son licenciement lui avait été signifié en juin 2022 et qu'elle avait même poursuivi ses recherches lors de son arrêt de travail du 5 octobre au 4 novembre 2022. Elle a complété son argumentation le 16 janvier 2023. Relevant qu'elle s'était toujours montrée très active dans ses recherches d'emploi, elle a exposé qu'elle avait dû se rendre aux urgences entre le 21 et le 30 décembre 2022 en raison de problèmes de rein, subissant à cette occasion différents examens et un traitement antibiotique. Elle avait également dû organiser la réintégration de son appartement du 27 au 29 décembre 2022, après trois mois passés dans un appartement de prêt en raison de travaux dans son immeuble.

Un entretien de conseil a eu lieu le 25 janvier 2023, durant lequel il a été noté que les recherches de décembre 2022 étaient insuffisantes et l'objectif de dix à douze recherches par mois confirmé. L'ORP a reçu les preuves de recherches personnelles d'emploi du mois de janvier 2023 le 1^{er} février 2023, mentionnant quinze recherches datées du 4 au 30 janvier 2023.

Le 8 février 2023, l'ORP a reçu diverses pièces de la caisse de compensation de l'assurée, dont il ressort qu'elle a obtenu des mesures professionnelles organisées par l'Office de l'assurance-invalidité dès le 6 février 2023, durant lesquelles des indemnités journalières lui ont été accordées. En conséquence, l'ORP a confirmé l'annulation de l'inscription de l'assurée par courrier du 9 février 2023. L'assurée a remis le lendemain ses preuves de recherches d'emploi pour le mois de février 2023, avec trois recherches effectuées entre le 1^{er} et le 4 février.

Instruisant l'opposition, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) s'est fait remettre le formulaire d'indications de la personne assurée rempli par l'intéressée à l'attention de sa caisse de chômage pour le mois de décembre 2022, avant de rendre une décision sur opposition le 6 mars 2023 rejetant l'opposition et confirmant la décision litigieuse. Elle a constaté que les recherches d'emploi effectuées par l'assurée durant le mois de décembre 2022 étaient insuffisantes, s'agissant du nombre (neuf sur un objectif de dix à douze) et de leur répartition dans le mois (du 1^{er} au 19 décembre). Les arguments présentés ne permettaient pas d'excuser le manquement, dans la mesure où aucune incapacité de travail n'avait été attestée, ni jour sans contrôle accordé durant cette période. La quotité de la suspension était par ailleurs adéquate compte tenu de la faute légère reprochée.

B. T._____ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte du 1^{er} avril 2023, concluant implicitement à son annulation. Relevant que l'intimée avait noté par erreur dans sa décision sur opposition que les postulations effectuées en décembre 2022 était au nombre de sept au lieu

de neuf, elle a insisté sur le fait qu'elle s'était montrée particulièrement active dans ses recherches d'emploi tout au long de son chômage, ce que sa conseillère avait d'ailleurs mentionné dans le procès-verbal d'entretien du 19 décembre 2022. Elle a en outre indiqué que cette dernière lui avait dit à plusieurs reprises que neuf postulations par mois suffisaient. La recourante a joint notamment une attestation établie le 10 mars 2023 par le centre médical F._____, indiquant qu'elle avait consulté les 21 et 30 décembre 2022.

Dans sa réponse du 26 avril 2023, l'intimée a relevé que la recourante n'avait pas amené d'argument susceptible de modifier sa décision, n'ayant en particulier pas démontré une incapacité de travail durant le mois de décembre. Elle s'est référée pour le surplus à la décision litigieuse et a 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 sur le bien-fondé de la suspension du droit à l'indemnité de la recourante pendant trois jours à compter du 1^{er} janvier 2023, au motif de l'insuffisance des recherches qu'elle a effectuées durant le mois de décembre 2022.

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. 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). 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).

c) En matière de contrôle des recherches d'emploi, la période déterminante s'entend par mois civil entier (art. 27a OACI), soit du premier au dernier jour du mois concerné (TF 8C_320/2010 du 14 décembre 2010 consid. 2.1 ; TF 8C_136/2007 du 23 novembre 2007 consid. 2.1). Le nombre des recherches d'emploi à effectuer est fixé par le conseiller en personnel de l'ORP (Boris Rubin, op. cit., n° 24 ad art. 17 LACI).

Pour trancher le point de savoir si la personne assurée 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. 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). A cet égard, la continuité des démarches joue également un certain rôle, même si l'on ne saurait exiger d'emblée que l'assuré répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2).

L'absence de places vacantes, une période de vacances de certaines entreprises ou des difficultés personnelles particulières ne légitiment pas les assurés à s'abstenir de rechercher un emploi. Au contraire, plus les perspectives d'être engagé sont minces, plus les démarches de recherches d'emploi doivent s'intensifier (ATF 133 V 89 consid. 6.1.1 ; Rubin, op. cit., n. 23 ad art. 17 LACI p. 201 et les références citées).

d) 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).

4. a) En l'espèce, un objectif de huit à dix recherches d'emploi réparties dans le mois a été fixé à la recourante au cours de son premier entretien de conseil, le 17 août 2022, pour les recherches « avant chômage » dans la mesure où son contrat de travail n'était pas encore échu. L'intéressée a largement atteint cet objectif et celui-ci a été ajusté lors de l'entretien de conseil suivant, le 18 novembre 2022. La recourante a alors été priée d'effectuer chaque mois dix à douze recherches réparties dans le mois. Ce nouvel objectif a été répété au cours de l'entretien de conseil du 19 décembre 2022, étant relevé que l'assurée l'avait largement dépassé en septembre et en novembre 2022.

Pour le mois de décembre 2022 en revanche, la recourante a annoncé neuf postulations, effectuées entre le 2 et le 19 décembre 2022, ce qu'elle ne conteste pas. Il en découle que l'objectif quantitatif mensuel minimal n'a pas été atteint et que la recourante n'a réalisé aucune recherche d'emploi du 20 au 31 décembre 2022.

b) Dans un premier moyen, la recourante a fait valoir qu'elle n'avait pas pu procéder à des postulations sur le troisième tiers du mois de décembre 2022 en raison de problèmes de santé et d'un déménagement qu'elle n'avait pu anticiper.

Certes, une incapacité de travail passagère au sens de l'art. 28 al. 1 LACI peut entraîner la suppression de l'obligation de chercher un travail durant la période concernée. Une telle incapacité doit toutefois être prouvée par le dépôt d'un certificat médical (art. 28 al. 5 LACI). A cet égard, la pièce déposée par la recourante atteste uniquement qu'elle a consulté dans un centre médical à deux reprises, le 21 puis le 30 décembre 2022, ce qui ne suffit pas pour admettre l'existence d'une

incapacité de travail entre ces deux dates. S'agissant par ailleurs du déménagement, outre le fait que la recourante n'a amené aucun élément de preuve à ce propos, il ressort des explications données que cet événement l'a occupée du 27 au 29 décembre 2022, et non l'entier de la période concernée. Cette argumentation ne permet donc pas, en particulier, d'excuser l'absence de postulation pendant onze jours

c) Dans un second moyen, la recourante a fait valoir que sa conseillère avait déclaré à plusieurs reprises que neuf postulations suffisaient. Elle a en outre mis en avant les importants efforts fournis depuis qu'elle a reçu sa lettre de licenciement, en particulier durant le mois d'octobre 2022 où elle a continué ses postulations malgré un arrêt de travail pour motifs médicaux. Il en était résulté qu'elle avait répondu à toutes les annonces disponibles.

Les procès-verbaux d'entretien de conseil mentionnent clairement un objectif de dix à douze recherches réparties dans le mois dès novembre 2022. Ce chiffre est souvent cité comme référence dans la jurisprudence et ne paraît pas disproportionné dans le cas de la recourante, dès lors que sa profession peut être exercée dans de nombreux domaines économiques. Quoi qu'il en soit, la recourante n'a apporté aucun élément susceptible de rendre vraisemblable que sa conseillère eût donné par oral un objectif plus bas que celui inscrit dans le procès-verbal, surtout en regard du nombre de postulations annoncées par l'intéressée en septembre et en novembre 2022.

Par ailleurs, il est constant qu'hormis le mois de décembre 2022 litigieux, la recourante s'est montrée assidue dans ses recherches d'emploi et qu'elle a régulièrement fourni des efforts dépassant l'objectif fixé. Cette circonstance ne permet cependant pas de compenser le manquement concernant le mois de décembre 2022, car les efforts doivent rester continus tout au long du chômage, de manière à augmenter les chances de retour à l'emploi. En effet, il est attendu des personnes assurées qu'elles se comportent comme si l'assurance-chômage n'existait pas. Cela implique notamment que, lorsque la situation économique est

telle que les offres d'emploi ne sont pas nombreuses dans le domaine d'activité exercé précédemment, les personnes assurées fournissent plus d'efforts, en adressant des postulations spontanées, voire en étendant leurs recherches à d'autres secteurs d'activité (cf. supra, consid. 3a).

d) Ainsi, il y a lieu de constater que l'intimé a retenu à juste titre que les recherches d'emploi de l'assurée étaient insuffisantes durant le mois de décembre 2022, en l'absence de toute période d'incapacité de travail ou de jour sans contrôle. La suspension du droit à l'indemnité devant être confirmée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

5. 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 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 (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 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, le barème prévoit une suspension de trois à quatre jours la première fois (faute légère), respectivement de cinq à neuf jours la deuxième fois (faute légère) et de dix à dix-neuf jours la troisième fois (faute légère à moyenne ; Bulletin LACI IC, D79, n° 1.C).

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, l'intimée a retenu une faute légère et fixé la suspension à trois jours, soit le minimum prévu dans le barème pour un premier manquement. Les arguments de la recourante ne permettent pas de s'écarter de cette appréciation, étant relevé qu'il lui appartenait d'annoncer une éventuelle incapacité de travail ou de solliciter des jours sans contrôle. La quotité de la suspension doit par conséquent être confirmée.

6. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. ^{f^{bis}} LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et 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 rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 6 mars 2023 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 :

- T. _____,
- 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 :