

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 2 septembre 2022

Composition : M. PIGUET, juge unique
Greffière : Mme Tedeschi

Cause pendante entre :

V. _____, à [...], recourant,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 17 al. 1 et 30 al. 1 let. c LACI ; 45 al. 3 OACI.

E n f a i t :

A. Le 14 septembre 2020, V._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP). Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert à compter du 1^{er} octobre 2020.

A teneur d'un procès-verbal d'entretien de conseil du 6 octobre 2020, la conseillère en placement de l'assuré lui a fixé comme objectif d'effectuer au minimum trois à quatre recherches d'emploi « de manière régulière, chaque semaine », à défaut de quoi lesdites recherches pourraient être qualifiées d'insuffisantes. Ces exigences ont été répétées lors des entretiens de conseil des 11 février, 19 mars et 4 mai 2021 (cf. procès-verbaux des 11 février, 19 mars et 4 mai 2021).

Entre les mois de février et août 2021, l'ORP a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage à plusieurs reprises, par décision du 17 février 2021 (pour abandon d'une mesure du marché du travail au mois de janvier 2021), par deux décisions du 3 juin 2021 (pour absence de recherches d'emploi pour les mois de février et mars 2021) et par deux décisions rendues le 17 août 2021 (pour insuffisance de recherches d'emploi s'agissant des mois de juin et juillet 2021).

Le 6 septembre 2021, l'assuré a remis à l'ORP, d'une part, le formulaire des preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi pour le mois d'août 2021, lequel faisait état de neuf recherches d'emploi réalisées entre le 2 et le 31 août 2021. D'autre part, l'assuré a communiqué un certificat médical du 12 août 2021 du Dr T._____, spécialiste en médecine interne générale, lequel attestait d'une incapacité de travail totale entre le 12 et le 18 août 2021.

Par décision du 20 octobre 2021, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de chômage de l'assuré pour seize jours à compter du

1^{er} septembre 2021, celui-ci n'ayant pas réalisé des recherches d'emploi suffisantes pour le mois d'août 2021.

En parallèle, par décision du 17 septembre 2021 de l'ORP, confirmée sur opposition le 10 novembre 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (depuis le 1^{er} juillet 2022 : Direction générale de l'emploi et du marché du travail ; ci-après : le SDE ou l'intimé), l'assuré a été considéré comme inapte au placement du 13 août au 26 octobre 2021, au motif qu'il avait accumulé des motifs de sanction et continuellement refusé, malgré les avertissements, de se conformer aux directives de l'assurance-chômage.

Dans une décision rectificative du 13 janvier 2022, laquelle annulait et remplaçait sa précédente décision du 20 octobre 2021, l'ORP a, compte tenu de l'inaptitude au placement de l'intéressé prononcée du 13 août au 26 octobre 2021, réduit la suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assuré à six jours s'agissant des recherches d'emploi insuffisantes pour le mois d'août 2021.

Le 2 février 2022, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision du 13 janvier 2022 et s'est prévalu du fait qu'il avait scrupuleusement respecté les objectifs fixés par sa conseillère en placement, ayant effectué neuf recherches d'emploi au cours du mois d'août 2021, tout en rappelant qu'il avait été en incapacité de travail totale entre le 12 et le 18 août 2022.

Par décision sur opposition du 12 avril 2022, le SDE a rejeté l'opposition, considérant que la suspension du droit à l'indemnité de chômage était justifiée tant dans son principe que dans sa quotité. L'assuré n'avait en effet pas respecté les objectifs de trois à quatre recherches d'emploi posés par sa conseillère en placement, n'ayant notamment effectué que deux postulations entre le 2 et le 8 août 2021 ainsi que deux recherches durant la semaine du 9 au 15 août 2021.

B. **a)** Par acte du 19 mai 2022, V._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 12 avril 2022, concluant à son annulation. Il a réitéré les arguments développés dans son acte d'opposition du 2 février 2022 et requis que la Cour de céans se prononce sur les cinq derniers mois au cours desquels les indemnités de chômage ne lui avaient pas été versés.

b) Dans sa réponse du 20 juin 2022, le SDE a conclu au rejet du recours, reprenant les explications développées dans la décision attaquée.

E n d r o i t :

1. **a)** La loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [LACI ; 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 de l'ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [OACI ; 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 de la loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; 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. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 144 II 359 consid. 4.3; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'occurrence, le litige porte sur le bien-fondé de la suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pour une durée de six jours dès le 1^{er} septembre 2021 au motif de recherches d'emploi insuffisantes s'agissant du mois d'août 2021. En revanche, les conclusions du recourant portant sur les cinq mois ayant précédé le dépôt de son recours et au cours desquels il n'aurait pas perçu d'indemnités de chômage sont irrecevables, dans la mesure où elles outrepassent l'objet de la contestation défini par la décision attaquée. La présente procédure n'est en effet pas le lieu pour examiner les autres sanctions qui ont été prononcées à l'égard du recourant et la décision d'inaptitude au placement dont il a fait l'objet.

3. a) 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.

b) 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 sanction est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter ou réduire en faisant répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.1.1 et 6.2.2 ; 126 V 130 consid. 1 ; TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2.3).

Le droit à l'indemnité de chômage a en effet 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 123 V 88 consid. 4c et les références ; TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 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).

Ainsi, selon 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 qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Ce motif de suspension permet de sanctionner non seulement en cas de faute intentionnelle, mais aussi en cas de négligence, même légère (Rubin, op. cit., n° 15 ad art. 30 LACI).

c) 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).

Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait 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 l'assuré au regard des circonstances concrètes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3).

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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 130 III 321 consid. 3.2 ; 126 V 353 consid. 5b ; 125 V 193 consid. 2 ; 121 V 45 consid. 2a et les références citées).

b) Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge, dont la portée est toutefois restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 ; 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2 ; TF 9C_694/2014 du 1^{er} avril 2015 consid. 3.2).

5. a) En l'espèce, il y a lieu de constater que les recherches d'emploi effectuées par le recourant entre le 1^{er} et le 12 août 2021 - le recourant ayant été considéré comme inapte au placement à compter du 13 août 2021 (cf. décision du 17 septembre 2021 de l'ORP, confirmée sur opposition le 10 novembre 2021 par l'intimé) - n'étaient pas satisfaisantes sur le plan quantitatif.

En effet, il ressort du formulaire de preuves des recherches d'emploi pour le mois d'août 2021 et des explications du recourant que celui-ci avait effectué neuf recherches d'emploi au cours du mois d'août 2021, respectivement trois recherches entre le 1^{er} et le 12 août 2021 – pour autant que l'on puisse considérer les indications temporelles données par le recourant sur ledit formulaire comme étant fiables, celui-ci ayant mentionné plus de dates que de postulations effectuées. Or la conseillère en placement avait constamment demandé au recourant d'effectuer trois à quatre recherches par semaine au minimum (cf. procès-verbaux des entretiens de conseil des 6 octobre 2020 et 11 février, 19 mars et 4 mai 2021). Contrairement à ce que soutient le recourant, il n'y a pas lieu de tenir compte de la période au cours de laquelle il était sous certificat médical, cette période étant pour l'essentiel postérieure à la période litigieuse, étant au surplus précisé que le recourant a, selon les informations figurant sur le formulaire susmentionné, effectué des démarches durant cette période.

Il convient également de relever, même si cela n'est pas pertinent pour qualifier en l'occurrence le comportement du recourant, que celui-ci a, au cours du mois d'août 2021, effectué une partie de ses démarches dans le secteur de la vente et de l'hôtellerie-restauration, alors même que sa conseillère en placement l'avait rendu expressément attentif au fait qu'il n'avait aucune chance de décrocher un emploi au vu de son niveau de français (voir à cet égard le procès-verbal de l'entretien de conseil du 5 juillet 2021). A cela s'ajoute que plusieurs entreprises contactées l'avaient déjà été récemment (voir à cet égard les preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi du mois d'avril 2021 [Q. _____ ; P. _____]).

b) Au final, il y a lieu de constater que l'autorité intimée n'a pas violé le droit fédéral en considérant que le recourant n'a pas fourni, entre le 1^{er} et le 12 août 2021, tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour abrégé le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI et en décidant de sanctionner son comportement.

6. La sanction étant justifiée dans son principe, il reste à en examiner la quotité.

a/aa) 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).

Selon l'art. 45 al. 5 OACI, si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence (première phrase). Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (seconde phrase).

bb) 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). S'agissant du cas des recherches insuffisantes pendant la période de contrôle, la faute doit être considérée comme étant légère et la sanction varie entre trois et neuf jours pour les deux premiers manquements. En revanche, dès la troisième violation, la faute peut être qualifiée de légère ou moyenne et la suspension est comprise entre dix et dix-neuf jours (Bulletin LACI IC, D79, ch. 1C). Un tel barème constitue un instrument précieux pour les 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 de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (TF 8C_747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.1 et la référence citée).

cc) 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_747/2019 du 20 mars 2019 consid. 4.2 et 4.3).

b) En l'occurrence, il y a lieu de constater que l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en qualifiant la faute de moyenne, eu égard aux nombreux antécédents du recourant, et en fixant la durée de la suspension à six jours, compte tenu de l'inaptitude au placement constatée à partir du 13 août 2021. Il a en effet correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce ainsi que de la nature de la faute du recourant, dans la mesure où ce dernier avait déjà été préalablement sanctionné à diverses reprises, soit pour abandon d'une mesure du marché du travail au mois de janvier 2021 (cf. décision du 17 février 2021 de l'ORP), pour absence de recherches d'emploi pour les mois de février et mars 2021 (cf. deux décisions du 3 juin 2021 de l'ORP) et pour insuffisance de recherches d'emploi s'agissant des mois de juin et juillet 2021 (cf. deux décisions du 17 août 2021 de l'ORP).

7. a) En définitive, le recours doit être rejeté et, partant, 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
prononce :**

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision sur opposition rendue le 12 avril 2022 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué d'indemnité de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- V. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- 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 :