

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 16 novembre 2022

Composition : M. PIGUET, juge unique
Greffier : M. Addor

Cause pendante entre :

W._____, à **Q.**_____, recourante,

et

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

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

E n f a i t :

A. W._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1985, a travaillé en qualité d'assistante médicale au sein du cabinet médical du Dr X._____ du 1^{er} septembre 2005 au 31 octobre 2019, date pour laquelle elle a résilié les rapports de travail afin de pouvoir s'occuper de sa famille.

Le 8 mars 2022, W._____ s'est inscrite en tant que demandeuse d'emploi à 80 % auprès de l'Office régional de placement d'I._____ (ci-après : l'ORP), en sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Par décision du 12 mai 2022, l'ORP a suspendu l'assurée dans son droit à l'indemnité de chômage pendant douze jours à compter du 8 mars 2022, au motif qu'elle n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage.

Le 23 mai 2022, W._____ s'est opposée à cette décision. A sa décharge, elle a expliqué qu'il lui paraissait normal d'avoir attendu de s'être entretenue avec sa conseillère ORP avant d'envoyer des offres d'emploi. Elle faisait par ailleurs observer qu'elle ne disposait alors pas d'accès à la plateforme de recherches d'emploi si bien qu'elle n'avait pas pu mettre son dossier en ligne et, partant, n'avait pas été en mesure de faire des offres de service. Quoi qu'il en soit, elle avait déjà eu divers entretiens, avait effectué plusieurs journées de stage et attendait de recevoir un contrat pour signature. Dans ces conditions, elle estimait avoir fait le maximum pour retrouver un emploi, si bien que la sanction prononcée à son endroit s'avérait injustifiée.

Par décision sur opposition du 16 septembre 2022, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM) a rejeté l'opposition formée par W._____. Après avoir rappelé qu'elle avait sollicité des prestations de l'assurance-chômage à compter du 8 mars 2022, la DGEM a considéré qu'en vertu des règles applicables, les trois

mois ayant précédé l'ouverture du droit de l'assurée aux indemnités - en l'occurrence du 8 décembre 2021 au 7 mars 2022 - constituaient la période à examiner pour évaluer si elle avait suffisamment recherché un emploi avant chômage. La DGEM a ainsi constaté que l'assurée n'avait effectué aucune recherche d'emploi durant la période précitée, du moins que les preuves de celles-ci ne figuraient pas au dossier. Compte tenu du principe selon lequel un assuré doit entreprendre tout ce qui est en son pouvoir afin de prévenir la réalisation du risque assuré ou l'abréger, W._____ se devait d'agir comme si l'assurance-chômage n'existait pas. Autrement dit, il lui incombait de prendre ses dispositions et de rechercher un emploi afin de ne pas se retrouver sans revenu. Au demeurant, le caractère notoire du comportement à adopter en pareilles circonstances excluait tout renseignement préalable. Le fait qu'elle ait retrouvé un emploi à compter du 8 août 2022 n'y changeait rien car il lui appartenait d'effectuer des offres d'emploi avant chômage. La DGEM a dès lors retenu que l'assurée n'avait pas déployé tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour trouver un emploi convenable durant la période ayant précédé l'ouverture de son droit aux indemnités de chômage. C'était dès lors à juste titre qu'elle avait été sanctionnée. En qualifiant la faute de légère et en retenant une durée de suspension de douze jours correspondant au minimum prévu par l'autorité de surveillance en cas d'absence de recherches d'emploi pendant un délai de congé de trois mois, l'ORP avait correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances.

B. a) Par acte du 21 septembre 2022, W._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 16 septembre 2022 dont elle a demandé l'annulation. Pour l'essentiel, elle a expliqué avoir renoncé de son propre gré à toute activité professionnelle pour être mère au foyer car elle élevait seule son fils. Cela étant, au moment de s'annoncer à l'assurance-chômage, elle ignorait qu'il lui incombait d'effectuer des postulations durant les trois mois précédant son inscription. Quoi qu'il en soit, c'était la première fois qu'elle sollicitait des prestations de cette assurance après une carrière professionnelle de 17 ans sans difficulté

majeure. De plus, contrairement à ce qui était mentionné dans la décision sur opposition attaquée, les trois mois précédant son inscription à l'ORP ne constituaient pas un délai de congé, ce que les organes de l'assurance-chômage n'ignoraient pas. Pour le reste, elle n'avait pas perdu son emploi et n'était pas menacée de tomber au chômage, son inscription ayant été motivée par ses attentes quant à un soutien dans ses recherches d'emploi.

b) Dans sa réponse du 24 octobre 2022, la DGEM 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 la suspension de la recourante dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage durant douze jours pour ne pas avoir effectué de recherches d'emploi entre le 8 décembre 2021 et le 7 mars 2022.

3. a) Aux termes 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, et d'apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. L'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (art. 20a al. 3 OACI ; cf. TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement, de sorte qu'un assuré doit être sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (ATF 124 V 225 consid. 5b; TF 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1).

On ajoutera que l'on est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante de leurs recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche. L'obligation de chercher du travail subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel ; elle ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (TF 8C_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 4.2 ; TF 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1).

b) Lorsqu'un assuré ne sait pas à quel moment il va s'inscrire au chômage car sa décision dépend de facteurs divers, il devra être sanctionné en cas d'absence ou d'insuffisance de recherches d'emploi avant l'inscription au chômage. En effet, même dans ce cas, l'assuré doit assumer une partie du dommage ainsi causé à l'assurance, soit celui qui résulte d'une sollicitation des prestations de celle-ci sans efforts

préalables pour trouver un emploi (BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 15 ad art. 17, p. 200).

c) 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 (ATF 124 V 225 consid. 4a). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; ATF 124 V 225 précité consid. 6; TF 8C_463/2018 du 14 mars 2019 consid. 3). 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, des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.2 et les références).

4. a) En l'occurrence, force est de constater que la recourante n'a effectué aucune démarche au cours des trois mois qui ont précédé l'ouverture du délai-cadre.

b) La recourante ne peut pas se prévaloir de motifs permettant de relativiser les exigences en matière de nombre de recherches d'emploi à effectuer.

aa) En premier lieu, la recourante ne saurait invoquer son ignorance quant à son obligation de recherches d'emploi. En cas d'absence d'emploi et de l'imminence d'un recours à l'assurance, l'obligation de procéder à des offres de services est considérée comme une règle élémentaire de comportement qu'il ne s'impose pas de rappeler aux assurés. En effet, il est notoire que l'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage et que, même sans avoir été renseignés par l'autorité, les assurés sont censés connaître ces devoirs. En cas de violation de leurs obligations, une sanction peut ainsi être prononcée même en l'absence de renseignement avant l'inscription à l'ORP. Dans ce contexte, il importe donc peu que

l'ORP n'ait pas (suffisamment) informé la recourante des exigences en matière de recherches d'emploi avant chômage pour juger du bien-fondé de la sanction litigieuse. En tout état de cause, il convient de rappeler que l'erreur de droit, qui est admise de manière restrictive, est fondée sur l'idée que le justiciable doit d'efforcer de prendre connaissance de la loi et que son ignorance ne lui permet de s'exculper que dans des cas exceptionnels (ATF 129 IV 238 consid. 3.1). L'ignorance de la loi ne constitue donc en principe pas une raison suffisante et il appartient à celui qui se trouve face à une situation juridique qu'il ne maîtrise pas de prendre les renseignements nécessaires (ATF 128 IV 201 consid. 2).

bb) En second lieu, la recourante avance avoir délibérément différé son inscription au chômage pour des raisons personnelles, lesquelles l'auraient empêchée de trouver un emploi. Cet argument est toutefois sans pertinence sur l'examen des recherches d'emploi avant chômage. En effet, rien n'indique que la recourante n'était pas en mesure, dès lors qu'elle envisageait de s'inscrire auprès de l'assurance-chômage, d'effectuer - sous forme notamment spontanée - des recherches d'emploi. Il convient à cet égard de rappeler que l'obligation de rechercher un emploi vaut également durant la période qui précède l'inscription au chômage, lorsque celle-ci ne se fait pas immédiatement à la fin des rapports de travail (RUBIN, op. cit, n. 15 ad art. 17 et considérant 3b *supra*). La recourante n'amène pas la preuve qu'elle aurait été empêchée de prendre un emploi durant cette période, ni d'arguments, pièces à l'appui, permettant l'examen d'une dispense de l'obligation de rechercher un emploi. En pareilles circonstances, la recourante ne peut dès lors rien tirer en sa faveur du fait qu'elle a retrouvé un emploi à compter du mois d'août 2022 pour pallier l'absence de postulations avant son inscription à l'assurance-chômage.

c) Dans ces conditions, 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 éviter le chômage au sens de l'art. 17 al. 1 LACI. Sur le principe, la suspension de son droit à l'indemnité de chômage n'est donc pas critiquable.

5. Il convient encore d'examiner la quotité de la suspension prononcée à l'égard de la recourante.

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).

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, valable dès le 1^{er} juillet 2022, chiffre 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 de l'intéressé 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 et la référence citée).

b) En l'espèce, la durée de la suspension, fixée à douze jours, échappe à la critique dès lors que l'autorité intimée a retenu l'existence d'une faute légère et prononcé une sanction s'inscrivant dans ce cadre (art. 45 al. 3 OACI). Elle n'apparaît en outre pas disproportionnée, compte tenu de l'absence totale de recherches d'emploi effectuées durant la période (en l'occurrence trois mois) pour laquelle il y a lieu de constater l'insuffisance des efforts de la recourante.

6. **a)** En définitive, le recours, mal fondé, 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
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 16 septembre 2022 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 :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme W. _____
- 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 :