

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 10 octobre 2019

---

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique  
Greffière : Mme Kuburas

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

et

**SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE**, à Lausanne,  
intimé.

---

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

**E n f a i t :**

**A.** B. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], a travaillé en qualité d'agente commerciale du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 28 février 2019 auprès de la société H. \_\_\_\_\_, sise au [...].

Le 14 février 2019, l'assurée s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) en tant que demandeuse d'emploi à 100 % et a, à ce titre, sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 1<sup>er</sup> mars 2019 auprès de la Caisse cantonale de chômage. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a conséquemment été ouvert à compter de cette date.

Lors d'un entretien de conseil du 4 mars 2019, l'assurée a remis à sa conseillère ORP divers documents, dont notamment :

- deux formulaires de recherches d'emploi relatifs aux mois de janvier et février 2019, répertoriant les démarches entreprises durant la période précédant son inscription à l'assurance-chômage et faisant état de douze recherches d'emploi effectuées entre le 17 janvier et le 28 février 2019,
- une lettre de licenciement du 14 décembre 2018 de la société H. \_\_\_\_\_ à l'égard de l'assurée pour le 28 février 2019 et signée le même jour par l'assurée.

Par décision du 5 mars 2019, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019, au motif que les recherches d'emploi présentées pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage étaient insuffisantes.

Par courrier du 21 mars 2019, l'assurée a formé opposition auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le Service de l'emploi ou l'intimé) contre la décision précitée. Si l'assurée a certes concédé ne pas avoir entrepris le nombre de recherches d'emploi

qui était attendu de sa part, elle a ajouté en avoir néanmoins effectué durant les mois de janvier et février 2019. De plus, elle ignorait qu'elle avait l'obligation de rechercher également un emploi durant les quinze derniers jours du mois de décembre 2018, arguant que lors de son passage à l'ORP seuls deux formulaires de recherches d'emploi lui ont été remis. Elle s'est aussi prévalu du fait qu'elle n'avait pas assisté à la séance d'information pour demandeurs d'emploi et que sa conseillère ORP aurait pu lui donner un avertissement. Elle a en outre mis en avant les répercussions de cette pénalité sur sa situation financière, tout en précisant avoir déjà subi cinq jours de pénalité lors de son inscription. Elle a enfin soutenu qu'à l'âge de soixante-deux ans, il n'était pas aisé de retrouver un emploi.

Par décision sur opposition du 29 avril 2019, le Service de l'emploi a rejeté l'opposition formée par l'assurée et confirmé la décision du 5 mars 2019. Dans sa motivation, le Service de l'emploi a estimé que les efforts déployés par l'assurée durant la période précédant son chômage étaient insuffisants, malgré son âge et le fait qu'elle n'avait pas encore assisté à la séance d'information pour demandeurs d'emploi. Le Service de l'emploi a relevé que si l'assurance-chômage n'existait pas, il ne faisait aucun doute que l'assurée aurait déployé des efforts plus conséquents en vue de retrouver un emploi avant d'émarger au chômage, et que l'obligation de rechercher un emploi avant le chômage n'était pas subordonnée à une information préalable. Il a finalement confirmé la durée de la suspension, considérant que l'ORP avait correctement tenu compte des circonstances du cas d'espèce.

**B.** Par acte du 15 mai 2019, B.\_\_\_\_\_ interjette recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 29 avril 2019, en concluant implicitement à son annulation. A l'appui de son pourvoi, elle renvoie à son courrier d'opposition du 21 mars 2019 et explique que si elle avait su qu'elle devait faire des recherches d'emploi au mois de décembre 2018, elle en aurait effectué. Elle précise qu'elle présente une situation financière difficile à la

suite des pénalités, notamment celle de cinq jours subie au mois de mars 2019. Elle requiert, en outre, l'indulgence de la Cour de céans.

Par réponse du 13 juin 2019, l'intimé propose le rejet du recours et le maintien de la décision entreprise, tout en précisant que la situation financière complexe de la recourante ne peut être prise en considération dans l'évaluation de la gravité de la faute.

Par réplique du 4 juillet 2019, la recourante réitère que si elle avait su qu'elle devait faire des recherches d'emploi durant le mois décembre 2018, elle se serait exécutée.

### **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)** La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du nombre de jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage, la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Dans le cas d'espèce, le litige porte sur le point de savoir si l'intimé était fondé à suspendre le droit de la recourante à l'indemnité de chômage durant cinq jours, en raison de recherches d'emploi insuffisantes au cours de la période ayant précédé l'ouverture de ce droit.

**3. a)** Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir un droit à des prestations de l'assurance-chômage 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.

**b)** 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 123 V 88 consid. 4c et les références citées). 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. C'est par rapport à cette fiction que doivent être évalués les efforts des assurés en vue de diminuer le dommage (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17).

**c)** Sur le plan temporel, l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (Rubin, op. cit., n° 9 ad art. 17 et les références citées). 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). L'obligation de rechercher un emploi vaut bien entendu en fin de rapport de travail de durée indéterminée ; un assuré doit ainsi rechercher un emploi pendant le délai de congé, dès la signification de celui-ci (Rubin, op. cit., n° 10 ad art.

17 et les références citées ; cf. TF 8C\_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.1 et les références citées).

**d)** Pour juger du caractère suffisant des efforts consentis par l'assuré dans la recherche d'un nouvel emploi, est pris en considération non seulement le nombre, mais aussi la qualité des démarches entreprises. Si la jurisprudence indique que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; 124 V 225 consid. 4a et 6 ; TF C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2), 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\_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 2.2 et les références citées).

**e)** 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. Une telle mesure vise 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 tant que sanction administrative, la suspension du droit à l'indemnité a ainsi pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 et les références citées ; TF 8C\_40/2016 du 21 avril 2016 consid. 2 ; 8C\_316/07 du 16 avril 2008 consid. 2.1.2).

**4.** En l'espèce, l'intimé a analysé les efforts déployés par la recourante pour retrouver un emploi au cours de la période précédant le début de son chômage depuis la connaissance de son licenciement, soit du 14 décembre 2018 au 28 février 2019.

Durant la période à examiner (14 décembre 2018 au 28 février 2019), la recourante a transmis à l'ORP deux formulaires relatifs à cette période faisant état de douze recherches d'emploi effectuées entre le 17

janvier et le 28 février 2019. Si la moyenne de dix à douze recherches par mois indiquée par le Tribunal fédéral n'est certes qu'un ordre de grandeur général qu'il convient d'éviter de schématiser, elle reste néanmoins un point de repère utile dans bon nombre de cas (cf. consid. 3d *supra*). En l'occurrence, à l'instar de l'intimé, il est indéniable de considérer que l'intéressée a déployé un effort insuffisant en n'entreprenant que douze démarches sur une période de deux mois et dix-huit jours.

**a)** De son côté, la recourante ne conteste au demeurant pas cette obligation dans son principe, mais argue qu'elle ignorait qu'elle devait entreprendre des démarches dès le 14 décembre 2018.

En vertu de la jurisprudence précitée (cf. consid. 3c *supra*), il est constant que l'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, plus précisément dès la signification du congé. Ainsi, l'examen par l'intimé des recherches d'emploi dès le 14 décembre 2018 n'est pas critiquable. En effet, à partir de cette date, le risque que la recourante ait recours aux prestations de l'assurance-chômage était indéniable, ce qu'elle ne pouvait pas valablement ignorer. On était donc en droit d'attendre de sa part qu'elle recherche un emploi dès la connaissance de son congé (14 décembre 2018), quand bien même elle n'avait pas été informée des conséquences de son inaction. Le fait qu'on ne lui ait remis que deux formulaires de recherches d'emploi relatifs à la période avant chômage ne lui est ainsi d'aucun secours.

**b)** La recourante ne convainc pas lorsqu'elle soutient qu'elle n'avait pas encore assisté à la séance d'information pour demandeurs d'emploi. A cet égard, on rappelle que l'obligation de rechercher activement un emploi avant le chômage n'est pas subordonnée à une information préalable, car les assurés ont l'obligation de se comporter comme si l'assurance n'existait pas (cf. consid. 3b *supra*). Dans un tel cas, il ne fait aucun doute que la recourante aurait déployé des efforts plus conséquents pendant la période concernée, afin d'augmenter ses chances

de retrouver rapidement un emploi et d'éviter d'émerger à l'assurance-chômage.

**c)** La recourante ne peut pas non plus tirer argument du fait que sa situation est particulière (âge). En effet, le principe de rechercher un emploi avant chômage est une règle élémentaire de comportement valable de manière générale, de sorte que l'âge des assurés, bien qu'il entrave les chances de succès, ne les empêche pas de rechercher plus intensivement un emploi (ATF 124 V 225 consid. 6).

**d)** Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la recourante n'a 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. L'intimé était donc fondé à prononcer une suspension du droit de la recourante aux indemnités de chômage pour recherches d'emploi insuffisantes durant la période précédant ce droit.

En effet, les obligations du chômeur découlent directement de la loi et n'impliquent ni une information préalable, ni un avertissement préalable (TF 8C\_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5).

**5.** La sanction étant justifiée dans son principe, il reste encore 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 en l'occurrence soixante jours par motif de suspension. L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b).

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).

Le barème de suspension prescrit par le Secrétariat d'Etat à l'économie, autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, (ci-après : SECO) prévoit une suspension de trois à douze jours dans l'exercice du droit à l'indemnité en cas de recherches d'emploi insuffisantes avant chômage (Bulletin du SECO relatif à l'indemnité de chômage [Bulletin LACI IC], chiffre D79/1.A).

**b)** Il résulte de la jurisprudence que la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité, et que le barème adopté par le SECO, qui constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons, 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\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.1 et 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1 [non publié in ATF 139 V 164]).

Les tribunaux cantonaux des assurances peuvent contrôler l'exercice, par les organes d'exécution compétents, du pouvoir d'appréciation dont ceux-ci jouissent lors de la fixation du nombre de jours de suspension. Toutefois, en l'absence d'un excès ou d'un abus de pouvoir d'appréciation – constitutif d'une violation du droit –, les tribunaux cantonaux des assurances ne peuvent, sans motif pertinent, substituer leur propre appréciation à celle de l'administration. Ils doivent s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître leur propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; 126 V 75 consid. 6 ; TF 8C\_285/2011 du 22 août 2011 consid. 3.1).

**c)** En l'occurrence, l'intimé a retenu une faute légère au sens de l'art. 45 al. 3 let. a OACI et a prononcé une suspension de cinq jours

dans l'exercice du droit de la recourante à l'indemnité de chômage, se rapprochant du seuil inférieur de la fourchette prévue par le barème du SECO dans le cas de recherches d'emploi insuffisantes pendant la période avant chômage. Cette approche n'est en l'espèce pas contestable, bien que la recourante soutient qu'elle est dans une situation financière complexe. Les difficultés financières ne sont pas un critère à prendre en considération dans l'évaluation de la gravité de la faute (TF C 21/05 du 26 septembre 2005 consid. 6 et les références citées ; Rubin, op. cit., n° 109 ad art. 30 LACI).

Partant, l'intimé a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Il n'y a ainsi pas lieu de modifier la sanction infligée à la recourante.

**d)** Quant à la pénalité de cinq jours que la recourante invoque avoir subi au mois de mars 2019, il apparaît qu'elle fasse allusion à l'observation du délai d'attente qui doit être observé par tout assuré une seule fois par délai-cadre et qui est déterminé au regard du gain assuré ainsi que d'une éventuelle obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans (art. 18 al. 1 LACI et 6a OACI). Ce délai d'attente est donc indépendant d'une quelconque sanction.

**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, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante – qui a du reste agi sans l'aide d'un mandataire professionnel – n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours déposé le 15 mai 2019 par B.\_\_\_\_\_ est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 29 avril 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage est confirmée.
- 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 :

- B.\_\_\_\_\_, à [...],
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :