

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 mars 2024

Composition : Mme PASCHE, juge unique
Greffière : Mme Toth

Cause pendante entre :

S._____, à [...], recourante,

et

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL,
Direction de l'autorité cantonale de l'emploi,** à Lausanne, intimée.

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

E n f a i t :

A. S. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], travaillait pour le compte de D. _____ SA depuis le 1^{er} novembre 2013. Par courrier remis en mains propres le 26 avril 2023, son employeur l'a licenciée avec effet au 31 juillet 2023.

L'assurée s'est inscrite le 1^{er} août 2023 en qualité de demandeuse d'emploi à 60 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), sollicitant l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Lors d'un premier entretien avec sa conseillère en placement le 10 août 2023, l'assurée a indiqué chercher un poste de conseillère en placement, d'assistante ou de responsable des ressources humaines ou d'assistante de direction. Il a été convenu qu'elle effectuerait deux à trois recherches d'emploi par semaine, objectif qui a ensuite été confirmé à chaque entretien.

Ce jour-là, l'assurée a remis à sa conseillère en placement le formulaire de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi, sur lequel elle a mentionné deux postulations effectuées en octobre 2022, six postulations effectuées en mai 2023, deux postulations effectuées en juin 2023 et quatre postulations effectuées en juillet 2023.

Par décision du 24 août 2023, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Pôle suspension du droit, a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours à compter du 1^{er} août 2023, au motif que ses recherches d'emploi précédant son droit à l'indemnité de chômage étaient insuffisantes.

Le 14 septembre 2023, l'assurée a formé opposition à l'encontre de la décision précitée. Elle a expliqué que le propriétaire du cabinet pour lequel elle travaillait prenant sa retraite, il l'avait licenciée au

31 juillet 2023. Durant les trois mois de préavis, elle avait organisé le bouclage de tous les aspects administratifs de la société et participé aux discussions et négociations de potentielle reprise de l'entreprise, qui lui aurait permis de poursuivre son activité lucrative. L'assurée a également soutenu avoir actionné son réseau et effectué des recherches d'emploi afin de retrouver un emploi au plus vite. Dans ces circonstances, sa conseillère ORP lui aurait indiqué que ses douze postulations durant la période précédant son chômage étaient suffisantes.

Par décision sur opposition du 6 novembre 2023, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision contestée. Elle a indiqué que, selon le Tribunal fédéral, faire actionner son réseau ne saurait remplacer une réelle recherche d'emploi à proprement parler. Par ailleurs, le fait que l'assurée ait dû réaliser des opérations administratives de bouclage ne permettait pas non plus de voir la situation différemment, puisque l'employeur avait l'obligation d'accorder au travailleur le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi. La DGEM a également relevé qu'il ne ressortait pas du dossier de la cause - et en particulier du procès-verbal de premier entretien du 10 août 2023 - qu'un objectif de douze recherches d'emploi pour l'ensemble des trois mois précédant l'inscription à l'office ait été fixé ; elle a rappelé la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle la pratique administrative exigeait dix à douze offres d'emploi par mois en moyenne (arrêt C 296/02 du 20 mai 2003).

B. Par acte daté du 5 décembre 2023 et envoyé le lendemain, S._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation. En substance, elle allègue avoir tout entrepris pour éviter le chômage et estime n'avoir commis aucune faute qui mériterait une sanction. Elle précise que son employeur lui a accordé tout le temps nécessaire à la recherche d'un autre emploi ; elle a ainsi pu effectuer les douze postulations répertoriées dans le formulaire de preuves de recherche d'emploi, et, en sus, participer activement à des discussions

intenses et confidentielles en vue de la potentielle reprise du cabinet qui l'employait par un nouvel acquéreur. D'après elle, ces démarches, qui lui auraient assuré la poursuite de son emploi et qu'elle ne pouvait mentionner dans le formulaire en question compte tenu de la confidentialité de ces informations, méritaient d'être prises en considération au même titre que les autres recherches d'emploi. La recourante invoque également avoir travaillé et cotisé pour l'assurance-chômage toute sa vie, sans jamais s'y être inscrite auparavant. Elle estime enfin avoir été mal informée et conseillée. A l'appui de ses allégations, elle a produit une attestation du 5 décembre 2023 de D. _____ SA, dont la teneur est la suivante :

« (...) Lorsque la décision de la cessation de nos activités a été prise, plusieurs solutions ont été envisagées, dont celle de remettre le cabinet si possible à un acquéreur actif dans un domaine similaire. S. _____ a participé activement à la recherche et aux discussions que nous avons entretenues avec plusieurs acquéreurs potentiels, actifs dans le domaine de l'[...], un domaine lui étant familier pour y avoir travaillé pendant 10 ans. L'aboutissement de ces discussions avaient [sic] les meilleures chances de pouvoir lui assurer la continuité d'emploi. (...) »

Par réponse du 21 décembre 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours, estimant que les arguments soulevés dans l'acte de recours n'étaient pas susceptibles de modifier la décision attaquée. Elle a précisé que les démarches en vue de trouver un acquéreur pour D. _____ SA ne pouvaient être considérées comme des recherches d'emploi en tant que telles ; celles-ci visaient plutôt à pouvoir envisager des solutions en lien avec la reprise de l'entreprise pour laquelle elle était encore salariée, et ne constituaient pas des postulations auprès d'employeurs potentiels auxquels elle aurait envoyé son dossier de candidature. Pour le surplus, l'intimée a renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse.

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 de la recourante à l'indemnité de chômage pour une durée de cinq jours, en raison de recherches d'emploi insuffisantes au cours des trois mois précédant la survenance de son chômage.

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 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).

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, et d'apporter la preuve des efforts qu'il a fournis. L'art. 26 al. 1 OACI prévoit que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires. Les méthodes de postulation doivent être adaptées aux spécificités des activités recherchées. Une méthode particulière, telle que l'activation de réseau, ne cadre pas avec les exigences de preuve de l'art. 26 al. 1 OACI, sans pour autant être de nature à remettre en cause l'aptitude au placement (TF 8C_761/2009 du 23 décembre 2009 consid. 3.3 ; cf. Rubin, *op. cit.*, n° 26 *ad art.* 17 LACI).

b) L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier sitôt que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche. Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement, de sorte que la personne assurée doit être sanctionnée même si elle n'a pas été renseignée précisément sur les conséquences de son inaction. À la fin d'un rapport de travail de durée indéterminée, la personne assurée doit donc s'efforcer de trouver un nouvel emploi pendant le délai de congé. L'obligation d'effectuer des recherches d'emploi vaut également durant les derniers mois d'un rapport de travail de durée déterminée et de manière générale durant la période qui précède l'inscription au chômage (ATF 141 V 365 consid. 2.2 ; 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_744/2019 du 26 août 2020 consid. 3.1).

On est par ailleurs en droit d'attendre des assurés une intensification croissante de leurs recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 ; TF 8C_406/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2 et les références citées).

c) Pour trancher le point de savoir si l'assuré a consenti 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), des recherches ciblées et bien présentées valant parfois mieux que des recherches nombreuses (TF 8C_737/2017 précité consid. 2.2 et les références). Sur le plan qualitatif, on peut attendre d'un assuré qu'il ne se contente pas de démarches par téléphone, mais qu'il réponde également à des offres d'emploi par écrit (cf. TFA C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). Les démarches en vue de trouver un emploi doivent dénoter une certaine forme de zèle. Le fait de faire des offres d'emploi est certes de nature à écourter la durée du chômage. Encore faut-il, d'après l'esprit de la loi, que les efforts en question soient sérieux, que les lettres de postulation captent l'attention des employeurs, qu'elles soient incitatives et lisibles, si elles sont manuscrites (Boris Rubin, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 392 et les références citées).

d) 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).

4. a) En l'espèce, il est constant que la recourante avait l'obligation de rechercher un emploi avant la date à laquelle elle a revendiqué les indemnités de chômage, ce qu'elle ne conteste pas.

Compte tenu de son licenciement le 26 avril 2023 pour le 31 juillet suivant, cette obligation s'étendait du 1^{er} mai au 31 juillet 2023. L'avis des parties diverge en revanche sur le point de savoir si les recherches d'emploi effectuées par la recourante durant cette période étaient suffisantes.

b) Dans le formulaire de « preuves de recherches personnelles d'emploi », la recourante a indiqué avoir effectué douze recherches d'emploi durant la période concernée, soit six en mai, deux en juin et quatre en juillet. Ces douze postulations sont manifestement insuffisantes, aussi bien sous l'angle de la pratique (cf. consid. 3c *supra*) que des objectifs de deux à trois postulations par semaine – soit huit à douze postulations par mois – qui lui ont été fixés par sa conseillère en placement pour la période subséquente à son inscription. On relèvera à cet égard que l'offre d'emploi répertoriée dans le formulaire au 20 juillet 2023 sous forme de visite personnelle auprès de D. _____ SA pour un poste de responsable des ressources humaines ne peut pas être prise en compte, puisqu'il s'agissait précisément du poste de la recourante pour lequel elle avait été licenciée en raison du départ à la retraite du directeur. Les démarches ne se sont en outre pas intensifiées au fil des mois, au contraire. A cela s'ajoute que les recherches d'emploi listées entre mai et juillet 2023 ont été effectuées pour l'essentiel sous la forme de visites personnelles – sans d'ailleurs qu'aucun timbre des entreprises contactées n'ait été apposé sur le formulaire –, à l'exception d'une postulation écrite. D'un point de vue qualitatif, force est de constater que les recherches d'emploi de l'intéressée n'étaient pas particulièrement bien ciblées ou présentées, de sorte qu'elles ne démontrent pas un effort important consenti en vue de retrouver un travail, qui aurait justifié un nombre moins important de postulations.

La recourante fait valoir que sa participation aux recherches et discussions intenses et confidentielles en lien avec la reprise éventuelle du cabinet dans lequel elle travaillait mérite d'être prise en considération à titre de recherches d'emploi. Ces démarches, qui auraient certes pu entraîner la poursuite de son activité lucrative, ne peuvent toutefois pas

être considérées comme des recherches d'emploi au sens de l'art. 26 al. 1 OACI. Il apparaît bien plus qu'il s'agissait de tâches effectuées dans le cadre de son activité salariée pour le compte de son employeur, et non de postulations concrètes et sérieuses auprès d'employeurs potentiels auxquels elle aurait envoyé son dossier de candidature. De même, le fait d'avoir actionné son réseau ne saurait être pris en compte à titre de postulation, au vu de la jurisprudence précitée (cf. consid. 3a *supra*).

La recourante allègue encore dans son opposition que les douze recherches d'emploi effectuées durant la période précédant son droit au chômage auraient été qualifiées de suffisantes par sa conseillère ORP. Le procès-verbal d'entretien du 10 août 2023 n'en fait cependant aucune mention, de sorte qu'on ne saurait considérer ce fait comme établi. On ne voit du reste pas en quoi la recourante aurait été mal conseillée, ce d'autant plus que l'obligation d'effectuer des recherches d'emploi est une règle élémentaire de comportement ne nécessitant pas d'être renseigné précisément en amont (cf. consid. 3b *supra*).

Enfin, le fait que la recourante ait cotisé durant toute sa vie à l'assurance-chômage, sans jamais s'y être inscrite auparavant, ne l'exonérait pas de respecter les obligations inhérentes à sa qualité de demandeuse d'emploi.

c) Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimée a retenu que les recherches d'emploi de la recourante durant la période précédant le chômage étaient insuffisantes et qu'elle n'a ainsi pas satisfait à son obligation de diminuer le dommage.

5. La suspension étant justifiée dans son principe, il convient d'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 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 un délai de congé de trois mois, le barème du SECO prévoit une suspension de neuf à douze jours (faute légère) (Bulletin LACI IC, ch. D79 n°1.A).

b) En l'espèce, la DGEM a retenu une faute légère et prononcé une suspension de cinq jours, inférieure au barème du SECO, tenant compte des efforts manifestes de l'assurée sur la majeure partie de la période considérée. L'intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et la sanction prononcée doit dès lors être confirmée.

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 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,
la juge unique
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 6 novembre 2023 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, 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 :

- S. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi,
- 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 :