

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1055/2016

ATAS/633/2016

**COUR DE JUSTICE**  
**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 16 août 2016**

**1<sup>ère</sup> Chambre**

En la cause

Madame A\_\_\_\_\_, domiciliée à SATIGNY

recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, Service juridique, sis rue  
des Gares 16, GENÈVE

intimé

**Siégeant : Doris GALEAZZI, Présidente; Evelyne BOUCHAARA et Rosa GAMBA,  
Juges assesseurs**

---

### **EN FAIT**

1. Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) s'est inscrite à l'office régional de placement (ci-après : ORP) le 9 novembre 2015 pour le 20 janvier 2016. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur à compter de cette date jusqu'au 19 janvier 2018.
2. Le 16 novembre 2015, l'assurée a contresigné un contrat d'objectifs de recherches d'emploi, s'engageant à effectuer un nombre minimum de six recherches d'emploi par mois et à les remettre à l'ORP en fin de mois (à partir du 25) ou au plus tard le 5 du mois suivant, information mise en caractères gras.
3. Le procès-verbal d'entretien de conseil du 20 janvier 2016 indique qu'une suspension de quatre jours avait été appliquée à l'encontre de l'assurée dans son droit à l'indemnité, pour ne pas avoir remis à temps ses recherches personnelles d'emploi du mois de novembre 2015. Ledit procès-verbal mentionne à cet égard que l'assurée n'avait pas compris qu'elle devait déposer ses formulaires de recherches d'emploi du 25 au 5 du mois suivant, tel qu'indiqué sur le contrat d'objectifs. Sur ce, son conseiller a réimprimé le contrat d'objectifs et le lui a remis.
4. Par décision du 18 février 2016, le service juridique de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension d'une durée de cinq jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, au motif que ses recherches personnelles d'emploi étaient nulles (zéro) du 20 au 31 janvier 2016 et qu'il s'agissait de son deuxième manquement.
5. Par courrier du 24 février 2016, l'assurée a formé opposition à cette décision. Elle a expliqué que ses retards dépendaient de son rendez-vous qui avait été fixé par son conseiller en placement au 9 mars 2016.

L'assurée a joint à son opposition les formulaires de preuves de recherches personnelles d'emploi des mois de janvier et février 2016. Le formulaire du mois de janvier mentionne qu'une seule recherche relative audit mois avait été entreprise le 28 janvier 2016.

6. Par décision du 18 mars 2016, le service juridique de l'OCE a rejeté l'opposition. Celui-ci a relevé que l'assurée avait joint, pour la première fois, le formulaire de preuves de recherches personnelles du mois de janvier 2016 dans son opposition, alors que lors de l'entretien de conseil du 20 janvier 2016, son conseiller lui avait rappelé l'obligation de remettre ce formulaire entre le 25 du mois en cours et le 5 du mois suivant. Par ailleurs, cette obligation était mentionnée sur le contrat d'objectifs signé le 16 novembre 2015, ainsi que sur les formulaires de preuves de recherches personnelles d'emploi. Compte tenu du fait qu'il s'agissait du deuxième manquement de l'assurée, la sanction de cinq jours respectait le principe de la proportionnalité.
7. Par décision du 18 mars 2016, le service juridique de l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension du droit à l'indemnité de neuf jours, au motif

que ses recherches personnelles d'emploi étaient insuffisantes qualitativement au mois de février 2016 et qu'il s'agissait de son troisième manquement.

8. En date du 1<sup>er</sup> avril 2016, l'assurée a formé une opposition en complétant un document préétabli, sur lequel elle a mentionné sous la rubrique « date de la décision contestée » : « 24 février 2016 contre la décision du 18.02.16 ». Dans l'exposé des motifs, l'assurée faisait référence à « la feuille de février », laquelle manquait selon « l'office du chômage » alors qu'en réalité, selon elle, son conseiller en personnel la possédait.
9. L'OCE a transmis ce document préétabli à la chambre de céans comme objet de sa compétence.
10. Invité à se déterminer, l'intimé a, par courrier du 4 mai 2016, persisté intégralement dans les termes de sa décision sur opposition du 18 mars 2016, considérant que la recourante n'avait apporté aucun élément nouveau susceptible de modifier sa décision.

Cela dit, compte tenu du fait que la recourante se référait à « la feuille de février » dans son opposition du 1<sup>er</sup> avril 2016, l'intimé se posait la question de savoir si la recourante n'entendait pas, en réalité, contester la décision du 18 mars 2016 lui suspendant le droit à l'indemnité de neuf jours pour recherches personnelles d'emploi insuffisantes qualitativement au mois de février 2016.

11. Le 12 juillet 2016, la chambre de céans a ordonné la comparution personnelle des parties.

À cette occasion, la recourante a déclaré que :

« (...). Il est vrai que je n'ai pas remis mes recherches d'emploi au 5 du mois suivant. Je n'avais pas compris que c'était important. J'ai gardé avec moi les recherches d'emploi. Je pensais les amener au rendez-vous fixé avec ma conseillère. Celle-ci m'avait expliqué qu'il me fallait remettre mes recherches d'emploi avant le 5 du mois suivant.

Je fais attention à présent. J'ai bien compris ».

La recourante a indiqué qu'elle contestait la décision sur opposition du 18 mars 2016, ainsi que la décision datée du même jour prononçant une suspension du droit à l'indemnité de neuf jours.

12. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 8 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît, en instance unique, des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA - RS 830.1) relatives à la loi fédérale

---

sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage, LACI - RS 837.0).

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. La LPGA est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, entraînant la modification de nombreuses dispositions légales dans le domaine des assurances sociales. Sur le plan matériel, le point de savoir quel droit s'applique doit être tranché à la lumière du principe selon lequel les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits (ATF 130 V 230 consid. 1.1 ; 335 consid. 1.2; ATF 129 V 4 consid. 1.2 ; ATF 127 V 467 consid. 1 ; 126 V 136 consid. 4b et les références). Les règles de procédure quant à elles s'appliquent sans réserve dès le jour de son entrée en vigueur (ATF 117 V 93 consid. 6b ; 112 V 360 consid. 4a ; RAMA 1998 KV 37 p. 316 consid. 3b).

La LPGA s'applique donc au cas d'espèce.

3. Lors de son audition par-devant la chambre de céans, la recourante a précisé qu'elle entendait, par son courrier du 1<sup>er</sup> avril 2016, contester la décision du 18 mars 2016 prononçant une suspension de neuf jours du droit à l'indemnité, et la décision sur opposition datée du même jour confirmant la suspension de cinq jours du droit à l'indemnité.
4. a. L'art. 52 al. 1 LPGA prévoit qu'avant d'être soumises à la chambre de céans, les décisions d'un assureur doivent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues.  
b. Conformément aux art. 56 al. 1 et 60 al. 1 LPGA, les décisions sur opposition, et celles contre lesquelles l'opposition n'est pas ouverte, sont sujettes à recours dans le délai de trente jours suivant la notification de la décision.  
c. En l'espèce, force est de constater que la suspension de neuf jours du droit à l'indemnité en ce qui concerne les recherches de février 2016 n'a pas encore fait l'objet d'une décision sur opposition.

Le recours interjeté auprès de la chambre de céans est par conséquent prématuré, et doit être déclaré irrecevable. Cela étant, il peut être assimilé à une opposition à la décision du 18 mars 2016 prononçant une suspension de neuf jours du droit à l'indemnité.

5. Selon l'art. 11 al. 3 de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), si l'autorité décline sa compétence, elle transmet d'office l'affaire à l'autorité compétente et en avise les parties.

En conséquence, l'opposition du 1<sup>er</sup> avril 2016 à la décision du 18 mars 2016 prononçant une suspension de neuf jours du droit à l'indemnité doit être transmise à l'intimé comme objet de sa compétence.

6. Déposé dans les délai et forme prescrits par la loi, le recours interjeté contre la décision sur opposition du 18 mars 2016, confirmant la suspension de cinq jours du droit à l'indemnité, est en revanche recevable (art. 56 ss LPGA).
7. L'objet du litige consiste à déterminer si l'intimé était fondé à prononcer une suspension de cinq jours du droit à l'indemnité de la recourante, au motif qu'elle n'avait pas remis ses recherches d'emploi pour le mois de janvier 2016 en temps utile.
8. 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. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'art. 26 al. 1 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI) dispose à cet égard que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires. Dans sa teneur en vigueur dès le 1<sup>er</sup> avril 2011, l'al. 2 de cette ordonnance prévoit que l'assuré doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le 5 du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3).

Lors de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2011 des modifications de la LACI, l'alinéa 2bis a été abrogé, de sorte que si l'assuré ne remet pas ses recherches dans ce délai, l'office compétent ne lui impartit plus un délai raisonnable pour le faire.

Sous l'empire de l'ancien droit, quand un assuré ne respectait pas le délai de l'art. 26 al. 2bis OACI, mais faisait parvenir ses recherches d'emploi dans le délai supplémentaire qui lui avait été impartit par l'office compétent, il n'y avait pas de place pour prononcer une suspension selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI (cf. arrêt 8C\_183/2008 du 27 juin 2008 consid. 3).

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, la sanction prévue par l'art. 26 al. 2 OACI - qui est la non prise en compte des recherches d'emploi - intervient déjà si les justificatifs ne sont pas remis à l'expiration du délai réglementaire, c'est-à-dire au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date.

Dans un arrêt publié aux ATF 139 V 164, le Tribunal fédéral a admis la conformité à la loi du nouvel article 26 al. 2 OACI (qui ne prévoit plus l'octroi d'un délai de grâce comme dans son ancienne version). Il a jugé que la loi n'impose pas de délai supplémentaire et que, sauf excuse valable, une suspension du droit à l'indemnité peut être prononcée si les preuves ne sont pas fournies dans le délai de l'art. 26 al. 2 OACI; peu importe qu'elles soient produites ultérieurement, par

exemple dans une procédure d'opposition (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_194/2013 du 26 septembre 2013).

b. L'obligation de réduire le dommage consacrée par l'art. 17 al. 1 LACI est concrétisée par plusieurs hypothèses sanctionnées par une suspension du droit aux indemnités (art. 30 al. 1 let. a à g LACI). Tel est le cas lorsque l'assuré ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c LACI).

c. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle est de 1 à 15 jours en cas de faute légère, de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI).

9. En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales 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 126 V 360 consid. 5b, ATF 125 V 195 consid. 2 et les références ; cf. ATF 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3). Aussi n'existe-t-il pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 322 consid. 5a).
10. En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante a remis le formulaire de recherches d'emploi relatif au mois de janvier 2016 lors de son opposition du 24 février 2016, soit tardivement. Cela dit, les recherches d'emploi déposées ultérieurement dans une procédure d'opposition ne peuvent pas être prises en considération, à moins qu'une excuse valable entre en ligne de compte.

La recourante soutient, à cet égard, qu'elle entendait remettre son formulaire de recherches d'emploi lors de son entretien de conseil du 9 mars 2016. Or, l'obligation de remettre ledit formulaire au plus tard le 5 du mois suivant lui avait été soulignée à plusieurs reprises avant la sanction du 18 février 2016. D'abord, lorsqu'elle avait signé le 16 novembre 2015 le contrat d'objectifs de recherche d'emploi, lequel la rappelle en caractères gras. Au demeurant, on retrouve cette obligation sur chaque formulaire des recherches personnelles en vue de trouver un emploi. Enfin, lors de son entretien de conseil du 20 janvier 2016, son conseiller lui avait réitéré l'importance de cette obligation, constatant que la recourante ne lui avait remis le formulaire du mois de novembre 2015 que ce jour-là, soit tardivement, ce qui avait entraîné une première suspension de quatre jours.

Au vu de ce qui précède, la remise tardive du formulaire des recherches d'emploi du mois de janvier 2016 constitue un comportement fautif. Le fait de vouloir remettre ledit formulaire lors de l'entretien de conseil du 9 mars 2016 ne peut être considéré comme une excuse valable. Admettre le contraire reviendrait à dénier de

tout sens le délai réglementaire, ce qui créerait une inégalité de traitement entre les assurés qui respectent ce délai et ceux qui ne le respectent pas et qui néanmoins recevraient intégralement leurs indemnités. L'intimé était par conséquent en droit de lui infliger une sanction.

11. Reste à déterminer si l'intimé a ou non respecté le principe de la proportionnalité en fixant à cinq jours la durée de la suspension.
12. Il résulte du barème (facultatif) des suspensions établi par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) que lorsque l'assuré remet ses recherches d'emploi tardivement, la sanction se situe entre 5 et 9 jours s'il s'agit du premier manquement de ce type, et entre 10 et 19 jours lors du second manquement. La troisième fois, le dossier est transmis à l'autorité cantonale pour décision (Bulletin LACI IC, octobre 2011, D72). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de la suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (art. 45 al. 5 OACI). Lorsque la suspension infligée s'écarte du barème établi par le SECO, l'autorité qui la prononce doit assortir sa décision d'un exposé des motifs justifiant sa sévérité ou sa clémence particulière (Bulletin LACI IC, octobre 2011, D72).

La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.2). Le juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 123 V 150 consid. 2).

Le Tribunal fédéral a jugé qu'une sanction identique ne devait pas s'imposer lorsque l'assuré ne faisait aucune recherche d'emploi ou lorsqu'il produisait ses recherches après le délai, surtout s'il s'agissait d'un léger retard qui avait lieu pour la première fois pendant la période de contrôle. Il a ainsi confirmé qu'un formulaire de recherches remis pour la première fois avec cinq jours de retard alors que l'assurée avait fait des recherches de qualité justifiait une sanction non pas de cinq jours de suspension du droit à l'indemnité mais uniquement d'un seul jour (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_2/2012 du 14 juin 2012).

Dans un arrêt du 13 février 2013, le Tribunal fédéral a annulé une réduction de la sanction de cinq à un jour de suspension du droit à l'indemnité d'un assuré qui avait remis la preuve de ses recherches personnelles d'emploi de mai 2011 le 5 juillet 2011, soit seulement après avoir pris connaissance de la décision de suspension.

Dans un arrêt du 2 juillet 2013 (8C\_885/2012), le Tribunal fédéral a confirmé la sanction de quatre jours de suspension du droit à l'indemnité infligée par le service cantonal de l'emploi du canton de Vaud à un assuré qui avait envoyé ses recherches d'emploi le 25 du mois suivant, en considérant que l'assuré avait réagi tardivement, soit seulement après avoir pris connaissance de la décision de suspension et vingt jours après le délai imposé.

Dans un arrêt du 29 août 2013 (8C\_73/2013), le Tribunal fédéral a annulé un jugement de la chambre de céans réduisant la sanction de cinq jours de suspension du droit à l'indemnité à trois jours, infligée à un assuré qui n'avait remis ses recherches personnelles d'emploi qu'après avoir pris connaissance de la décision de suspension et bien au-delà du délai dont il disposait à cet effet. Le fait que l'assuré avait auparavant toujours remis ses offres d'emploi dans les délais et effectivement fait des recherches pour les mois litigieux ne permettait pas de diminuer la sanction (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_537/2013 du 16 avril 2014).

Dans un arrêt du 12 août 2014 (8C\_425/2014), le Tribunal fédéral a annulé la réduction par la chambre de céans de la suspension du droit à l'indemnité de l'assuré de cinq à trois jours au motif que ce dernier n'avait remis ses recherches d'emploi que lors d'un entretien de conseil (soit environ six semaines après le délai de remise) et qu'il n'avait pas été en mesure de produire une copie du courriel qu'il prétendait avoir envoyé dans le délai.

13. En l'occurrence, après avoir pris connaissance de la décision de suspension du 18 février 2016, la recourante a remis ses recherches d'emploi relatives au mois de janvier le 24 février 2016, soit plus de deux semaines après le délai dont elle disposait au 5 du mois suivant. Ladite décision infligeant une sanction de cinq jours pour remise tardive desdites recherches intervient à la suite d'un premier manquement, ayant déjà entraîné une suspension de quatre jours, pour ce qui est du mois de novembre 2015, dont le formulaire de preuves des recherches avait été remis au conseiller en personnel le 20 janvier 2016, soit environ six semaines après le délai réglementaire. Force est ainsi de constater que la sanction de cinq jours est bien inférieure au barème établi par le SECO, lequel recommande une sanction entre 10 et 19 jours lors du second manquement. Qui plus est, la chambre de céans constate que le formulaire de recherches d'emploi du mois de janvier 2016 ne contient qu'une seule recherche entreprise au cours dudit mois, soit un nombre par mois nettement inférieur au minimum convenu dans le contrat d'objectifs, à savoir six recherches.

Partant, les recherches d'emploi du mois de janvier 2016, remises tardivement pour la deuxième fois, et étant, de surcroît, insuffisantes en termes de quantité, l'intimé n'a pas violé le principe de la proportionnalité en prononçant une sanction de cinq jours.

14. Au vu de ce qui précède, le recours est rejeté.
15. La procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

**PAR CES MOTIFS,  
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

**Statuant**

**À la forme :**

1. Déclare le recours irrecevable, car prématuré, en tant qu'il porte sur la décision du 18 mars 2016.
2. Déclare le recours recevable en tant qu'il porte sur la décision sur opposition du 18 mars 2016.

**Au fond :**

3. Le rejette.
4. Transmet à l'intimé l'opposition du 1<sup>er</sup> avril 2016 à la décision du 18 mars 2016 comme objet de sa compétence.
5. Dit que la procédure est gratuite.
6. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110); le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière

La présidente

Nathalie LOCHER

Doris GALEAZZI

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'au Secrétariat d'État à l'économie par le greffe le