RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1178/2021 **ATAS/334/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 12 avril 2022

2ème Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à CHÂTELAINE	recourant
contre	
OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, Service juridique, sis Rue des Gares 16, GENEVE	intimé

Siégeant : Blaise PAGAN, Président; Saskia BERENS TOGNI et Pierre-Bernard PETITAT, Juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Le 17 mars 2020, Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré, l'intéressé ou le recourant), né en 1990, aide de cuisine et "plongeur" de profession, s'est inscrit à l'assurance-chômage, en vue d'un travail à plein temps.

Dans ce cadre, il a effectué des recherches personnelles d'emploi (ci-après: RPE), répertoriées dans le formulaire idoine (ci-après: le formulaire RPE), et a reçu des assignations à des emplois vacants de la part de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP).

Par le plan d'actions du 17 juin 2020, il a pris notamment, et sous "objectifs en matière de [RPE]", l'engagement suivant: "nombre minimum de recherches d'emploi 5 jusqu'à nouvel avis" (en gras); "formulaire à remettre à l'ORP entre le 30 et le 5 de chaque mois, par courrier postal, cachet de la poste faisant foi à l'adresse: OCE, […] ou via compte Job-Room.ch"; sous "conditions": "toutes les recherches d'emploi effectuées doivent être reportées dans le formulaire RPE et toutes les rubriques doivent être impérativement complétées".

Par décision de sanction du 5 août 2020, en raison de RPE nulles pendant la période de congé – suite à la résiliation de son dernier rapport de travail –, l'assuré s'est vu infliger une suspension du droit à l'indemnité de chômage de 1 jour (à compter du 18 mars 2020).

Par courrier du 26 août 2020, l'ORP a porté à dix le nombre minimal de RPE par mois, dès le 1er septembre 2020, comme avenant au plan d'actions susmentionné.

Par décision sur opposition rendue le 16 octobre 2020 par sa direction, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE, l'office ou l'intimé) a annulé une décision de sanction du 25 septembre 2020, qui prononçait à l'encontre de l'intéressé une suspension de 6 jours du droit à l'indemnité de chômage au motif de RPE quantitativement insuffisantes pour la période de mars à août 2020 vu l'absence de toute démarche en avril 2020, et a renoncé, à titre exceptionnel, au prononcé d'une sanction au vu de la situation particulière liée au COVID-19 et à l'allègement des exigences à ce moment-là.

b. Par décision de sanction du service juridique de l'OCE du 22 janvier 2021, l'office a infligé à l'assuré une suspension du droit à l'indemnité de chômage de 5 jours (à compter du 1er janvier 2021), au motif que ses RPE relatives au mois de décembre 2020 avaient été remises avec un léger retard, le cachet de la poste indiquant en effet que le courrier avait été posté le 7 janvier 2020 (recte: 2021), soit en dehors du délai imparti au 5 janvier 2020 (recte: 2021).

c. Le 23 janvier 2021, l'intéressé a formé opposition contre cette décision.

d. Par décision sur opposition rendue le 5 mars 2021 par sa direction, l'OCE a rejeté cette opposition et a confirmé la décision – initiale – du 22 janvier 2021.

B. **a.** Par acte daté du 30 mars 2021 et expédié le lendemain au greffe de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales ou la chambre de céans), l'assuré a interjeté recours contre cette décision sur opposition, concluant implicitement à l'annulation de celle-ci ainsi que de toute sanction contre lui.

b. Dans sa réponse du 30 avril 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours, le recourant n'apportant selon lui aucun élément nouveau susceptible de le conduire à revoir sa décision sur opposition.

c. Le recourant n'ayant pas formulé de réplique dans le délai au 4 juin 2021 imparti par lettre de la chambre de céans du 6 mai 2021, les parties ont été informées le 11 juin 2021 que la cause était gardée à juger.

d. Malgré une convocation que la chambre des assurances sociales lui avait envoyée par pli simple du 11 janvier 2022, le recourant ne s'est pas présenté à l'audience de comparution personnelle des parties fixée le 7 février 2022.

Par courrier recommandé du 10 février 2022, la chambre de céans a transmis à l'intéressé, pour son information, une copie du procès-verbal de ladite audience, mais l'assuré ne l'a pas réclamée à la poste, bien qu'avisé dans sa boîte aux lettres le 14 février 2022 pour retrait.

e. L'assuré n'a pas répondu à la lettre que la chambre de céans lui avait envoyée le 28 février 2022 par pli simple ainsi que par pli recommandé distribué au guichet postal le 3 mars 2022, dans laquelle un délai (non prolongeable) au 21 mars 2022 lui était imparti pour indiquer s'il gardait encore un intérêt pour la présente procédure de recours et s'il souhaitait être entendu personnellement en audience devant elle, avec la précision que sans nouvelles de sa part dans ce délai, il serait considéré qu'il ne souhaitait pas une telle mesure d'instruction et la cause serait jugée en l'état du dossier.

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), la chambre des assurances 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. Le délai de recours est de trente jours (art. 56 LPGA; art. 62 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]). Interjeté dans la forme et le délai prévus par la loi, l'acte de recours est recevable (art. 56 ss LPGA et 62 ss LPA).

3. Le litige porte sur le bien-fondé et, subsidiairement, la durée de la suspension de 5 jours du droit à l'indemnité de chômage infligée au recourant en raison d'un retard dans la remise de ses RPE relatives au mois de décembre 2020.

4. **4.1** L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. Conformément à l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré doit, pour bénéficier de cette prestation prévue par l'art. 7 al. 2 let. a LACI, être sans emploi ou partiellement sans emploi (let. a), avoir subi une perte de travail à prendre en considération (let. b), être domicilié en Suisse (let. c), avoir achevé sa scolarité obligatoire et n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne pas toucher de rente de vieillesse de l'AVS (let. d), remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré (let. e), être apte au placement (let. f) et satisfaire aux exigences de contrôle (let. g).

Ces conditions sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2). Elles sont précisées par plusieurs dispositions de la LACI et de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02), ainsi que - dans les limites d'admissibilité de telles directives administratives (ATF 144 V 202 ; 144 V 195 ; ATAS/1191/2014 du 18 novembre 2014 consid. 4 et doctrine et jurisprudence citées) - par les instructions édictées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) en sa qualité d'autorité de surveillance de l'assurance-chômage chargée d'assurer une application uniforme du droit (art. 110 LACI), notamment par le biais du Bulletin relatif à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC).

La condition de satisfaire aux exigences du contrôle, posée par l'art. 8 al. 1 let. g LACI, renvoie aux devoirs de l'assuré et prescriptions de contrôle prévus par l'art. 17 LACI. Les al. 1 à 3 de cette disposition-ci imposent aux chômeurs des devoirs matériels, qui concernent la recherche et l'acceptation d'un emploi, ainsi que la participation aux mesures de marché du travail et aux séances et entretiens obligatoires, ainsi que des devoirs formels, qui ont pour objet l'inscription au chômage et la revendication régulière des prestations au moyen de formules officielles (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 1 ad art. 17 LACI).

En vertu de l'art. 17 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 (al. 1). Il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (al. 3 1ère phr.).

4.2 La violation des obligations que l'art. 17 LACI impose à l'assuré expose ce dernier à une suspension de son droit à l'indemnité de chômage.

En effet, aux termes de l'art. 30 al. 1 LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu entre autres lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (let. c) ou n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (let. d).

La suspension du droit à l'indemnité de chômage prévue à l'art. 30 LACI n'a pas un caractère pénal. Elle constitue une sanction de droit administratif destinée à combattre les abus en matière d'assurance chômage. Comme telle, cette mesure peut être prononcée de manière répétée, sans que soit applicable l'ancien art. 68 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0 ; actuellement art. 49 CP ; ATF 123 V 150 consid. 1c ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_306/2008 du 26 septembre 2008 consid. 3.2 ; aussi ATAS/590/2019 du 27 juin 2019 consid. 4).

Selon la jurisprudence, 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 l'assuré aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre l'assuré, d'une manière appropriée, au préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_316/2007 du 6 avril 2008 consid. 2.1.2). La suspension du droit à l'indemnité est soumise exclusivement aux dispositions de la LACI et de ses dispositions d'exécution (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Ulrich MEYER [éd.], Soziale Sicherheit - Sécurité sociale, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. XIV, 3ème éd., 2016, p. 2427 ss, n. 831).

Les motifs de suspension précités (art. 30 al. 1 let. c et d LACI) peuvent donner lieu à une sanction non seulement en cas de faute intentionnelle, mais aussi en cas de négligence, même légère. D'une manière générale, un comportement simplement évitable justifie une sanction (Boris RUBIN, op. cit., n. 15 ad art. 30 LACI).

Conformément à l'art. 30 al. 2 LACI, l'autorité cantonale prononce les suspensions notamment au sens de l'al. 1 let. c et d.

4.3 Sous l'angle plus précisément de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, l'art. 26 OACI, intitulé " recherches personnelles de l'assuré pour trouver du travail ", prévoit que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi - ou RPE -, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). Il doit remettre 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. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en

considération (al. 2). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3).

4.4 La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours, et dans le cas de l'al. 1 let. g, 25 jours (art. 30 al. 3 LACI ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007 consid. 5.3). Le conseil fédéral peut prescrire une durée minimale pour la suspension (art. 30 al. 3bis LACI).

L'OACI, en son art. 45, distingue trois catégories de faute - à savoir les fautes légères, moyennes et graves - et prévoit, pour chacune d'elles, une durée minimale et maximale de suspension, qui 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 (al. 3). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré, notamment, refuse un emploi réputé convenable (al. 4 let. b). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (al. 5).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. 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 égalitaire dans les différents cantons. 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 (arrêts du Tribunal fédéral 8C_758/2017 du 19 octobre 2018 consid. 5 ; 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 45 al. 3 OACI pose une règle dont l'administration et le juge des assurances peuvent s'écarter lorsque des circonstances particulières le justifient. Dans ce sens, leur pouvoir d'appréciation n'est pas limité par la durée minimum de suspension fixée par cette disposition pour les cas de faute grave (ATF 130 V 125; Bulletin LACI IC, D73).

Contrairement au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, celui de l'autorité judiciaire de première instance n'est, concernant notamment la quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret, pas limité à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative (" Angemessenheitskontrolle "). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité, dans un cas concret, a adoptée dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus

judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut, 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. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_758/2017 précité consid. 4.3).

4.5 À teneur du Bulletin LACI IC (D33a, § 2), si l'envoi des preuves de recherches d'emploi est effectué trop tardivement, l'échelle de suspension est alors appliquée (D79 / 1.E). Comme énuméré au point D72, les organes d'exécution peuvent s'écarter de la présente échelle dans des cas fondés.

Selon le Bulletin LACI IC (D79 / 1.E), en cas de "recherches d'emploi remises trop tard", la première fois, la faute est légère et est sanctionnée par une suspension de 5 à 9 jours du droit à l'indemnité de chômage; la deuxième fois, la faute est de légère à moyenne et la suspension de 10 à 19 jours; la troisième fois, il y a renvoi pour décision à l'autorité cantonale.

Ledit bulletin précise toutefois qu'une échelle de suspension vise, autant que possible, à établir une égalité de traitement entre les assurés au plan national et à offrir aux organes d'exécution une aide à la prise de décision. En aucun cas elle ne limite leur pouvoir d'appréciation ni ne les libère du devoir de tenir compte de toutes les circonstances objectives et subjectives du cas d'espèce. Pour toute suspension, le comportement général de la personne assurée doit être pris en considération. Les principes généraux du droit administratif de légalité, de proportionnalité et de culpabilité sont applicables (D72).

5. **5.1** En l'espèce, tant le formulaire RPE rempli pour décembre 2020 que le tampon postal de l'enveloppe adressée à l'ORP et contenant ce formulaire portent la date du jeudi 7 janvier 2021, laquelle dépasse de deux jours le délai fixé au plus tard au 5 du mois suivant – ici le mardi 5 janvier 2021 – conformément à l'art. 26 al. 2 OACI et comme prescrit dans le plan d'actions.

5.2 Dans son opposition et son recours, le recourant justifie son retard dans la remise du formulaire RPE par le fait qu'il n'avait pas reçu l'attestation de gain intermédiaire de son employeur à temps, avant le 5 janvier 2021, mais seulement le 6 janvier 2021, et qu'il l'avait envoyée le même jour à la caisse de chômage.

À l'appui de ce grief, il produit une attestation de gain intermédiaire établie informatiquement le 6 janvier 2021 par B_____ SA pour le compte de C_____ SA, faisant état d'une "mission temporaire" qui continuait, sous forme d'activité lucrative salariée de "polyvalent", qui a été exercée en décembre 2020 à raison de 8 heures par jour les 4, 14, 15, 18, 19 et 20 décembre, pour un salaire brut soumis à cotisation de CHF 1'246.55.

Il est indiqué, dans le document "PV - entretien de conseil" – produit par l'intimé avec sa réponse –, le 26 janvier 2021 par la conseillère ou le conseiller en personnel de l'ORP, sous "RPE - entretiens d'embauche" : "Attention à envoyer le formulaire à la fin du mois. – Décembre cachet de la poste le 7 janv. 21. – A été

sanctionné. – Attendait de recevoir son GI (NDR: gain intermédiaire) pour tout envoyé (sic) … à la caisse. – Rappel des envois de docs ORP et caisse".

5.3 Cela étant, l'obligation de transmission de ladite attestation de gain intermédiaire à la caisse de chômage, compétente pour calculer et verser les montants d'indemnité de chômage (art. 20 LACI) et recevoir les attestations relatives au gains intermédiaires (art. 29 al. 2 let. b OACI), était entièrement indépendante de l'obligation de remise du formulaire RPE du mois précédent – celui de décembre 2020 – à l'autre autorité, l'OCE, compétent notamment pour le contrôle du respect par les chômeurs de leurs devoirs à l'égard de l'assurance-chômage en particulier en matière de RPE (art. 17 LACI).

Ainsi, l'assuré a, pour le mois de décembre 2020, lié entre elles ces deux obligations différentes (d'une part, la remise du formulaire RPE dans le délai prévu à l'OCE, d'autre part, l'envoi de l'attestation de gain intermédiaire de son employeur à la caisse de chômage).

Cette différence ne pouvait, objectivement et raisonnablement, pas échapper à la connaissance de l'assuré à l'époque des faits en cause. Même s'il croyait de bonne foi que ces deux obligations étaient liées et devaient être remplies en même temps, le recourant a commis à tout le moins une négligence légère, évitable. En effet, vu la différence de nature entre lesdites deux obligations et le fait qu'il était au courant depuis plusieurs mois déjà de l'obligation de remise du formulaire RPE au plus tard le 5 du mois suivant, l'intéressé aurait dû au moins se renseigner auprès de l'office ou de la caisse de chômage pour savoir si ces deux obligations devaient être remplies en même temps.

À cet égard, en ne se présentant pas à l'audience de comparution personnelle des parties du 7 février 2022 – à moins qu'il n'ait pas reçu la convocation, ce qu'il n'a pas indiqué – et, surtout, en ne faisant pas valoir un quelconque intérêt pour la présente procédure de recours malgré la lettre de la chambre de céans du 28 février 2022, l'assuré a renoncé à fournir d'éventuelles explications au sujet de ce qui précède. Il est du reste précisé que ladite audience n'était en tout état de cause pas indispensable, mais visait à donner à l'intéressé la possibilité de s'exprimer et s'expliquer sur ce qui avait donné lieu à la confusion entre les deux obligations différentes susmentionnées.

La sanction contestée est donc fondée dans son principe.

5.4 Pour ce qui est de la quotité de la sanction, la suspension de 5 jours du droit à l'indemnité de chômage correspond à la durée minimale prévue par le Bulletin LACI IC (D79 / E.1). Rien ne permet de la réduire.

6. Vu ce qui précède, la décision sur opposition querellée est en tous points conforme au droit, de sorte que le recours sera rejeté.

7. La procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA et vu l'art. 61 let. fbis LPGA).

***

PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :

Statuant

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. Le rejette.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. 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	Le président
Diana ZIERI	Blaise PAGAN

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