

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1181/2017

ATAS/681/2017

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 15 août 2017

1^{ère} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENÈVE

recourant

contre

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

intimé

**Siégeant : Doris GALEAZZI, Présidente; Evelyne BOUCHAARA et Christine
TARRIT-DESHUSSES, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après l'assuré), né le _____ 1987, s'est inscrit auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après OCE) en août 2016. Titulaire d'un master universitaire en physique, il recherche un emploi à plein temps.
2. Par décision du 8 février 2017, confirmée sur opposition le 1^{er} mars 2017, l'OCE a prononcé à son encontre une suspension d'une durée de trois jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, pour inobservation des instructions de l'office régional de placement (ORP). Celui-ci a en effet constaté que les postulations effectuées en novembre 2016, au nombre de dix, n'avaient pas été réparties sur l'ensemble du mois, mais sur trois jours, soit entre le 28 et le 30 novembre.
3. Par décision du 9 février 2017, confirmée sur opposition le 3 mars 2017, l'OCE a fixé la durée de la suspension à huit jours pour le même motif, l'assuré ayant effectué ses recherches de décembre 2016 sur sept jours, soit entre le 20 et le 26 décembre 2016. L'OCE a tenu compte du fait qu'il s'agissait du deuxième manquement.
4. Par décision du 10 février 2017, confirmée sur opposition le 6 mars 2017, l'OCE a retenu une suspension de seize jours, toujours pour le même motif, constatant que les recherches d'emploi de janvier 2017 étaient regroupées sur trois jours, soit les 17, 30 et 31 janvier 2017, et considérant que l'assuré avait ainsi commis son troisième manquement.
5. Dans les trois décisions, l'OCE a rappelé que l'assuré avait signé, le 1^{er} septembre 2016, un plan d'actions, aux termes duquel il s'engageait à effectuer dix recherches d'emploi par mois au minimum, qui devaient être « réparties sur l'ensemble du mois concerné, (et non groupées sur un seul jour ou une courte période) ».
6. L'assuré a interjeté recours contre les trois décisions sur opposition le 3 avril 2017, expliquant de quelle manière il avait procédé : « Généralement, étant donné le caractère très pointu des postes recherchés - chef de projet, collaborateur scientifique, spécialiste - je me charge d'investigations importantes relatives à ces postes, qui demandent beaucoup de temps. Les dates de postulations indiquées sur le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » ne représentent en effet que les jours où j'ai finalisé les offres de service, pas les jours pendant lesquels j'ai travaillé à me renseigner sur le poste recherché et à l'élaboration des documents - lettre de motivation, CV adapté au poste recherché, lettres de références - nécessaires pour la postulation. Il s'agit d'une démarche très laborieuse qui me prend, en général, beaucoup de temps. Étant donné que, en général, il y a un délai de postulation indiqué dans chaque annonce de travail, je ne finalise l'offre de service que lorsqu'un délai se rapproche (délai de postulation indiqué dans chaque annonce de travail, ou délai de la fin du mois à respecter pour la caisse de chômage), c'est pourquoi les dates de postulation pour les mois de novembre, de décembre et de janvier ne sont pas réparties sur tout le mois ».

Il a par ailleurs précisé ne pas se souvenir que quelqu'un lui ait recommandé de finaliser les offres de service en les distribuant sur tout le mois, et souligne que « ma faute a été complètement non volontaire ».

Il a conclu à ce que les trois décisions litigieuses soient réunies et qu'une seule sanction, la première de trois jours, lui soit infligée. Il considère en effet que ces trois décisions lui ont été notifiées à des dates trop rapprochées pour atteindre un but éducatif.

7. Les recours ont été enregistrés sous les numéros de causes suivants : A/1181/2017 pour la décision du 8 février 2017, A/1183/2017 pour la décision du 9 février 2017 et A/1184/2017 pour la décision du 10 février 2017.
8. Dans ses réponses datées du 25 avril 2017, l'OCE a conclu au rejet des recours.
9. 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^{er} 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. Interjeté dans les formes et délais légaux, les recours sont recevables (art. 1 LACI, 38, 56 et 60 LPGA).
3. Aux termes de l'art. 70 al. 1^{er} de la loi du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune.

En l'espèce, il se justifie de joindre les trois causes A/1181/2017, A/1183/2017 et A/1184/2017 en une seule et même procédure sous le numéro A/1181/2017, dans la mesure où, dans chaque cas, l'OCE adresse à l'assuré le même reproche.

4. Le litige porte sur le bien-fondé des suspensions dans l'exercice du droit à l'indemnité de l'assuré qui lui ont été infligées du fait qu'il n'a pas réparti ses recherches d'emploi de novembre 2016, décembre 2016 et janvier 2017 sur l'ensemble du mois.
5. a. En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au

besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment, et il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale, selon les méthodes de postulation ordinaires et doit apporter à l'office compétent la preuve pour chaque période de contrôle (art. 26 de l'ordonnance sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 – OACI).

b. S'il ne remplit pas cette exigence, le droit à l'indemnité de l'assuré est suspendu, en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI. La durée de la suspension est de un à quinze jours en cas de faute légère, seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne, trente et un à soixante jours en cas de faute grave (cf. art. 45 OACI).

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 (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2ème éd., n° 855, p. 2435). En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'État à l'économie (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 des sanctions 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C 601/2012 du 26 février 2013 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C 537/2013 du 16 avril 2014).

c. La chambre de céans doit se limiter à examiner si l'administration a fait un usage critiquable de son pouvoir d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 8C 316/2007 du 16 avril 2008).

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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C 73/2013 du 29 août 2013).

6. 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 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3; 126 V 360 consid.

5b, 125 V 195 consid. 2). Il n'existe 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).

7. En l'espèce, l'OCE a reproché à l'assuré de n'avoir pas réparti ses recherches d'emploi sur l'ensemble du mois concerné. Les recherches d'emploi de celui-ci ont en effet été groupées sur quelques jours pour chacun des mois de novembre 2016, décembre 2016 et janvier 2017. Il lui a en conséquence infligé des sanctions, au motif que ses recherches étaient insuffisantes.
8. Il y a à cet égard lieu de rappeler que pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable au sens de l'art. 17 al. 1 LACI, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. 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 ; 124 V 225 consid. 4a et 6). 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Si l'on peut certes exiger d'un assuré qu'il déploie un effort continu en vue de trouver un travail, on ne saurait pour autant suspendre son droit à l'indemnité à raison de recherches insuffisantes uniquement parce qu'il aurait concentré ses offres de service sur une très courte période (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 369/99 du 16 mars 2000 et la référence citée). Les chances de trouver un emploi dépendent en effet du nombre de postulations et non du moment où elles ont été faites (cf. Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 25 ad art. 17 LACI p. 203). C'est pourquoi, si la continuité des démarches joue il est vrai un certain rôle, on ne saurait néanmoins exiger d'emblée que l'intéressé répartisse ses démarches sur toute une période de contrôle (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 3.2). S'agissant d'offres écrites, il peut au contraire être rationnel et judicieux de préparer ses postulations de manière concentrée sur quelques jours dans le mois, eu égard à la périodicité des offres d'emploi et compte tenu du fait que les délais de postulation sont en général relativement longs (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 319/02 du 4 juin 2003 consid. 4.2). Rien n'empêche, en revanche, de sanctionner un assuré qui se serait obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en garde claires et répétées de l'assurance-chômage (cf. par exemple CASSO ACH 140/15 – 32/2016 du 23 février 2016 spéc. consid. 4).

9. Il appert de la jurisprudence précitée qu'il n'est pas admissible de sanctionner un assuré au seul motif qu'il n'a pas étalé ses recherches d'emploi sur l'ensemble du mois, ce d'autant moins lorsque, comme en l'espèce, son comportement ne

démontre aucune désinvolture vis-à-vis de ses obligations envers l'assurance-chômage. L'assuré a dûment effectué dix recherches d'emploi pour chacun des mois de novembre 2016, décembre 2016 et janvier 2017 et les a remises en temps utile à l'ORP. Il a, ce faisant, clairement respecté ses obligations de chômeur.

L'assuré a par ailleurs expliqué de manière convaincante pour quelle raison il avait procédé de la sorte, précisant que « les dates de postulations indiquées sur le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » ne représentent en effet que les jours où j'ai finalisé les offres de service, pas les jours pendant lesquels j'ai travaillé à me renseigner sur le poste recherché et à l'élaboration des documents - lettre de motivation, CV adapté au poste recherché, lettres de références - nécessaires pour la postulation ».

Il est vrai que cette exigence de répartition figure expressément dans le plan d'actions que l'assuré a signé le 1^{er} septembre 2016. Ce plan d'actions décrit très précisément les instructions que l'assuré doit suivre pour effectuer ses recherches d'emploi. Les points essentiels parmi lesquels le fait que les recherches doivent être remises à l'ORP en fin de mois (à partir du 25) ou au plus tard le 5 du mois suivant, et que les recherches d'emploi doivent être réparties sur l'ensemble du mois concerné figurent en gras dans le texte.

Force est toutefois de constater que cette dernière exigence ne lui a été rappelée à aucun moment. Elle n'est pas mentionnée au bas des formulaires de recherches d'emploi. Aucun procès-verbal d'entretien de conseil, aucun courriel, ni aucun courrier, n'en fait état. L'assuré a fait du reste valoir qu'il ne s'en souvenait pas.

Aussi la sanction de trois jours retenue par l'OCE dans sa première décision n'est-elle pas justifiée et doit être annulée.

10. Dans ses deux décisions suivantes, l'OCE a tenu compte du fait qu'il s'agissait des deuxième et troisième manquements, et a augmenté la durée de la suspension à huit et à seize jours.

Reste ainsi à déterminer si l'OCE était en droit d'infliger des sanctions de plus en plus graves pour les mois de décembre 2016 et de janvier 2017.

Il s'est fondé sur l'échelle des suspensions établie par le SECO selon laquelle lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes pendant la période de contrôle, l'autorité doit infliger une sanction de 3 à 4 jours s'il s'agit de la première fois, de 5 à 9 jours pour la deuxième fois, et de 10 à 19 jours pour la troisième fois (SECO, Bulletin LACI – IC, D79).

La chambre de céans relève que le SECO n'a pas prévu de sanction particulière lorsque les recherches d'emploi n'ont pas été réparties sur l'ensemble du mois, raison pour laquelle l'OCE a appliqué la sanction prévue en cas de recherches insuffisantes.

Le SECO prévoit que si l'assuré a remis ses recherches trop tard, la sanction est de 5 à 9 jours pour la première fois, de 10 à 19 jours pour la deuxième fois, pour la

troisième fois, un renvoi pour décision à l'autorité cantonale. En cas d'inobservation d'autres instructions de l'ORP, par exemple non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle, l'autorité doit infliger une sanction de 5 à 8 jours s'il s'agit de la première fois, de 9 à 15 jours pour la deuxième fois, et son dossier est renvoyé pour décision à l'autorité cantonale pour la troisième fois.

Il s'agit-là manifestement de prononcer une durée de suspension plus importante à l'encontre de l'assuré qui continue à ne pas respecter ses obligations malgré une précédente sanction.

11. Selon la jurisprudence susmentionnée, l'OCE est fondé à sanctionner un assuré qui se serait obstiné à ne pas répartir ses recherches d'emploi au cours de plusieurs périodes de contrôle, nonobstant les mises en gardes claires et répétées de l'assurance-chômage.

Il y a en l'espèce lieu de rappeler que l'assuré n'a eu connaissance des sanctions à lui infligées qu'en février 2017, soit bien après les mois concernés. Les décisions ont été rendues bien après les faits reprochés, soit les 8, 9 et 10 février 2017.

Qui plus est, son conseiller ORP n'a pas réagi en recevant le formulaire de recherches d'emploi de novembre 2016 et ne lui a fait aucun reproche quant à la régularité de ses démarches. L'absence de toute réaction de la part de son conseiller ORP pouvait légitimement être comprise par l'assuré en ce sens que ses démarches n'avaient pas besoin d'être réparties sur l'ensemble du mois pour satisfaire à l'exigence de répartition fixée. En de telles circonstances, le principe de la bonne foi n'autorise pas de sanctionner l'assuré pour avoir agi de même pour décembre 2016 et janvier 2017.

On ne peut dans ces conditions blâmer l'assuré de n'avoir pas modifié sa façon de répartir ses recherches d'emploi dès le mois de décembre 2016, ses manquements pour les mois de novembre, décembre et janvier apparaissant l'expression d'un seul et même comportement.

Il ne saurait, partant, être question de prolonger la durée de suspension de son droit aux indemnités de chômage pour des manquements qu'il aurait commis en décembre et janvier, puisqu'il n'avait, durant ces deux mois, pas encore pris conscience du fait qu'il devait répartir ses recherches d'emploi et n'avait pas encore été sanctionné pour les recherches du mois précédent.

12. Aussi le recours est-il admis et les décisions des 8, 9 et 10 février 2017 annulées.

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

Statuant

À la forme :

1. Déclare les recours recevables.

Préalablement :

2. Ordonne la jonction des causes A/1181/2017, A/1183/2017 et A/1184/2017 sous A/1181/2017.

Au fond :

3. Les admet et annule les décisions des 8, 9 et 10 février 2017.
4. Dit que la procédure est gratuite.
5. 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