

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1255/2019

ATAS/618/2019

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 24 juin 2019

6^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENEVE

recourant

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, sis Service juridique, rue
des Gares 16, case postale 2660, GENEVE

intimé

Siégeant : Valérie MONTANI, Présidente ; Maria-Esther SPEDALIERO et Christine WEBER-FUX, Juges assesseurs

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le _____ 1992, s'est inscrit à l'Office régional du placement (ci-après : l'ORP) le 23 novembre 2018.
2. Le 29 novembre 2018, l'assuré a signé un plan d'action prévoyant notamment son obligation de remettre au minimum dix recherches personnelles d'emploi (RPE) par mois, au plus tard le 5 du mois suivant.
3. L'assuré a remis à l'ORP quatre formulaires de RPE pour les mois de septembre, octobre, novembre et décembre 2018, comprenant respectivement cinq, une, trois et huit RPE.
4. Selon le procès-verbal de l'entretien de conseil du 29 novembre 2018 entre l'assuré et sa conseillère en personnel, il est mentionné « RPE avant inscription OK ».
5. Par décision du 8 janvier 2019, l'Office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité pendant une durée de 9 jours, au motif qu'il avait remis un nombre de RPE insuffisant pendant la période précédant son inscription à l'OCE, du 1^{er} septembre au 30 novembre 2018.
6. Par décision du 11 janvier 2019, l'OCE a suspendu le droit du recourant à l'indemnité pendant une durée de 6 jours, au motif qu'il n'avait remis que huit RPE au lieu de dix pour le mois de décembre 2018.
7. Le 26 janvier 2019, l'assuré a fait opposition à la décision de l'OCE du 8 janvier 2019 en faisant valoir qu'il était sous contrat de travail jusqu'au 30 novembre 2018 (animateur socioculturel engagé du 1^{er} au 30 novembre 2018 selon un contrat du 20 septembre 2018 avec la Fondation B_____ - B_____). Il avait bénéficié d'un premier contrat du 1^{er} février au 31 octobre 2018. Il avait ensuite recherché un poste de civiliste dès janvier 2019. Il n'avait jamais reçu l'information sur le nombre exact de RPE à réaliser avant son inscription au chômage, que ce soit en consultant le site internet du chômage ou par la personne qui s'était chargée de son inscription le 23 novembre 2018. Il a communiqué :
 - Deux contrats de travail avec la B_____ des 31 janvier 2018 et 20 septembre 2018.
 - Des échanges de courriels avec l'association C_____ (lieu d'affectation de son emploi), entre le 23 août et le 7 septembre 2018.
8. Le 11 février 2019, l'assuré a fait opposition à la décision de l'OCE du 11 janvier 2019, au motif qu'il contestait avoir commis une récidive, même s'il admettait ne pas avoir remis un nombre de RPE suffisant en décembre 2018. En effet, il s'agissait d'une première inobservation injustifiée des prescriptions en matière de RPE, de sorte que la sanction devait être diminuée à 3 - 4 jours de suspension.
9. Le 19 février 2019, l'assuré a signé un contrat de travail avec la B_____, comme animateur socioculturel dès le 1^{er} mars 2019 à un taux de 70 %.

10. Le 27 février 2019, l'ORP a annulé le dossier de l'assuré au motif qu'il avait débuté un travail le 1^{er} mars 2019.
11. Par décision du 4 mars 2019, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré à la décision du 11 janvier 2019, au motif que les suspensions subies pendant les deux dernières années étaient prises en compte dans le calcul de la prolongation, de sorte que le nombre insuffisant de RPE pour le mois de décembre 2018 constituait un deuxième manquement.
12. Par décision du 13 mars 2019, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré à la décision du 8 janvier 2019, au motif que l'assuré se devait de rechercher un emploi avant son inscription au chômage, étant relevé que la possibilité que son contrat soit prolongé au-delà du 30 novembre 2018 ne l'exonérait pas de cette obligation et que le fait de chercher un emploi en suffisance avant l'inscription constituait une règle élémentaire de comportement qu'il n'avait manifestement pas respectée en fournissant quatre RPE en septembre 2018, une en octobre 2018 et trois en novembre 2018.
13. Le 28 mars 2019, l'assuré a recouru auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice à l'encontre de la décision sur opposition du 4 mars 2019, en relevant que le nombre insuffisant de RPE pour le mois de décembre 2018 était un premier manquement justifiant une diminution de la sanction. Cette cause a été enregistrée sous le n° A/1255/2019.
14. Le même jour, l'assuré a également recouru à l'encontre de la décision sur opposition du 13 mars 2019, en relevant que dans son domaine de compétences (travailleur social), l'offre de travail était limitée, de sorte qu'il avait consacré du temps à la qualité de ses postulations, lesquelles avaient abouti à un engagement au 1^{er} mars 2019. Il avait fait tout ce qui était exigé de lui pour trouver un emploi. Le site officiel du chômage ne mentionnait pas le nombre de RPE à effectuer avant l'inscription à l'OCE ; l'administration lui avait fourni un renseignement inexact et ne l'avait pas informé de ses droits et obligations comme elle était tenue de le faire. Il a conclu à l'annulation de la décision. Le recours a été enregistré sous le n° A/1256/2019.
15. Les 11 et 15 avril 2019, l'OCE a conclu au rejet des recours.
16. Le recourant n'a pas formé d'observations.
17. Sur quoi 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 - RS 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), qui sont 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).

2. Le présent recours, interjeté en temps utile, est recevable (art. 60 al. 1 LPGA).
3. Le litige porte sur le droit de l'intimé de prononcer à l'encontre du recourant une suspension d'une durée de 6 jours dans l'exercice de son droit à l'indemnité, au motif que ses recherches d'emploi pour le mois de décembre 2018 sont quantitativement insuffisantes.
4. 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 que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrèger. Il lui incombe en particulier de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'art. 26 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI ; RS 837.02) dispose à cet égard que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, 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. A 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).

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011 des modifications de la LACI, l'al. 2bis de cette disposition 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. Conformément à l'al. 2 qui a été complété, à l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération.

b. L'art. 30 al. 1 LACI dispose que le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu, notamment 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).

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, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C 316/07 du 6 avril 2008 consid. 2.1.2).

Les motifs de suspension précités peuvent donner lieu à une sanction non seulement en cas de faute intentionnelle, mais aussi en cas de négligence légère. D'une manière générale, un comportement simplement évitable justifie une sanction (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, p. 303).

Conformément à l'art. 30 al. 2 LACI, l'autorité cantonale prononce les suspensions au sens de l'al. 1, let. c et d. A teneur de l'al. 3 de cette disposition, 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. L'al. 3bis prévoit en outre que le conseil fédéral peut prescrire une durée minimale pour la suspension.

Selon l'art. 45 al. 3 et 5 OACI, la suspension 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). 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). C'est ainsi que l'autorité doit prendre en considération les éventuels antécédents de l'assuré (art. 45 al. 5 OACI). A cet égard, il faut toutefois que l'antécédent à prendre en compte ait lui-même fait l'objet d'une sanction (DTA 1989 p. 88 consid. 4c p. 93 ; Boris RUBIN, op. cit., p. 325).

c. 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 des sanctions dans les différents cantons.

Le bulletin LACI/IC – marché du travail / assurance-chômage du SECO, janvier 2019, prévoit une suspension de l'indemnité de 3 à 4 jours en cas de recherche insuffisante d'emploi, durant la période de contrôle, pour la première fois, de 5 à 9 jours pour la deuxième fois et de 10 à 19 jours pour la troisième fois, la faute étant considérée légère les deux premières fois et légère à moyenne pour la troisième fois (bulletin LACI/IC n° D79 1C). En cas d'absence de recherches d'emploi, la sanction est de 5 à 9 jours de suspension la première fois et de 10 à 19 jours la seconde fois, la faute étant considéré comme légère dans le premier cas et comme légère à moyenne dans le second (bulletin LACI/IC n° D79 1D). 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 (période d'observation) sont prises en compte dans le calcul de la prolongation. Le nombre de jours de suspension par décision est limité à 60. Les actes commis durant la période d'observation et qui font l'objet de la suspension sont déterminants pour fixer la prolongation de la durée de suspension (art. 45 al. 1 OACI).

Dans plusieurs arrêts, le Tribunal fédéral a confirmé une sanction de 5 jours de suspension du droit à l'indemnité d'assurés qui avaient remis la preuve de leurs recherches personnelles d'emploi après avoir pris connaissance de la décision de

suspension (ATF 139 V 164 ; 8C 73/2013 du 29 août 2013 ; 8C 194/2013 du 26 septembre 2013 ; 8C 537/2013 du 16 avril 2014).

5. 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).

La procédure est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (art. 61 let. c LPGA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 125 V 195 consid. 2 et les références ; cf. ATF 130 I 183 consid. 3.2). Le devoir du juge de constater les faits pertinents ne dispense donc pas les parties de collaborer à l'administration des preuves en donnant des indications sur les faits de la cause ou en désignant des moyens de preuve (ATF 130 I 184 consid. 3.2 ; ATF 128 III 411 consid. 3.2).

Autrement dit, si la maxime inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, elle ne les libère pas du fardeau de la preuve. En cas d'absence de preuve, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (ATF 117 V 264 consid. 3), sauf si l'impossibilité de prouver un fait peut être imputée à son adverse partie (ATF 124 V 375 consid. 3). En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (cf. arrêt C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 2a, in DTA 2000 n° 25 p. 122; cf. aussi arrêt 8C 427/2010 du 25 août 2010 consid. 5.1 ; arrêt du 29 juillet 2013 8C 591/2012).

6. 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 pouvoir d'examen de la chambre de céans n'est pas limité à la violation du droit 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 toutefois, 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 du 19 octobre 2018 consid. 4.3 ; Boris RUBIN, op. cit., n. 110 ad art. 30).

7. a. En l'espèce, l'intimé a prononcé une suspension du droit à l'indemnité du recourant de 6 jours, en tenant compte du fait que seules huit RPE au lieu de dix avaient été fournies par le recourant et qu'il s'agissait d'une récidive, le recourant ayant été sanctionné pour RPE insuffisantes avant chômage.
 - b. Le recourant, qui a signé le 29 novembre 2018 un plan d'action prévoyant l'obligation de remettre dix RPE chaque mois, ne conteste pas avoir violé cette obligation en fournissant, pour le mois de décembre 2018, seulement huit RPE. En revanche, il fait valoir que cette violation est un premier manquement, de sorte que la sanction ne peut être majorée en raison du prononcé de la sanction antérieure pour RPE insuffisante avant chômage.
 - c. A cet égard, il est à relever que par arrêt de ce jour, la chambre de céans a rejeté le recours (cause A/1256/2019) et confirmé la suspension du droit à l'indemnité de 9 jours infligée au recourant, au motif qu'il avait fourni un nombre de RPE insuffisant avant chômage. Dès lors qu'aux termes de l'art. 45 al. 5 OACI, les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation, c'est à juste titre que l'intimé a considéré que la violation de l'obligation de remettre dix RPE minimum en décembre 2018 constituait une récidive, une suspension ayant déjà été prononcée, étant relevé que la suspension antérieure est prise en compte même si elle porte sur un motif différent.
8. Partant, compte tenu de la récidive, la sanction de 6 jours de suspension du droit à l'indemnité du recourant, laquelle respecte le barème du SECO précité, ne peut qu'être confirmée et le recours rejeté.
 9. Pour le surplus, la procédure est gratuite.

**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

La présidente

Julia BARRY

Valérie MONTANI

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