

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1256/2019

ATAS/619/2019

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 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'actions 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 - 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 en temps utile, le recours est recevable (art. 60 LPGGA).
3. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension de 9 jours du droit à l'indemnité du recourant.
4. a. 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'abrèger. 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 (art. 17 al. 1 LACI). L'assuré doit se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (art. 17 al 2 in fine LACI).

b. Pour juger de la suffisance des efforts consentis par l'intéressé dans ses recherches d'emploi, il doit être tenu compte non seulement de la quantité, mais aussi de la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 231 consid. 4). L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale, selon les méthodes de postulation ordinaires et fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail (art. 26 al. 1 et 2 OACI). Consulter les demandes de travail publiées dans la presse ne suffit pas; de même, les démarches pour créer une entreprise ne constituent pas des recherches d'emploi au sens de l'art. 17 al. 1 LACI, même si l'étude des possibilités d'exercer une activité indépendante est conciliable avec l'obligation de diminuer le chômage (ATF du 6 mars 2007 C 77/2006). En outre, l'inscription auprès d'agences d'emplois temporaires ne saurait être assimilée à des recherches de travail (ATF du 8 avril 2009 8C 800/2008). Sur le plan qualitatif, on peut attendre d'un assuré qu'il ne se contente pas de démarcher par téléphone, mais qu'il réponde également à des offres d'emploi par écrit. Les recherches d'emploi impliquent une démarche concrète à l'égard d'un employeur potentiel, selon les méthodes de postulation ordinaires (arrêt du Tribunal fédéral C 6/2005 du 6 mars 2006). L'activation de réseau ne cadre pas avec les exigences de l'art. 26 al. 1 OACI (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, p. 203) et n'est donc pas assimilée à une recherche d'emploi (Boris RUBIN - La suspension du droit à l'indemnité de chômage in DTA 2017 p. 1ss). En particulier, l'assurée qui recourt au réseau LinkedIn non pas pour offrir ses services pour des postes de travail déterminés mais en menant des discussions informelles au sein de son réseau de connaissances, n'effectue pas une démarche concrète adressée à un employeur potentiel selon les méthodes de postulation ordinaires au sens des art. 17 LACI et 26 OACI (arrêt du Tribunal fédéral 8C 463/2018 du 14 mars 2019).

Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que 10 à 12 recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C 737/2017 du 8 janvier 2018).

c. En s'inscrivant pour toucher des indemnités, l'assuré doit fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail (art. 26 al. 2 OACI). Il ressort de cette disposition que l'obligation de rechercher un emploi prend naissance déjà avant le début du chômage, en particulier dès que le moment de l'inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche (art. 20 al. 1 let d OACI). Il incombe, en particulier, à un assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi (ATF 139 V 524 consid. 4.2). Il s'agit là d'une règle élémentaire de comportement de sorte qu'un assuré doit être sanctionné même s'il n'a pas été renseigné précisément sur les conséquences de son inaction (ATF 124 V 225 consid. 5b p. 233; arrêts du Tribunal fédéral C 144/05 du 1er décembre 2005 consid 5.2.1 et C 199/05 du 29 septembre 2005 consid. 2.2.). Cette obligation subsiste même si l'assuré se trouve en pourparlers avec un employeur potentiel (arrêt du Tribunal fédéral C 29/89 du 11 septembre 1989). On ajoutera que l'on est en droit d'attendre des assurés une intensification croissante des recherches à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (arrêts du Tribunal fédéral C 141/02 du 16 septembre 2002 consid 3.2, 8C 800/2008 du 8 avril 2009). En particulier, l'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (arrêt du Tribunal fédéral 8C 271/2008 du 25 septembre 2008). L'obligation de rechercher un emploi s'applique aussi lorsqu'il s'agit d'un contrat à durée déterminée, au moins durant les 3 derniers mois (Bulletin du SECO LACI/IC – janvier 2014 - B 314; arrêt du Tribunal fédéral 8C 800/2008 du 8 avril 2009).

5. a. Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c LACI).

L'art. 30 al. 1^{er} let. c LACI prévoit une sanction en cas de violation de l'obligation de diminuer le dommage consacrée à l'art. 17 al. 1^{er} LACI. 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).

b. Selon l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute. Ainsi, en cas de faute légère, la durée de la suspension est de 1 à 15 jours (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) (art. 45 al. 2 OACI).

c. 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 Soziale Sicherheit, SBVR, Vol. XIV, 2ème éd., n. 855 p. 2435). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 5.1).

Il résulte de l'échelle des suspensions établie par le SECO que lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé, l'autorité doit infliger une sanction de 3 à 4 jours si le délai de congé est d'un mois, de 6 à 8 jours si le délai de congé est de deux mois et de 9 à 12 jours si le délai de congé est de trois mois ou plus (Bulletin op.cit. D 79/1.A). L'obligation de rechercher un emploi vaut également durant les derniers mois (en principe trois) d'un rapport de travail de durée déterminée, durant la période qui précède l'inscription au chômage (Boris RUBIN, commentaire op.cit. p. 199).

La chambre de céans a jugé (ATAS/258/2015 du 26 mars 2015) qu'il se justifiait d'interpréter le barème du SECO en ce sens que la sanction prévue est proportionnelle au nombre de mois durant lesquels l'assuré n'aura pas fourni un nombre de recherches d'emploi suffisant et non pas à la durée du délai de congé. Cette solution est plus conforme au principe d'égalité de traitement, dès lors qu'un assuré qui bénéficie d'un délai de congé de deux mois et qui ne fournit aucune recherche d'emploi est actuellement mieux traité que celui qui, au bénéfice d'un délai de congé de trois mois, ne fournit aucune recherche d'emploi durant le premier mois du délai de congé, mais fournit un nombre de recherches d'emploi suffisant et adéquat durant les deux derniers mois du délai de congé.

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 p. 152 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.2).

6. a. S'agissant de l'obligation de renseigner, l'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur

leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase).

Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'émoluments et en fixer le tarif pour les consultations qui nécessitent des recherches coûteuses (al. 2). Si un assureur constate qu'un assuré ou ses proches ont droit à des prestations d'autres assurances sociales, il les en informe sans retard (al. 3).

Selon l'art. 19a OACI, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage (al. 1).

Les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (art. 81 al. 2 LACI). Les autorités cantonales et les ORP renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans leurs domaines d'activité spécifiques (art. 85 et 85b al. 3 LACI).

b. Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3 p. 480). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur (cf. GEBHARD EUGSTER, ATSG und Krankenversicherung: Streifzug durch Art. 1-55 ATSG, RSAS 2003 p. 226).

7. 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, 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).
8. En l'occurrence, le recourant conteste le principe de la sanction, au motif qu'il n'aurait pas reçu les informations adéquates de la part de l'intimé concernant le nombre minimum de RPE à fournir avant son inscription au chômage.

Selon le formulaire de RPE au dossier, il est établi que le recourant a fourni cinq RPE (et non pas quatre comme retenu par l'intimé) en septembre 2018, une en octobre 2018 et trois en novembre 2018.

Le recourant avait l'obligation de s'efforcer, pendant un délai de trois mois avant son inscription au chômage (compte tenu de son contrat à durée déterminée), de trouver un nouvel emploi, étant relevé que la jurisprudence précise que l'obligation d'effectuer des RPE subsiste même si l'assuré est en pourparlers avec un employeur ; en l'occurrence, le fait que le recourant envisageait de prolonger son contrat auprès de la B_____ ne saurait en conséquence être pris en compte pour exclure son obligation de rechercher un emploi de septembre à novembre 2018.

S'agissant du nombre de RPE à effectuer, la chambre de céans a certes déjà souligné le fait qu'il serait utile que les personnes qui envisagent de s'inscrire à l'ORP puissent obtenir facilement, notamment en consultant le site internet de l'OCE, toutes les informations nécessaires sur le nombre de RPE exigé avant l'inscription au chômage (ATAS/406/2018 du 14 mai 2018). Cela étant, il n'en demeure pas moins qu'il est exigible du recourant qu'il fournisse la preuve de son engagement en entreprenant toutes les actions nécessaires pour éviter le chômage et que tel n'a pas été le cas en fournissant seulement neuf RPE durant la période du 1^{er} septembre au 30 novembre 2018.

Par ailleurs, selon le procès-verbal du 29 novembre 2018, la conseillère en personnel du recourant a indiqué que les RPE avant inscription étaient « ok ». Le recourant a ainsi reçu l'information, de la part de l'OCE, le 29 novembre 2018, que le nombre de RPE qu'il avait fourni de septembre à novembre 2018 correspondait aux exigences de l'autorité. Cette information, qui s'est révélée erronée, n'a cependant pas eu d'influence sur les RPE déjà fournies par le recourant pour la période précédant son inscription au chômage. Enfin, le recourant aurait pu solliciter l'intimé pour obtenir une information claire sur le nombre de RPE à fournir, ce qu'il n'a pas fait.

9. En conséquence, la suspension de 9 jours du droit à l'indemnité du recourant, laquelle respecte le barème du SECO, en présence d'un contrat de durée déterminée, ne peut qu'être confirmée et le recours rejeté.

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