RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1285/2023 **ATAS/510/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 29 juin 2023

Chambre 5

En la cause

A_____ recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI intimé

Siégeant : Philippe KNUPFER, Président ; Pierre-Bernard PETITAT et Monique STOLLER FÜLLEMANN, Juges assesseurs.

EN FAIT

A. **a.** Madame A_____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en _____ 1992, s'est inscrite auprès de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP) en date du 23 mars 2022, pour un travail à plein temps.

b. Lors de son entretien avec sa conseillère en personnel, en date du 25 mars 2022, cette dernière lui a fixé plusieurs objectifs, parmi lesquels la transmission, chaque mois, d'un minimum de 10 preuves de recherches d'emploi, réparties sur l'ensemble du mois concerné, qui devaient être reportées dans le formulaire de preuve de recherches d'emploi, ce dernier devant être remis à l'ORP en fin de mois où, au plus tard, le 5 du mois suivant. Le contrat d'objectifs de recherches d'emploi du 25 mars 2022 précisait encore que tout manquement aux obligations envers l'assurance-chômage, ainsi qu'aux instructions de l'ORP, pouvait entraîner une suspension du droit à l'indemnité, également en cas d'utilisation d'un formulaire de recherches d'emploi concernant la mauvaise période de contrôle.

c. En date du 2 juin 2022, l'assurée a été informée que son dossier avait été transmis « au service juridique par l'ORP, pour recherches d'emploi manquantes pendant le chômage en avril 2022 ».

d. Par décision du 9 juin 2022, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE ou l'intimé) a sanctionné l'intéressée pour avoir remis, le 2 juin 2022, ses recherches personnelles d'emploi de la période de contrôle d'avril 2022, en dehors du délai imparti au 5 mai 2022. En se fondant sur le barème du secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO), qui prévoit qu'en cas de remise tardive de recherches d'emploi, une suspension d'une durée de cinq à neuf jours est décidée la première fois (SECO, D79), l'OCE a prononcé une sanction de suspension du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée de cinq jours, à compter du 6 mai 2022.

e. L'intéressée s'est opposée à la décision du 9 juin 2022, par courrier du 13 juin 2022. Par décision sur opposition du 22 juin 2022, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 9 juin 2022 au motif que l'assurée n'avait pas pu apporter la preuve qu'elle avait bien adressé son formulaire récapitulatif du mois d'avril 2022 à sa caisse de chômage, dans le délai imparti.

f. Sur recours, la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre de céans) a confirmé, par arrêt du 3 novembre 2022 (ATAS/958/2022), la décision de l'OCE et a rejeté le recours.

B. **a.** Par la suite, l'intéressée a remis à l'ORP son formulaire de recherches d'emploi pour le mois de novembre 2022, sur lequel figuraient 6 offres de services réparties de la manière suivante : 1 offre le 15 novembre, 2 offres le 18 novembre et 3 offres le 19 novembre 2022.

b. Par courriel du 16 janvier 2023, l'intéressée a été informée que son dossier avait été transmis au service juridique car ses recherches d'emploi du mois de

novembre 2022 étaient insuffisantes. Un délai échéant au 30 janvier 2023 lui a été fixé pour faire ses observations. L'intéressée a expliqué que, durant la semaine du 1er au 5 novembre 2022, elle s'était pleinement concentrée sur la révision de l'examen prévu le 5 novembre, en vue de l'obtention de la certification PMSI suite à la formation de gestion de projets auprès de B_____. Par la suite, elle avait pris des vacances du 7 au 18 novembre 2022, raison pour laquelle l'ORP avait réduit le nombre de recherches d'emploi à 5 pour le mois de novembre 2022. Au surplus, elle avait postulé le 15, le 18 et le 19 novembre 2022, soit également durant ses vacances, dès lors qu'elle avait reçu des notifications des plates-formes d'offres d'emploi intéressantes durant cette semaine. Enfin, elle avait effectué 22 recherches d'emploi durant le mois de décembre 2022 en lieu et place des 10 recherches demandées.

c. Par décision du 30 janvier 2023, l'OCE a considéré que l'intéressée avait reçu un accord pour prendre des jours sans contrôle du 7 au 18 novembre 2022, période durant laquelle elle était dispensée de rechercher un emploi. Il était également relevé que l'intéressée avait informé l'ORP qu'elle était en incapacité de travailler, du 19 au 21 novembre 2022. Cependant, les explications données ne justifiaient pas le manquement, car l'assurée aurait dû postuler durant les périodes antérieures et postérieures au 7 et au 18 novembre 2022, ce d'autant plus que l'ORP avait déjà attiré son attention à ce sujet à deux reprises. Enfin, le fait d'avoir effectué 22 démarches d'emploi durant le mois de décembre 2022 ne dispensait pas l'intéressée de respecter les instructions figurant sur le contrat d'objectifs de recherches d'emploi du 25 mars 2022. Par conséquent, une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de six jours était prononcée, à compter du 1er décembre 2022.

d. Par écriture du 31 janvier 2023, l'intéressée s'est opposée à la sanction en rappelant ce qu'elle avait déjà déclaré dans le cadre de son droit d'être entendu. Elle répétait que son objectif était de retrouver un emploi au plus vite et qu'elle voulait mettre toutes les chances de son côté, ce que démontrait le fait qu'elle avait envoyé 22 offres d'emploi au mois de décembre, soit 12 de plus que le nombre exigé ; elle estimait que ces arguments montraient sa volonté de retrouver un travail et elle concluait, implicitement, à l'annulation de la décision de sanction.

e. Par décision sur opposition du 29 mars 2023, l'OCE a rejeté l'opposition et a confirmé la décision du 30 janvier 2023 en rappelant qu'il s'agissait d'une deuxième sanction et que l'assurée n'avait pas pris en compte l'avertissement, selon lequel elle devait répartir ses offres d'emploi sur tout le mois et non sur quelques jours, qui lui avait été donné le 22 novembre 2022, lors de son entretien de conseil.

C. **a.** Par écriture postée le 14 avril 2023, l'assurée a recouru contre la décision sur opposition du 29 mars 2023 auprès de la chambre de céans. Elle a, en substance, répété les explications déjà données au stade de l'opposition et a insisté sur les

efforts qu'elle menait, chaque mois, pour retrouver un travail et a conclu à l'annulation de la sanction.

b. Par réponse du 22 mai 2023, l'OCE a considéré que la recourante n'apportait aucun élément nouveau permettant de revoir la décision précitée, de sorte que l'intimé persistait intégralement dans les termes de celle-ci.

c. Par réplique postée le 16 juin 2023, la recourante a persisté dans ses conclusions.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

e. Les autres faits seront cités, en tant que de besoin, dans la partie « en droit » du présent arrêt.

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 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 LPGA).

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de suspension de six jours du droit à l'indemnité chômage de la recourante.

4. Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, aux termes duquel l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter ou réduire le chômage (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2). Il doit en particulier pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis en vue de rechercher du travail (cf. art. 17 al. 1, 3ème phr., 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 ; ATF 126 V 520 consid. 4).

5. Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence

considère que 10 à 12 recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 139 V 524 consid. 21 ; ATF 124 V 225 consid. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 3.2 ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 26 *ad* art. 17 LACI).

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 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).

7.

7.1 En l'espèce, l'intimé a infligé une sanction de six jours de suspension du droit à l'indemnité chômage à la recourante, au motif que cette dernière n'avait pas réparti sur tout le mois de novembre 2022 ses offres d'emploi.

La recourante ne le nie pas mais explique que, du 1er au 5 novembre, elle a été très occupée par la préparation de son examen de certification CAPM (*Certified Associate Project Management*), qui s'est déroulé le samedi 5 novembre, après quoi elle a obtenu un congé, du 7 au 18 novembre, puis est tombée malade dans la nuit du 19 au 20 novembre et ce jusqu'au 22 novembre, date à laquelle elle a eu son entretien de conseil.

7.2 S'agissant de l'obligation de répartir les postulations sur tout le mois, il convient d'examiner les fondements de ce devoir.

Aucune disposition légale ou réglementaire ne mentionne la nécessité de répartir les postulations sur un mois. Il n'est fait mention que d'une suspension au droit à l'indemnité lorsque l'assuré n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente (art. 17 al. 1 let. d LACI).

Pour justifier sa sanction l'OCE se fonde sur un avertissement qui a été donné à l'assurée, lors de l'entretien de conseil du 22 novembre, soit après que la recourante ait postulé à 6 emplois, entre le 15 et le 19 novembre.

7.3 Selon le Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage (Boris RUBIN, Bâle 2014, *ad* art. 17 LACI, N. 25), l'assuré devrait en principe déployer des efforts

continus pour rechercher un emploi, à savoir sur l'ensemble de chaque période de contrôle. « Toutefois on ne peut pas sanctionner un chômeur pour le seul motif qu'il effectuait ses recherches d'emploi sur une courte période. Les chances de trouver un emploi dépendent du nombre de postulations et non du moment où elles ont été faites. Suivant les circonstances (nombreux postes vacants publiés un jour précis, participation à une mesure de marché du travail, etc.) il semble même rationnel et judicieux, pour le chômeur, de concentrer ses efforts dans le temps ».

Ce principe est repris des considérants d'un arrêt du Tribunal fédéral du 4 juin 2003 (C 319/02, consid. 4.1 *in fine*).

Au niveau des directives, le barème SECO, sous chiffre D79, mentionne des sanctions en cas de recherches insuffisantes pendant la période de contrôle, mais ne mentionne nullement des sanctions pour des recherches insuffisamment réparties pendant la période de contrôle.

Les chiffres B321 à B324, qui décrivent les devoirs du demandeur d'emploi et les obligations de contrôle, ne mentionnent pas la question de la répartition des recherches pendant le mois lors duquel le contrôle est effectué.

S'agissant de l'information fournie aux chômeurs, dans le mémento « Droits et devoirs dans l'assurance-chômage. Un mémento pour les assurés », version décembre 2022, figure, en p. 3, le rappel suivant :

« Recherche d'emploi et preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi

Vous faites tout ce que l'on peut raisonnablement attendre de vous pour éviter ou abréger le chômage. Vous fournissez chaque mois à votre ORP par eService ou au moyen du formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi » (selon accord avec votre ORP), au plus tard le 5e jour du mois suivant, la preuve que vous avez soumis le nombre de candidatures convenu individuellement avec l'ORP ».

La nécessité de répartir les recherches sur tout le mois n'y figure pas.

En ce qui concerne le formulaire « Preuves des recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi », sur lequel les recherches d'emploi doivent être reportées et qui doit être remis à l'ORP, au plus tard le 5 du mois suivant, il est mentionné, sous la rubrique finale « Remarques », un certain nombre de règles à l'attention du demandeur d'emploi afin de lui rappeler ses obligations, mais aucune d'entre elles ne mentionne la nécessité de répartir les recherches pendant le mois lors duquel le contrôle est effectué.

7.4 La seule mention de la règle de la répartition des recherches d'emploi sur l'ensemble du mois concerné figure dans le contrat d'objectifs de recherches d'emploi du 25 mars 2022 qui a été remis à l'assurée. Il est mentionné que le minimum de recherches par mois est fixé à 10 et que les recherches « doivent être

réparties sur l'ensemble du mois concerné [c'est l'OCE qui souligne] (et non groupées sur un seul jour ou sur une courte période) ».

Compte tenu de cette instruction donnée par l'OCE, il convient d'examiner si l'assurée était en mesure de la respecter.

Les cinq premiers jours de novembre n'ont pas été consacrés à la recherche d'emploi, en raison du fait que l'assurée voulait se concentrer sur la réussite d'un examen susceptible d'améliorer son aptitude au placement en obtenant la certification CAPM, délivrée par le « *Project Management Institute* », suite à l'examen du samedi 5 novembre 2022.

Sur le plan de la pesée des intérêts, la chambre de céans considère qu'il n'est pas critiquable que la recourante ait fait le choix de consacrer exclusivement ces cinq jours à la préparation d'un examen qui sanctionnait un cours de formation qui lui avait été assigné par l'OCE. On ne saurait donc lui reprocher de s'être concentrée sur la préparation de l'examen et de ne pas avoir effectué de recherches d'emploi pendant la période allant du 1er au 5 novembre.

Du 7 au 18 novembre, l'assurée a bénéficié de jours sans contrôle. Pendant cette période, elle n'avait pas l'obligation de postuler, mais les postulations ne lui étaient pas non plus interdites et on ne saurait considérer le fait que ses recherches d'emploi, réparties entre le 15 et le 19 novembre, se sont déroulées pendant une période où elle était libérée du contrôle, pour ne pas en tenir compte.

Enfin, l'assurée s'est retrouvée en incapacité de postuler, pour cause de maladie, les 20 et 21 novembre (incapacité attestée par certificat médical du 21 novembre 2022 délivré par le docteur C_____), ce qui justifie également qu'elle n'a pas postulé à des offres d'emploi pendant cette période.

À suivre l'OCE, l'assurée aurait dû regrouper ses postulations pendant la période allant du 1er au 6 novembre, puis pendant celle allant du 22 au 30 novembre.

Il sied de rappeler que les offres d'emploi se font, en principe, pendant les jours ouvrables. Les 5 et 6 novembre tombent, respectivement, sur un samedi et un dimanche, l'assurée ne pouvait donc faire ses offres d'emploi que pour la période allant du 1er au 4 novembre, soit 4 jours ouvrables.

Les 26 et 27 novembre tombent, respectivement, sur un samedi et un dimanche, l'assurée ne pouvait donc faire ses offres d'emploi que pour la période allant du 22 au 25 novembre (soit 4 jours ouvrables), puis du 28 au 30 novembre (soit 3 jours ouvrables).

La chronologie qui vient d'être examinée montre que, dans tous les cas, l'assurée n'avait d'autre choix que de regrouper ses postulations sur quelques jours, dès lors qu'elle ne bénéficiait pas d'un mois entier.

Étant précisé que la chambre de céans considère que le choix de l'assurée de n'avoir pas consacré les cinq premiers jours de novembre à la recherche

d'emplois, mais bien plutôt à la préparation de ses examens, est un choix qui ne prête pas le flanc à la critique.

Cela a pour conséquence que l'assurée ne bénéficiait donc que de la fin du mois de novembre pour faire 5 offres d'emploi, qui étaient nécessairement réparties sur un petit nombre de jours, en l'occurrence 7 jours ouvrables.

Partant, compte tenu de l'ensemble de ces éléments et des nombreux jours d'indisponibilité de l'assurée, cette dernière n'avait d'autre choix que de regrouper ses offres sur une courte période.

Il s'agit d'un motif pertinent qui permet de substituer l'appréciation de la chambre de céans à celle de l'OCE, dès lors qu'elle s'appuie sur des circonstances de fait, - soit un nombre réduit de jours ouvrables pendant lesquels l'assurée pouvait postuler - de nature à faire apparaître l'appréciation de la chambre de céans comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; *cf.* aussi arrêts du Tribunal fédéral 8C_708/2019 du 10 janvier 2020 consid. 4.2 ; 8C_767/2017 du 31 octobre 2018 consid. 4.3).

7.5 Sur le plan du comportement de la recourante, en général, face à ses obligations à l'égard de l'OCE, il est vrai que cette dernière a déjà fait l'objet d'une première sanction, en juin 2022.

Néanmoins, il apparaît que, depuis lors, elle a respecté ses obligations et, comme elle le souligne, elle n'a pas ménagé ses efforts puisqu'elle a fait 6 postulations en lieu et place de 5, au mois de novembre 2022, et 22 postulations, en lieu et place de 10, au mois de décembre 2022.

Partant, si l'on tient compte du fait qu'au mois de novembre 2022, la recourante s'est investie dans une formation et dans un examen (qu'elle a réussi), qu'elle n'a pas hésité à postuler à des emplois pendant une période sans contrôle et qu'elle a doublé le nombre de postulations par rapport au chiffre qui lui était imposé, au mois de décembre 2022, la chambre de céans considère qu'il est établi, au degré de la vraisemblance prépondérante, que l'assurée est consciente de ses devoirs et qu'elle a fait des efforts objectivement vérifiables pour retrouver au plus vite un emploi.

Dès lors, en tenant compte de l'ensemble des circonstances et du nombre réduit de jours pendant lesquels l'assurée pouvait postuler au mois de novembre 2022, la chambre de céans considère que son comportement n'est pas fautif.

8. À l'aune de ces éléments, le recours sera admis et la décision de sanction annulée.

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. L'admet et annule la décision sur opposition de l'intimé du 29 mars 2023.
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
Véronique SERAIN	Philippe KNUPFER

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