

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1388/2015

ATAS/573/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 27 juillet 2015

10^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENEVE

recourant

contre

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

intimé

Siégeant : Mario-Dominique TORELLO, Président; Georges ZUFFEREY et Pierre-Bernard PETITAT, Juges assesseurs

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) travaillait depuis le 1^{er} juillet 2009 auprès de l'entreprise B_____ Sàrl. Il a été licencié par courrier du 25 novembre 2014 avec effet au 31 janvier 2015.
2. Le 29 janvier 2015, il s'est inscrit à l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE ou l'intimé) en annonçant chercher un emploi de chef de projet à plein temps dès le 1^{er} février 2015. Un premier délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert dès cette date.
3. Il a remis à l'OCE deux formules de preuves des recherches personnelles effectuées en vue de retrouver un emploi: la première comportait deux offres de services en décembre 2014, datées des 15 et 16 décembre 2014, respectivement adressées à une société marseillaise pour un poste de chargé de projet, et à une entreprise anglaise, pour un poste de « business manager ». La seconde inventoriait trois offres en janvier 2015: une adressée le 8 janvier 2015 à la compagnie marseillaise contactée en décembre, mais cette fois-ci pour un poste de responsable export, et deux autres en date du 15 janvier, l'une à une société belge et l'autre à une société bâloise, toutes deux pour un poste de « business development ».
4. Le 24 mars 2015, le service juridique de l'OCE a notifié à l'assuré une décision de sanction par laquelle il prononçait à son encontre une suspension du droit à l'indemnité de 6 jours à compter du 1^{er} février 2015, les cinq recherches d'emploi effectuées durant le délai de congé de 2 mois étant manifestement insuffisantes.
5. Par courrier du 31 mars 2015, l'assuré a formé opposition contre cette décision : il a conclu à son annulation. Il ne contestait ni les faits (cinq recherches d'emploi pendant les deux mois du délai de congé), ni la manière dont la sanction avait été élaborée, par le biais du barème permettant de respecter un principe d'égalité de traitement. En revanche le comportement qui lui était reproché en tant que personne à la recherche d'un emploi conduisait à une sanction injustifiée. L'annonce de son licenciement à fin novembre 2014 avait été un réel choc pour lui, car il ne s'y attendait pas. Il avait d'abord dû digérer l'information, puis finaliser ses dossiers en cours. Il avait ensuite réactualisé son curriculum vitae, ce qui n'avait pu se faire en un jour, vu les enjeux : agroéconomiste de formation, spécialisé dans les pays en voie de développement, il avait rapidement fait un tour d'horizon au niveau européen, pour examiner les opportunités qui se présentaient à lui. Il avait alors présenté sa candidature auprès de deux entreprises, à l'étranger. S'en étaient suivies les fêtes de fin d'année durant lesquelles il avait pris le temps de se ressourcer, et d'échanger en famille sur sa situation et sur la meilleure manière de rebondir au plus vite. Il avait présenté trois candidatures en janvier 2015 dont deux avaient débouché sur un entretien d'embauche dont l'issue était toujours en suspens. Il avait privilégié la qualité à la quantité mais, comme le démontraient ses recherches en février puis en mars 2015, il ne s'était ensuite pas limité à son secteur d'activité. Par ailleurs, son premier entretien avec un conseiller du chômage ayant eu lieu le

12 février 2015; ce n'était qu'à ce moment-là que le nombre minimal de recherches mensuelles (5 pour ce qui le concerne) avait été identifié. Au préalable, il n'était pas en possession de prescriptions quantitatives quant à ses recherches, mais il était seulement conscient d'un devoir, découlant de la loi, lui commandant d'entreprendre tout ce que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abrégé. Ainsi, ses recherches, même à l'étranger, illustraient sa volonté effective de retrouver rapidement un emploi. Il estimait ainsi avoir été au-delà de ce que l'on aurait pu raisonnablement exiger de lui au sens de la loi.

6. Le 22 avril 2015, l'OCE a rejeté l'opposition et confirmé la décision du 24 mars 2015. Les explications de l'opposant ne permettent pas de justifier les faits qui lui sont reprochés : se sachant sans emploi à l'échéance de son délai de congé, il était tenu d'entreprendre des recherches d'emploi en qualité et quantité suffisante, en dépit de son profil professionnel d'agroéconomiste spécialisé dans les pays en développement, cela afin de s'assurer d'un nouvel emploi et éviter ainsi son inscription à l'OCE, comme toute personne ne bénéficiant pas du régime d'assurance-chômage. Selon la jurisprudence il ne pouvait pas se prévaloir de l'ignorance de la loi. Enfin, en fixant la suspension à six jours, le service juridique avait respecté le barème du SECO et le principe de la proportionnalité.
7. Par courrier recommandé daté du 27 avril 2015 l'assuré a saisi la chambre des assurances sociales de la Cour de justice d'un recours contre la décision susmentionnée. Il conclut à ce que cette sanction soit revue. L'intimé se contente de reprendre les faits, l'argumentaire développé sur opposition, les textes de loi, sans recouper ces éléments entre eux. Les griefs précédents sont donc repris : la recherche d'emploi ayant pour but de retrouver un travail le plus rapidement possible, les démarches se doivent d'être à la fois de qualité et effectuées en quantité raisonnable. En tant qu'il lui est reproché un nombre insuffisant de recherches pendant la période concernée, il semble irréaliste de penser que leur succès dépendrait uniquement de leur aspect quantitatif. L'intimé se contente d'évoquer un nombre insuffisant de candidatures, sans préciser quel nombre aurait été jugé suffisant. S'il en avait présenté dix pendant la période concernée, l'intimé aurait pu tenir le même raisonnement et aboutir à la même sanction. Il avait mis l'accent sur l'aspect qualitatif de ses candidatures, sans pour autant négliger l'aspect quantitatif : sur trois candidatures en janvier 2015, deux avaient débouché sur un entretien d'embauche.
8. Par courrier du 12 mai 2015, l'intimé a proposé le rejet du recours et la confirmation intégrale de la décision entreprise.
9. Invité à formuler d'éventuelles remarques complémentaires, et à joindre au besoin toutes pièces utiles, le recourant ne s'est pas manifesté.
10. 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 dans les forme et délai prescrits par la loi, le présent recours est recevable (art. 60 LPGA).

3. Le litige porte sur le point de savoir si c'est à bon droit que l'intimé a prononcé une suspension du droit à l'indemnité de chômage, au motif que les recherches de l'intéressé pendant le délai de congé de deux mois étaient insuffisantes.

4. a) Selon 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). En vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage ; il doit ensuite se conformer aux prescriptions de contrôle édicté par le Conseil fédéral (al. 2).

b) Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage (ATF 123 V 88 et les références citées). En font notamment partie les prescriptions de contrôle et les instructions de l'office du travail prévues à l'art. 17 LACI. Lorsqu'un assuré ne les respecte pas, il adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Afin justement de prévenir ce risque, l'art. 30 al. 1er let. d LACI sanctionne en particulier l'assuré qui n'observe pas les prescriptions de contrôle ou les instructions de l'office du travail par la suspension de son droit à l'indemnité de chômage. Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (ATF 125 V 197 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3).

c) L'obligation de réduire le dommage consacrée par l'art. 17 al. 1^{er} LACI est concrétisée par plusieurs hypothèses sanctionnées par une suspension du droit aux indemnités (art. 30 al. 1 let. a à g LACI). Tel est le cas lorsque l'assuré ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c 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 non publié 8C_316/07 du 6 avril 2008, consid. 2.1.2).

d) 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 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003 - OACI ; RS 837.02). Il ressort de cette disposition que l'obligation de rechercher un emploi prend naissance déjà avant le début du chômage, soit dès l'instant où l'assuré a connaissance du terme de son emploi (cf. DTA 1981 no 29). Il incombe, en particulier, à un assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi (not. ATF du 25 septembre 2008 consid. 2.1 et DTA 2005 no 4 p. 58 consid. 3.1 [arrêt C 208/03 du 26 mars 2004] et les références, 1993/1994 no 9 p. 87 consid. 5b et la référence; Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2^{ème} éd., n. 837 et 838 p. 2429 et ss; Boris RUBIN, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^{ème} éd. Zurich 2006, p. 388).

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 (cf. ATF 124 V 225 consid. 5b p. 233; ATFA non publiés C 144/05 du 1^{er} 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 (ATFA non publié du 11 septembre 1989, C 29/89). On ajoutera que l'on est en droit d'attendre des assurés une intensification des recherches, d'une part, à mesure que l'échéance du chômage se rapproche (ATF non publiés 8C_800/2008 du 8 avril 2009, consid. 2.1; 8C_271/2008 du 25 septembre 2008, consid. 2 et les références, C 141/02 du 16 septembre 2002 consid. 3.2), et d'autre part, lorsqu'ils rencontrent des difficultés à trouver un poste adapté sur le marché du travail (ATFA non publié C 16/07 du 22 février 2007, consid. 3.1). En particulier, l'obligation de chercher du travail ne cesse que lorsque l'entrée en service auprès d'un autre employeur est certaine (ATF non publié 8C_271/2008 du 25 septembre 2008 consid. 2.1.).

Quant à l'assuré qui a trouvé une activité prise en compte à titre de gain intermédiaire, il doit lui aussi continuer à rechercher un travail convenable mettant fin au chômage, même s'il est alors en activité (DTA 1996/1997 p. 212). Il en va de même durant la période qui précède une formation (ATFA non publié C 250/01 du 13 mai 2002), pendant la grossesse (DTA 2005 p. 214), un déménagement ou une session d'examen (ATFA non publié C/ 207/06 du 22 juin 2007, consid. 4.3). Dans ce dernier cas, le Tribunal fédéral a considéré que les circonstances particulières

pouvaient tout au plus influencer le nombre de recherches d'emploi requis, sans toutefois libérer l'assuré de son obligation d'effectuer des recherches. Dans le même sens, la Haute Cour a considéré qu'il convenait de tenir compte, lors de l'appréciation de la gravité de la faute, du fait qu'un assuré est entravé dans ses recherches d'emploi, lorsqu'il occupe un travail temporaire à plein temps (ATFA non publié C 258/99 du 16 mars 2000, consid. 2b et RUBIN, op. cit., 5.8.6.3 et note 1158, p. 390).

La suppression de l'obligation de rechercher un emploi a en revanche été admise pendant les deux mois qui précèdent l'accouchement; pendant les six mois qui précèdent l'âge de la retraite, lorsque l'assuré trouve un emploi convenable dont l'entrée en service est fixée dans un délai très court; pendant que l'assuré prend des jours non soumis au contrôle (art. 27 OACI) et pendant la phase de planification d'une activité indépendante durable qui a fait l'objet d'un soutien au sens des art. 71a et ss LACI (RUBIN, op. cit., p. 390 et les réf. citées). De même, l'autorité compétente renoncera à la preuve des recherches d'emploi en cas d'incapacité de travail due à une maladie ou à un accident (SECO, Bulletin LACI – IC, janvier 2013, B320).

e) 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 (ATF 124 V 225 consid. 4a p. 231). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. ATF 124 V 225 consid. 6 p. 234; arrêt C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2). 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. Le nombre minimum de recherches a notamment été fixé à quatre par période de contrôle (ATFA non publié C 176/05 du 28 août 2006, consid. 2.2; RUBIN, op. cit., p. 392).

L'autorité compétente dispose d'une certaine marge d'appréciation pour juger si les recherches d'emploi sont suffisantes quantitativement et qualitativement. Elle doit tenir compte de toutes les circonstances du cas particulier. Le nombre de recherches d'emploi dépend notamment de la situation du marché du travail et des circonstances personnelles, telles que l'âge, la formation, la mobilité géographique, les problèmes de langue, etc. (SECO, Bulletin LACI - IC, janvier 2013, B316).

5. 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).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (SECO, Bulletin LACI IC janvier 2014 D72). 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_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1).

Il résulte de l'échelle des suspensions établie par le SECO que lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de deux mois, l'autorité doit infliger une sanction de six à huit jours (SECO, Bulletin LACI – IC, janvier 2014, D72).

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 (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007 consid. 5.3).

6. 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. En l'espèce au vu des principes rappelés ci-dessus, on ne saurait suivre le recourant lorsqu'il prétend que le principe même de la sanction qui lui a été infligée ne se justifie pas, dans la mesure où il aurait privilégié la qualité de ses recherches, plutôt que la quantité. En effet, les recherches d'emploi dont la preuve doit être rapportée doivent cumulativement, et non pas alternativement, être suffisantes en nombre et en qualité. Il tombe en effet sous le sens que l'aboutissement d'une offre de services ne dépend pas uniquement de la qualité du dossier, mais encore de la décision de l'employeur potentiel, condition que le postulant ne maîtrise pas. Celui qui recherche un emploi ne peut donc pas d'emblée restreindre ses recherches, en limitant celles-ci à celles (peu nombreuses) qui selon lui seraient qualitativement les meilleures. Il en irait de même si l'assuré se contentait de recherche en nombre, sans se soucier de la qualité.

On ne saurait davantage le suivre lorsqu'il allègue que ce n'est que le 12 février 2015, lors du premier entretien qu'il a eu avec un conseiller en placement, qu'il aurait su ce qu'attendait de lui l'admiration du chômage en termes de recherches quantitatives d'emploi. Conformément à l'art. 17 al.2 LACI, s'il s'était présenté

aussitôt que possible à l'autorité compétente, il aurait ainsi pu obtenir tous les renseignements nécessaires sur ce qui ne lui paraissait pas clair. Ceci dit, son niveau de formation et ses compétences générales lui permettaient d'emblée de réaliser le caractère insuffisant de ses recherches, dont la finalité va jusqu'à éviter d'émarger au chômage (art. 17 al. 1 LACI). Il devait ainsi se placer dans la position de celui qui n'aurait pas droit aux prestations de l'assurance-chômage. Dans ce cas, il est vraisemblable au degré de la vraisemblance prépondérante qu'il aurait intensifié ses recherches pendant la période concernée, en se donnant toutes les chances de retrouver rapidement un emploi.

Ainsi toutes les conditions étaient réunies et justifiées pour que le comportement incriminé de l'intéressé pendant le délai de congé soit sanctionné.

8. En l'occurrence et bien que la quotité de la sanction en tant que telle ne soit pas discutée, la Cour considère que la suspension d'une durée de six jours à compter du 1^{er} février 2015, pour recherches d'emploi insuffisantes durant le délai de congé de deux mois (en décembre 2014 et janvier 2015), est adéquate et respecte le principe de la proportionnalité, d'autant que la sanction infligée se situe à la limite inférieure du barème du SECO pour ce type de faute.
9. Le recours est donc rejeté. Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA et 89H LPA)

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

Statuant

A 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

Florence SCHMUTZ

Mario-Dominique TORELLO

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