RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1660/2023 **ATAS/687/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 14 septembre 2023

Chambre 3

En la cause

A_____ recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI intimé

Siégeant : Karine STECK, présidente; Michael BIOT et Claudiane CORTHAY, juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Madame A_____ (ci-après : l'assurée), née en 1974, s'est annoncée auprès de l'Office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) le 1er avril 2022, en indiquant rechercher un poste à 100% en qualité d'aide-soignante. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur le 1er avril 2022.

b. Le 27 avril 2022, lors de son premier entretien avec son conseiller en placement, l'assurée a signé un contrat d'objectifs aux termes duquel elle s'est notamment engagée à effectuer au minimum dix recherches d'emploi par mois.

c. Par décision du 16 juin 2022, le service juridique de l'OCE a prononcé une suspension d'une durée de 9 jours dans l'exercice du droit à l'indemnité de chômage de l'assurée au motif que ses recherches personnelles d'emploi avaient été insuffisantes quantitativement pendant la période précédant son inscription, soit du 1er janvier au 30 mars 2022.

d. Par décision du 29 juillet 2022, le service juridique de l'OCE a suspendu l'exercice du droit à l'indemnité de l'assurée durant 8 jours pour sanctionner son absence sans excuse valable à un entretien de conseil qui devait se dérouler le 6 juillet 2022. La quotité de la sanction tenait compte du fait qu'il s'agissait là du deuxième manquement reproché à l'assurée.

e. Lors d'un entretien, le 21 septembre 2022, l'assurée a été informée par son conseiller en placement que si elle effectuait un gain intermédiaire à 100%, il était acceptable qu'elle réduise son nombre de recherches mensuelles à cinq au lieu des dix initialement exigées.

f. Le 3 octobre 2022, l'assurée a justifié de douze recherches d'emploi en septembre 2022, dont une postulation à l'agence B_____, une à l'établissement médico-social (EMS) de C_____ et une autre à l'EMS D_____, toutes trois en tant qu'aide-soignante.

g. Le même jour, l'assurée a signé un contrat de travail avec E_____ pour une durée de trois mois en tant que collaboratrice temporaire - agente de vaccination - à Nyon, moyennant un horaire de 42 heures par semaine.

h. Par décision du 26 octobre 2022, le service juridique de l'OCE a prononcé une suspension d'une durée de 9 jours du droit à l'indemnité de l'assurée, à laquelle il était reproché de ne pas avoir avisé à temps son conseiller de son absence à l'entretien de conseil qui devait se dérouler le 1er septembre 2022. La quotité de la sanction tenait compte du fait qu'il s'agissait là du troisième manquement.

i. Le 3 novembre 2022, l'assurée a justifié de six recherches en octobre 2022, dont une à l'EMS F_____ en tant qu'aide-soignante.

j. Lors d'un entretien, le 16 novembre 2022, l'assurée a été informée par son conseiller qu'en cas de baisse de son taux d'activité à titre de gain intermédiaire,

elle devrait à nouveau justifier dix recherches mensuelles, dont il lui a rappelé qu'il convenait de les répartir sur la période.

k. Le 3 décembre 2022, l'assurée a justifié de douze recherches en novembre 2022, dont des postulations à l'EMS F_____, à celui D_____, à celui de C_____ et à l'agence B_____, en tant qu'aide-soignante.

l. Par courriel du 21 décembre 2022, le service juridique de l'OCE a avisé l'assurée qu'il considérait ses recherches de novembre comme insuffisantes.

B. **a.** Par décision du 19 janvier 2023, l'OCE a prononcé une suspension du droit à l'indemnité pour une durée de 12 jours, au motif que l'assurée n'avait pas effectué suffisamment de recherches d'emploi durant le mois de novembre 2022. En effet, quatre des recherches étaient identiques à celles déjà effectuées en septembre et octobre 2022, à savoir : l'EMS F_____, celui D_____, celui de C_____ et l'agence B_____. Ne restaient donc que huit recherches valables au lieu des dix demandées. La quotité de la sanction tenait compte du fait qu'il s'agissait-là du quatrième manquement reproché à l'assurée.

b. Par courrier du 1er février 2023, l'assurée s'est formellement opposée à cette décision, en expliquant en substance qu'elle avait commencé à travailler en octobre 2022 et que son conseiller lui avait indiqué que cinq recherches suffisaient. En novembre 2022, elle avait également travaillé et son conseiller, lors de leur entretien de conseil par téléphone, lui avait permis de ne faire que cinq recherches. Considérant qu'elle en avait fait huit – en excluant les répétitions -, soit plus que ce qui lui était demandé, elle estimait avoir respecté ses obligations.

L'assurée a ajouté qu'elle avait rencontré de nombreux problèmes dans sa vie personnelle. Elle devait ainsi s'occuper de son mari, dont l'état de santé était précaire, et assumer seule les tâches de la maison. En résultait pour elle un stress et des crises d'angoisse régulières entraînant des arrêts de travail justifiés par des certificats médicaux, dont elle déplorait que la durée de la suspension ne tienne pas compte.

c. Interrogé par le service juridique de l'OCE, le conseiller de l'assurée, par courriel du 4 avril 2023, a confirmé avoir accordé à l'assurée le droit de réduire le nombre de ses recherches mensuelles à cinq durant son activité à titre de gain intermédiaire, tout en soulignant l'avoir informée que, si le taux de celle-ci baissait, elle devrait à nouveau effectuer dix recherches par mois. L'assurée lui avait répondu qu'elle continuerait à effectuer dix recherches d'emploi quoi qu'il en soit.

d. Par décision du 13 avril 2023, l'OCE a rejeté l'opposition.

Il a considéré qu'en ne procédant qu'à huit recherches au lieu de dix en novembre 2022, l'assurée avait failli à ses obligations, étant rappelé que l'assurée avait été dûment avertie qu'elle devrait réaugmenter le nombre de ses recherches en cas de baisse d'activité et les diversifier.

La quotité de la sanction était justifiée et conforme au principe de la proportionnalité, étant donné qu'il s'agissait-là de son quatrième manquement.

C. **a.** Par écriture du 16 mai 2023, l'assurée a interjeté recours contre cette décision, en concluant à son annulation.

En substance, elle reprend l'argumentation déjà développée dans son opposition et indique :

« En novembre 2022, ma mission s'est terminée plus tôt que prévu, résultant en une baisse du taux d'activité pour ce mois. Mon conseiller m'avait informée que, si mon taux baissait, je devais faire 10 recherches au lieu de 5. En novembre 2022, j'ai fait 12 recherches d'emploi. L'OCE estime que 4 recherches se répètent avec les mois précédents, de sorte qu'elles ne peuvent être prises en compte, portant donc le nombre total de mes recherches à 8. Toutefois, dans la mesure où j'ai toujours effectué plus de recherches d'emploi que nécessaire, l'exclusion de certaines recherches me paraît arbitraire ».

La recourante fait par ailleurs valoir qu'une suspension de 12 jours est disproportionnée au vu de sa situation personnelle (mari malade et sous curatelle, fils autiste, procédures judiciaires en cours).

b. Invité à se déterminer, l'intimé, dans sa réponse du 13 juin 2023, a conclu au rejet du recours.

c. Les autres faits seront repris – 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. À teneur de l'art. 1er al. 1 LACI, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la loi n'y déroge expressément.

3. Interjeté dans les forme et délai prévus par la loi, compte tenu de la suspension des délais du 7ème jour avant Pâques au 7ème jour après Pâques inclusivement (art. 38 al. 4 let. a LPGA et art. 89C let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]), le recours est recevable (art. 56ss LPGA; art. 62ss LPA).

4. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension de 12 jours du droit à l'indemnité prononcée à l'égard de la recourante, au motif que cette dernière n'a pas fait suffisamment de recherches d'emploi durant le mois de novembre 2022.

4.1 Selon l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré est tenu d'entreprendre, avec l'assistance de l'office du travail, tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. En particulier, il lui incombe de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré qui doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 26 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 [ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI - RS 837.02]). S'il ne fait pas son possible pour trouver un travail convenable, l'assuré est suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité (art. 30 al. 1 let. c LACI).

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, n. 15 ad art. 30).

4.2 Les obligations du chômeur découlent de la loi. Elles n'impliquent ni une information préalable (par exemple sur les recherches d'emploi pendant le délai de congé ; cf. ATF 124 V 225 consid. 5b et arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.1 in DTA 2005 n° 4 p. 58), ni un avertissement préalable.

4.3 Pour trancher le point de savoir si l'assuré a fourni des efforts suffisants pour trouver un travail convenable, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité de ses recherches (ATF 124 V 225 consid. 4a et l'arrêt cité). Il n'existe pas de règle fixant le nombre minimum d'offres d'emploi qu'un chômeur doit effectuer. Cette question s'apprécie selon les circonstances concrètes au regard de l'obligation qui lui est faite de diminuer le dommage. Cependant, 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 précité, consid. 6 p. 234 ; arrêt du Tribunal fédéral C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2).

On ne peut cependant 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 (arrêts du Tribunal fédéral 8C_192/2016 du 22 septembre 2016 consid. 3.2 ; 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 ; C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2 ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 26 ad art. 17).

4.4 L'assuré qui a trouvé une activité prise en compte à titre de gain intermédiaire, 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 (arrêt du Tribunal fédéral C 250/01 du 13 mai 2002), pendant la grossesse (DTA 2005 p. 214), un déménagement ou une session d'examen (arrêt du Tribunal fédéral 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, il a été 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 (arrêt du Tribunal fédéral C 258/99 du 16 mars 2000 consid. 2b).

4.5 La durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité 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 (art. 45 al. 2 OACI).

La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu de la faute, mais aussi du principe de proportionnalité (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherhait, 2ème éd., n° 855 p. 2435).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté une sorte de barème indicatif à l'intention des organes d'exécution (SECO – Bulletin janvier 2014 LACI IC/D72), intitulé « échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonales et des ORP » (ch. D72 de la circulaire relative à l'indemnité de chômage [IC]). Un tel barème constitue un instrument précieux pour les 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 d'espèce, 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 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 5.1 ; 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1).

Selon le Bulletin LACI/IC, une recherche d'emploi insuffisante durant la période de contrôle entraîne une suspension de l'indemnité de 3 à 4 jours 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 comme légère les deux premières fois et légère à moyenne pour la troisième fois (Bulletin LACI/IC n° D79 1C).

4.6 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 déterminer la prolongation de la durée de suspension (art. 45 al. 1, OACI ; Bulletin LACI IC/D63, octobre 2011).

Selon la jurisprudence rendue à propos de l'ancien art. 45 al. 2bis OACI (devenu l'art. 45 al. 5 OACI), il y a lieu de sanctionner plus sévèrement un assuré qui a déjà fait l'objet de sanctions antérieures et ce, sans égard à la nature des motifs de sanction retenue (arrêt du Tribunal fédéral 8C_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5). En cas de succession de fautes liées à des motifs de sanctions différents, pour la dernière faute commise, il convient d'appliquer la fourchette correspondant au motif de la dernière faute, et ce pour un premier manquement, à quoi il faut ajouter quelques jours de suspension, selon l'appréciation de l'autorité compétente (barème SECO, D63a-D64). Plus le premier manquement est grave et récent, plus le nombre de jours à ajouter pour la dernière faute commise doit être élevé (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 126 ad art. 30).

4.7 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, n. 110 ad art. 30).

5. En l'occurrence, l'intimé a considéré qu'en n'effectuant que huit recherches en novembre 2022, au lieu des dix exigées, la recourante a failli à son obligation de rechercher sérieusement un emploi.

La recourante ne conteste pas que quatre des recherches effectuées sont redondantes par rapport aux mois précédents. Elle fait en revanche valoir qu'elle a toujours effectué plus de recherches que ce que l'on exigeait de sa part, même lorsqu'elle exerçait une activité en gain intermédiaire à 100%.

Il ressort de la jurisprudence précitée que l'assuré qui a trouvé une activité à titre de gain intermédiaire doit continuer à rechercher un travail convenable, même s'il est alors en activité (cf. supra consid. 4.4).

Concernant les quatre postulations répétitives, force est de constater qu'elles concernent le même poste, auprès du même employeur. Or, le 19 octobre 2022, son conseiller a dûment averti l'assurée qu'elle devait diversifier ses recherches et ne pas postuler plusieurs fois auprès des mêmes employeurs. La diversification des modalités d'offre d'emploi a pour but d'accroître les chances de trouver un emploi, mais aussi de permettre un meilleur contrôle du sérieux des démarches par l'OCE. C'est donc à juste titre que l'intimé a considéré que les quatre recherches redondantes devaient être invalidées et retenu que seules huit recherches valables avaient été effectuées durant la période.

En n'effectuant que huit recherches au lieu des dix exigées, vu la diminution de son taux d'activité en gain intermédiaire, la recourante a bel et bien failli à ses obligations.

Reste à examiner la quotité de la sanction infligée.

5.1 Lorsque l'assuré a effectué des recherches, mais en quantité insuffisante, la durée de la suspension est de 3 à 4 jours 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 comme légère les deux premières fois et légère à moyenne pour la troisième fois. Ce barème s'applique même si l'assuré a effectué, pour certains mois, le nombre suffisant de recherches exigé (cf. supra consid. 4.5).

Il convient d'appliquer l'échelle du SECO comme s'il s'agissait du premier manquement, soit en l'occurrence, pour recherches insuffisantes pendant la période de contrôle, une faute légère justifiant une suspension d'une durée comprise de 3 à 4 jours. Toutefois, il doit être tenu compte des précédentes sanctions pour fixer la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage, même s'il ne s'agit pas des mêmes manquements. Si la faute de la recourante apparaît relativement légère dans le cas d'espèce, il faut tenir compte du fait qu'il s'agissait d'un quatrième manquement pour un fait différent intervenu moins de deux ans auparavant, la durée de suspension du dernier manquement doit être ajoutée (9 jours). Dans ces circonstances, l'intimé n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en fixant la suspension à 12 jours, étant rappelé que cette durée correspond encore à une faute légère, selon l'art. 45 al. 3 OACI, et respecte également le principe de la proportionnalité.

En l'espèce, il n'existe aucune circonstance permettant à la Cour de céans de retenir une durée de suspension plus courte que celle décidée par l'intimé, étant

rappelé que le juge des assurances sociales ne peut, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration et 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, n. 110 ad art. 30). En l'occurrence, on remarquera que la durée de 12 jours retenue par l'intimé apparaît clémente dans la mesure où il s'agit du quatrième manquement reproché à l'assurée et qu'elle est située dans le bas de la fourchette du barème fixé par le SECO pour un troisième manquement. Il a donc d'ores et déjà été tenu compte des circonstances personnelles invoquées par l'assurée.

Partant, la durée de la suspension sera confirmée.

6. Eu égard aux considérations qui précèdent, le recours est rejeté.

Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

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
Christine RAVIER	Karine STECK

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