

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2062/2018

ATAS/878/2018

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 3 octobre 2018

4^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée au GRAND-SACONNEX

recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, sis rue des Gares 16,
GENÈVE

intimé

**Siégeant : Catherine TAPPONNIER, Présidente; Maria Esther SPEDALIERO et
Larissa ROBINSON-MOSER, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née le _____ 1961, s'est inscrite auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) le 23 mars 2018 pour un placement au 1^{er} avril 2018.
2. À teneur d'un plan d'actions qu'elle a signé le 27 mars 2018, l'assurée était tenue d'effectuer au minimum dix recherches personnelles d'emploi par mois, diversifiées et réparties sur l'ensemble du mois. Le formulaire les recensant (ci-après : RPE) devait être remis à l'office régional de placement (ci-après : ORP) en fin de mois ou au plus tard le 5 du mois suivant. Les justificatifs des postulations devaient être conservés et présentés sur demande.
3. À cette même date, l'assurée a remis à l'OCE ses RPE du mois de mars 2018.
4. Par décision du 22 mai 2018, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension du droit à l'indemnité de cinq jours à compter du 1^{er} mai 2018 pour ne pas avoir remis ses RPE pour le mois d'avril 2018.
5. Par courrier du 28 mai 2018, l'assurée a formé opposition contre la décision du 22 mai 2018, expliquant ce qui suit : « Quand j'ai finalisé mon inscription pour le chômage en Avril, j'avais donné une liste de tout entreprises où j'avais déjà posé ma candidature même si certains avaient un délai d'Avril, et puis en Avril ils n'y avaient pas beaucoup d'autres postes ouverte dans ma domaine sauf à "World Economic Forum" et "World Health Organisation" d'où j'ai bien posé ma candidature. En plus j'ai dû écrit un rapport de toute que je faisais en 2017 afin de facilité le travail de la personne qui prendra le poste. La mise à jour du CV et la lettre de motivation. J'ai m'inscrit avec UNV et UN Relief pour des opportunités de travail. Attaché : CV et Lettre de motivation ».
6. Par décision sur opposition du 8 juin 2018, la direction de l'OCE a rejeté l'opposition du 28 mai 2018, estimant que l'assurée n'avait apporté aucun élément permettant de revoir la décision litigieuse. Celle-ci avait pris connaissance de ses obligations en matière de recherches d'emploi en signant le plan d'actions du 27 mars 2018 et devait s'y conformer indépendamment du fait qu'elle avait dû mettre son dossier de candidature à jour, s'inscrire sur des sites de recherches d'emploi et remettre un rapport d'activité à son ancien employeur. La liste à laquelle se référait l'assurée pour démontrer avoir fait ses recherches pour le mois d'avril 2018 était en réalité celle récapitulant les démarches faites avant son inscription à l'OCE. Les deux recherches d'emploi effectuées par l'assurée en avril 2018 ne changeaient rien au fait que celles-ci lui avaient été remises tardivement.
7. Par courrier du 15 juin 2018, l'assurée a interjeté recours auprès de la chambre de céans contre la décision sur opposition du 8 juin 2018, concluant à sa reconsidération. Elle s'excusait d'avoir oublié d'envoyer avec son opposition ses RPE du mois d'avril 2018 ainsi que « la réunion de réseautage » qui avait eu lieu en avril.

En complément de son recours, elle a produit l'original de ses RPE du mois d'avril 2018 ainsi qu'une copie de son opposition du 28 mai 2018 et une copie de la décision sur opposition précitée.

8. Par courrier du même jour adressé à son conseiller en personnel de l'ORP (ci-après : le conseiller), l'assurée a envoyé « la liste complète des demandes et des réunions pour mai » ainsi que la copie de son recours auprès du « ministère de la Justice ».
9. Par réponse du 29 juin 2018, l'OCE a persisté dans les termes de sa décision sur opposition. Le fait que l'assurée avait omis de remettre ses RPE du mois d'avril 2018 avec son opposition ne changeait rien au fait que celles-ci avaient été remises tardivement. L'assurée se contredisait puisque, dans un premier temps, elle disait n'avoir pu faire que peu de recherches en avril 2018, faute d'offres correspondant à son profil et, dans un deuxième temps, elle disait avoir omis de remettre ses RPE du mois d'avril 2018 avec son opposition du 28 mai 2018.
10. Selon la pièce 14 du bordereau de pièces de l'OCE, celui-ci a réceptionné les RPE du mois d'avril 2018 le 22 juin 2018.
11. La recourante ne s'est pas présentée à l'audience de comparution personnelle du 19 septembre 2018, sans excuse.
12. Sur ce, 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 LPGA).
3. L'objet du litige porte sur le bien-fondé de la suspension de cinq jours du droit à l'indemnité de la recourante, au motif qu'elle n'a pas remis en temps utile les RPE du mois d'avril 2018.
4. L'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait, entre autres conditions, aux exigences du contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI). À cet effet, il lui incombe, avec l'assistance de l'office du travail compétent, d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger; en particulier, il est tenu de rechercher du travail et d'apporter la preuve des efforts fournis dans ce but (art. 17 al. 1 LACI).

Selon l'art. 26 al. 2 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02), l'assuré 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. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération. Cette disposition a été jugée conforme à la loi (ATF 139 V 164).

D'après l'art. 30 al. 1 let. c LACI, 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. Un autre motif de suspension, selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, est le fait pour un assuré de ne pas observer les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuser un travail convenable, ne pas se présenter à une mesure de marché de travail ou l'interrompre sans motif valable, ou encore compromettre ou empêcher, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but. Une suspension du droit à l'indemnité doit être prononcée pour chaque faute, même s'il s'agit d'une simple négligence - faute légère - (ATF 124 V 225 ; Bulletin LACI/D2).

5. Une sommation préalable n'est en principe pas obligatoire en cas de suspension du droit à l'indemnité. En cas de manquement, une sanction doit être prononcée. Le seul cas de figure où le principe de l'avertissement préalable doit être observé est celui de l'absence isolée à un entretien de l'ORP, lorsqu'il s'agit de l'unique manquement et que le chômeur prend par ailleurs ses obligations au sérieux. Dans tous les autres cas, il n'y a pas de place pour un avertissement, même si le comportement de l'assuré est par ailleurs irréprochable (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n.17 ad art. 30).
6. En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de cartes de contrôle et d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi la remise des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (arrêt du Tribunal fédéral 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 41).

Le dépôt de la copie d'une pièce ne dit rien sur la remise de l'original à l'autorité. De même, la ponctualité passée d'un assuré ne laisse pas présumer de l'absence de toute omission future (arrêt du Tribunal fédéral 8C_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.3.).

7. a. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). Elle 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. 3 OACI). 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 :

Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2ème éd., n° 855, p. 2435).

Destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, les directives de l'administration n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux; elles ne constituent pas des normes de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF et n'ont pas à être suivies par le juge. Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; elles ne peuvent en revanche sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 132 V 121 consid. 4.4 et les références; ATF 131 V 42 consid. 2.3 et les références; arrêt du Tribunal fédéral 9C_283/2010 du 17 décembre 2010 consid. 4.1). À cet égard, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème constitue un instrument précieux mais 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 (cf. arrêts du Tribunal fédéral 8C_601/2012 du 26 février 2013 et 8C_537/2013 du 16 avril 2014).

Selon le barème du SECO (Bulletin LACI/D79.E.1), la remise tardive des recherches d'emploi pendant la période de contrôle entraîne la première fois une suspension de cinq à neuf jours, la seconde fois une suspension de dix à dix-neuf jours et la troisième fois le renvoi pour décision à l'autorité cantonale.

b. 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 juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons. 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).

c. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une sanction identique ne devait pas s'imposer lorsque l'assuré ne faisait aucune recherche d'emploi ou lorsqu'il produisait ses recherches après le délai, surtout s'il s'agissait d'un léger retard qui avait lieu pour la première fois pendant la période de contrôle. Il a ainsi confirmé qu'un formulaire de recherches remis pour la première fois avec cinq jours de retard alors que l'assurée avait fait des recherches de qualité justifiait une sanction non pas de cinq

jours de suspension du droit à l'indemnité mais uniquement d'un seul jour (arrêt du Tribunal fédéral du 14 juin 2012 8C_2/2012).

Dans un arrêt du 26 juin 2012 (8C_64/2012), le Tribunal fédéral a confirmé la réduction de la sanction de cinq à un jour de suspension du droit à l'indemnité au motif que l'assuré avait remis ses recherches d'emploi avec un jour de retard seulement.

Dans un arrêt du 26 juin 2012 (8C_33/2012), le Tribunal fédéral a confirmé la réduction de la sanction de cinq à trois jours de suspension du droit à l'indemnité d'une assurée qui avait remis ses recherches d'emploi, lesquelles étaient faites en qualité et en quantité, avec quatorze jours de retard alors qu'il s'agissait d'un premier manquement.

Dans un arrêt du 2 juillet 2013 (8C_885/2012), le Tribunal fédéral a confirmé la sanction de quatre jours de suspension du droit à l'indemnité infligée par le service cantonal de l'emploi du canton de Vaud à un assuré qui avait envoyé ses recherches d'emploi le 25 du mois suivant, en considérant que l'assuré avait réagi tardivement, soit seulement après avoir pris connaissance de la décision de suspension et vingt jours après le délai imposé.

Dans un arrêt du 29 août 2013 (8C_73/2013), le Tribunal fédéral a annulé un jugement de la chambre de céans réduisant la sanction de cinq jours de suspension du droit à l'indemnité à trois jours, infligée à un assuré qui n'avait remis ses recherches personnelles d'emploi qu'après avoir pris connaissance de la décision de suspension et bien au-delà du délai dont il disposait à cet effet.

Dans un arrêt du 26 septembre 2013 (8C_194/2013), le Tribunal fédéral a annulé un jugement de la chambre de céans réduisant la sanction de cinq jours de suspension du droit à l'indemnité d'une assurée au motif que celle-ci n'avait remis ses recherches d'emploi qu'au jour de son opposition à la décision de sanction et non pas spontanément.

Dans un arrêt du 16 avril 2014 (8C_537/2013), le Tribunal fédéral a considéré que la juridiction cantonale ne pouvait réduire la sanction de cinq à trois jours de suspension du droit à l'indemnité d'un assuré qui avait remis ses recherches d'emploi au moment de son opposition, même si l'assuré avait auparavant toujours remis ses offres d'emploi dans les délais et effectivement fait des recherches pour les mois litigieux.

Dans un arrêt du 12 août 2014 (8C_425/2014), le Tribunal fédéral a annulé la réduction par la chambre de céans de la suspension du droit à l'indemnité de l'assuré de cinq à trois jours au motif que ce dernier n'avait remis ses recherches d'emploi que lors d'un entretien de conseil (soit environ six semaines après le délai de remise) et qu'il n'avait pas été en mesure de produire une copie du courriel qu'il prétendait avoir envoyé dans le délai.

8. En l'espèce, il est reproché à l'assurée d'avoir remis tardivement ses RPE pour le mois d'avril 2018, fait qui n'est pas contesté par celle-ci. En effet, l'assurée n'a pas remis ses RPE du mois d'avril 2018, car elle pensait que la liste fournie à son conseiller en avril 2018 qui récapitulait les démarches qu'elle avait entreprises avant son inscription suffisait. Cet argument ne constitue pas une excuse valable, car l'assurée, qui avait signé le plan d'action du 27 mars 2018, connaissait ses obligations envers l'assurance-chômage ou devait les connaître et aurait dû se rendre compte que ses recherches qui dataient d'avant son inscription ne faisaient pas partie des RPE demandées pour le mois d'avril 2018. Par ailleurs, le fait que l'assurée se soit excusée d'avoir omis de transmettre ses RPE du mois d'avril 2018 avec son opposition du 28 mai 2018 ne change rien au fait que celles-ci ont été remises tardivement. Ses recherches ne peuvent donc plus être prises en compte (art. 26 al. 2 OACI). La suspension de son droit à l'indemnité par l'intimé était donc justifiée.
9. Concernant la durée de la suspension, il faut tenir compte du fait que bien qu'il s'agisse de son premier manquement, l'assurée a très tardivement remédié à son erreur. En effet, elle n'a fait parvenir à l'OCE ses RPE du mois d'avril 2018, que sept semaines plus tard, soit le 22 juin 2018. Par ailleurs, à teneur de sa première opposition du 28 mai 2018, la recourante n'a pas fait les recherches d'emploi demandées en quantité suffisante. Dans ces circonstances, l'intimé a respecté le principe de proportionnalité en infligeant une suspension du droit à l'indemnité de cinq jours, qui correspond à la sanction minimale pour un manquement tel que celui qui est reproché à la recourante.
10. Au vu des considérations qui précèdent, la décision querellée doit être confirmée et le recours rejeté.
11. La procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).
12. Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure à la recourante qui n'était pas représentée et n'a pas fait valoir de frais engendrés par la procédure (art. 61 let. g 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

Isabelle CASTILLO

Catherine TAPPONNIER

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