



POUVOIR JUDICIAIRE

A/2297/2019

ATAS/128/2020

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 20 février 2020

5^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée au LIGNON

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Philippe KNUPFER, Président; Andres PEREZ et Pierre-Bernard
PETITAT, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A_____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née le _____ 1978, contrôleuse qualité, a été licenciée en date du 30 janvier 2019, par la société B_____ Sàrl, dans le cadre d'une restructuration, avec effet au 28 février 2019.
2. L'assurée a produit un certificat médical, signé par le docteur C_____, généraliste, attestant d'un arrêt de travail, pour cause de maladie, allant du 18 au vendredi 22 février 2019, puis un certificat médical signé par la doctoresse D_____, généraliste, attestant d'un arrêt de travail, pour cause de maladie, allant du lundi 25 février au 10 mars 2019.
3. En date du 8 mars 2019, l'assurée est passée à l'office régional de placement (ci-après : ORP) pour expliquer que son incapacité de travail allait se terminer le 11 mars 2019, mais qu'elle ne connaissait pas exactement la date de licenciement et qu'elle était en conflit avec son employeur. À cette occasion, l'assurée a déposé un formulaire de pré-inscription, dans lequel elle précisait être en incapacité de travail à 100% avec un certificat médical, depuis le 18 février 2019 avec une date de reprise fixée au 10 mars 2019. Le formulaire de pré-inscription était daté du 6 mars 2019, muni d'un visa et d'une inscription manuscrite confirmant sa réception le 8 mars 2019, auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE).
4. Par avis de passage daté du 1^{er} avril 2019, l'ORP a confirmé l'inscription de l'assurée, ainsi que l'engagement signé par cette dernière de suivre la formation en ligne « Être au chômage, ce que vous devez savoir » et a mentionné que l'assurée était « licenciée au 31 mars 2019 » avec reprise au 11 mars 2019, elle était disponible pour les rendez-vous et savait qu'elle devait faire un maximum de recherches d'emploi.
5. En date du 3 avril 2019, l'OCE a enregistré la réception du formulaire de recherches personnelles de l'assurée faisant état de 10 recherches d'emploi menées entre le 9 mars 2019 et le 28 mars 2019. Le même jour, l'ORP lui a notifié un rendez-vous pour un entretien en date du 8 avril 2019.
6. Le plan d'action, signé par l'assurée en date du 8 avril 2019, l'engageait à soumettre et à transmettre un nombre minimum de 10 recherches d'emploi par mois, au plus tard le 5 du mois suivant.
7. À cette occasion, elle a remis à l'ORP un formulaire de preuve de recherches d'emploi faisant état de quatre recherches d'emploi menées du 4 au 14 février 2019 auprès des entreprises GRISOGONO, ROLEX, HUBLOT et BOUCLEDOR SA, en qualité de contrôleuse qualité.
8. En date du 9 avril 2019, l'OCE a notifié à l'assurée une décision de sanction sous la forme d'une suspension du droit à l'indemnité pour une période de 4 jours à compter du 1^{er} avril 2019.

La motivation de la suspension était que les recherches personnelles d'emploi de l'assurée pendant la période de licenciement, soit du 30 janvier au 28 février 2019

était insuffisante. Plus précisément, il était reproché à l'assurée de n'avoir mené aucune recherche d'emploi pendant la période allant du 31 janvier au 17 février 2019.

La quotité de la sanction infligée par l'OCE se fondait sur le barème du Secrétariat d'État à l'économie publié dans le bulletin LACI-IC, D79, 2017 (ci-après : le barème SECO), qui prévoyait une suspension de 3 à 4 jours pour le manquement reproché à l'assurée, soit une recherche insuffisante d'emploi pour un délai de congé d'un mois.

9. Par courrier reçu à l'OCE en date du 9 mai 2019, l'assurée s'est opposée à la sanction au motif qu'elle était tombée malade pendant le mois de préavis de février 2019, ce qui l'avait notamment forcée à reporter au 5 mars 2019 un entretien prévu chez BOUCLEDOR SA le 18 février 2019. Elle ajoutait avoir effectué les recherches d'emploi nécessaires et être sur le point de signer un contrat de travail, valable dès le 15 mai 2019, qu'elle s'engageait à communiquer au plus vite à l'OCE.

Au vu de ces différents éléments et du fait qu'elle avait deux enfants à charge, elle demandait à l'OCE de revoir sa décision de suspension.

10. En date du 13 mai 2019, l'OCE a annulé le dossier de l'assurée à compter du même jour, en raison du fait que cette dernière avait retrouvé un travail dès le 13 mai 2019.
11. Par décision sur opposition du 27 mai 2019, l'OCE a revu la quotité de la durée de la suspension et l'a ramenée de 4 à 2 jours, tenant compte, notamment, du certificat médical produit par l'assurée et confirmant son incapacité de travail du 18 février au 10 mars 2019, du formulaire de preuves de recherches d'emploi pour la période allant du 3 mars au 3 avril 2019, qui comportait 10 recherches d'emploi, du fait qu'elle était sur le point de retrouver du travail et enfin de la période considérée pendant laquelle elle n'avait mené aucune recherche d'emploi – soit du 31 janvier 2019 au 17 février 2019 - qui était inférieure à un mois.
12. En date du 8 juin 2019, l'assurée a fait « opposition à » (recte : recours contre) la décision sur opposition du 27 mai 2019, auprès de l'OCE, qui l'a transmise à la chambre de céans comme objet de sa compétence.
13. Dans sa réponse sur recours du 11 juillet 2019, l'intimé a exposé que la recourante a produit dans le cadre du recours un nouveau formulaire de recherches d'emploi, jamais communiqué auparavant, pour le mois de février 2019, faisant état de 4 recherches d'emploi menées entre le 4 et le 14 février 2019, mais que trois des sociétés qu'elle mentionne dans ledit formulaire figuraient déjà dans le formulaire de recherches d'emploi remis pour la période de mars 2019.
14. Dans sa réplique du 20 août 2019, la recourante a annexé trois emails, datant respectivement du 3 février 2019, adressé à Monsieur E_____, dans lequel elle fait mention de l'envoi de « ses candidatures » et en le remerciant par avance de « faire

quelque chose pour nous », un second email du 3 février 2019 adressé à Monsieur F_____, par lequel la recourante envoie sa candidature, comme « prévu » et enfin un email du 4 février 2019, auprès de accès-personnel, faisant état de sa candidature et d'un entretien prévu le 6 février 2019 à 17h30.

15. Par duplique du 5 novembre 2019, l'intimé a persisté intégralement dans ses conclusions.
16. 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), 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 formes et le délai légaux, le recours est recevable (art. 1 LACI, 38, 56 et 60 LPGA).
3. La question litigieuse est de déterminer si la sanction de suspension de 2 jours sans indemnité, infligée à la recourante, est bien fondée au regard du manquement de recherches d'emploi observé pendant le mois de février 2019.
4. a. En vertu de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit entreprendre tout ce que l'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, et il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale, selon les méthodes de postulation ordinaires et doit apporter à l'office compétent la preuve pour chaque période de contrôle (art. 26 de l'ordonnance sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 – OACI).

b. S'il ne remplit pas cette exigence, le droit à l'indemnité de l'assuré est suspendu, en application de l'art. 30 al. 1 let. c LACI. La durée de la suspension est de un à quinze jours en cas de faute légère, seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne, trente et un à soixante jours en cas de faute grave (cf. art. 45 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). 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 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 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).

c. La chambre de céans doit se limiter à examiner si l'administration a fait un usage critiquable de son pouvoir d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 8C 316/2007 du 16 avril 2008).

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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C 73/2013 du 29 août 2013).

5. 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 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3; 126 V 360 consid. 5b, 125 V 195 consid. 2). Il n'existe 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).
6. En l'espèce, l'OCE a reproché à l'assurée de n'avoir pas entrepris de recherches d'emploi au mois de février 2019, alors que son licenciement lui avait été notifié le 30 janvier 2019. Il lui a en conséquence infligé une sanction de 4 jours de suspension, réduite après opposition à 2 jours de suspension, au motif que ses recherches étaient insuffisantes.

Pour infliger la sanction de 4 jours de suspension, réduite après opposition à 2 jours de suspension, l'intimé s'est fondé sur l'échelle des suspensions établie par le SECO, selon laquelle lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes pendant la période de contrôle, l'autorité doit infliger une sanction de 3 à 4 jours s'il s'agit de la première fois, de 5 à 9 jours pour la deuxième fois, et de 10 à 19 jours pour la troisième fois (SECO, Bulletin LACI – IC, D79).

Il y a à cet égard lieu de rappeler que pour trancher le point de savoir si l'assuré a fait des efforts suffisants pour trouver un travail convenable au sens de l'art. 17 al.

1 LACI, il faut tenir compte aussi bien de la quantité que de la qualité des démarches entreprises. Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (cf. ATF 139 V 524 consid. 2.1.4 ; 124 V 225 consid. 4a et 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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_589/2009 du 28 juin 2010 consid. 3.2 et arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 176/05 du 28 août 2006 consid. 2.2).

Bien que licenciée le 30 janvier 2019 avec effet au 28 février 2019, la période de résiliation de la recourante a été prolongée jusqu'au 31 mars 2019, en raison de l'incapacité de travail pour cause de maladie, qui s'est déroulée du 18 février 2019 au 10 mars 2019, jour de reprise.

La chambre de céans considère comme établi que la recourante n'a pas transmis à l'intimé, avant les échanges d'écriture dans le cadre de la procédure de recours, les trois emails des 3 et 4 février 2019 faisant état de sa candidature. Dès lors, l'intimé ne pouvait en tenir compte dans le cadre de sa prise de décision du 27 mai 2019. En tous les cas, l'intimé s'est déterminé sur ces trois emails dans le cadre de la procédure de recours, considérant ces recherches comme insuffisantes, dans la mesure où leur caractère informel permettrait de les prendre en compte comme recherche d'emploi pendant la période concernée.

Bien que deux des trois recherches soient rédigées dans un style informel - qui peut s'expliquer par le fait que la recourante s'adresse à deux membres de son « réseau » - les trois emails produits par la recourante font état de l'envoi de sa candidature à une société de placement et à deux personnes en date des 3 et 4 février 2019. En dépit de leur caractère informel et de la production tardive de ces contacts, au niveau de la procédure de recours et non pas au niveau de la procédure de prise de décision, ces trois recherches doivent être prises en compte par la chambre de céans en tant qu'éléments objectifs démontrant les efforts de la recourante pour retrouver un emploi.

S'y ajoute encore le formulaire de preuve des quatre recherches d'emploi menées par la recourante durant le mois de février 2019, dûment tamponné avec la mention « OCE-EAI-ACCUEIL » et la date du 8 mars 2019 et dont l'intimé n'a pas tenu compte dans sa décision querellée.

Dans sa réponse du 11 juillet 2019, l'intimé relativise les quatre recherches d'emploi en faisant valoir que trois des employeurs sont « déjà mentionnés » dans le formulaire de recherche d'emploi du mois de mars 2019.

S'il est vrai que les employeurs ROLEX, HUBLOT et GRISOGONO apparaissent aussi bien dans le formulaire de recherches d'emploi du mois de février que dans celui du mois de mars, on peine à comprendre le raisonnement de l'intimé qui les impute au mois de mars 2019. La chambre de céans, se fondant sur un critère

chronologique, considère que les trois contacts en question doivent être imputés aux recherches menées par la recourante au mois de février 2019. Par conséquent, il convient de réduire le nombre de recherches d'emploi pour le mois de mars 2019 à sept au lieu de dix, compte tenu du fait que trois des employeurs ont déjà été contactés au mois de février 2019.

L'intimé considère qu'en raison de la non prise en compte de ces trois recherches d'emploi, la sanction de deux jours de suspension demeure justifiée. Or, en raison du rétablissement chronologique des trois recherches d'emploi et leur imputation sur le mois de février 2019, la situation a changé et la chambre de céans considère comme établi que la recourante a démontré avoir transmis à l'ORP, charge à cet office de le transmettre à l'intimé, en date du 8 mars 2019, la preuve des quatre recherches d'emploi menées au mois de février 2019.

Un autre élément doit également être pris en compte, à savoir que la recourante était en incapacité de travail pour cause de maladie dès le 18 février 2019 et n'a donc pu bénéficier au mois de février 2019 que de onze jours ouvrables pendant lesquelles elle n'était pas en incapacité d'effectuer des recherches d'emploi.

Dès lors que, d'une part, la recourante venait d'être licenciée le 30 janvier 2019, et que, d'autre part, elle ne pouvait prévoir qu'elle allait tomber malade à mi-février et être ainsi incapable de mener davantage de recherches avant la fin du mois de février 2019, les conclusions de l'intimé sur l'absence de recherches d'emploi, puis sur l'insuffisance de recherches d'emploi au mois de février 2019 ne peuvent être suivies.

S'agissant du mois de mars 2019, il sied de rappeler que la recourante a également subi une incapacité de travail du 1^{er} mars au 10 mars 2019, soit pendant une période de six jours ouvrables. Dès lors et compte tenu de cette incapacité de travail portant sur le mois de mars 2019, on ne saurait pas davantage lui reprocher de n'avoir produit que sept recherches d'emploi (au regard de la non prise en compte des trois employeurs déjà contactés en février 2019) en lieu et place des dix recherches d'emploi demandées pour le mois de mars 2019.

Compte tenu de ce qui précède et malgré la réduction de la sanction opérée par l'intimé, force est de constater que ce dernier n'a pas établi correctement les faits en omettant de prendre en compte des preuves de recherches d'emploi et a appliqué de façon erronée le barème SECO au cas d'espèce.

Étant ici rappelé que la lettre D72 du barème SECO stipule qu'« une échelle de suspension vise, autant que possible, à établir une égalité de traitement entre les assurés au plan national et à offrir aux organes d'exécution une aide à la prise de décision. En aucun cas, elle ne limite leur pouvoir d'appréciation ni ne les libère du devoir de tenir compte de toutes les circonstances objectives et subjectives du cas d'espèce. Pour toute suspension, le comportement général de la personne assurée doit être pris en considération. Les principes généraux du droit administratif de légalité, de proportionnalité et de culpabilité sont applicables ».

Le comportement de la recourante montre que cette dernière a pris à cœur de retrouver rapidement un emploi. Elle a activé son réseau personnel et démontré par son attitude qu'elle était concernée et active et a fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour retrouver un travail convenable.

Ses efforts ont porté leurs fruits dès lors qu'elle a rapidement retrouvé un emploi, à compter du 13 mai 2019.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, la chambre de céans considère que l'intimé a fait un usage critiquable de son pouvoir d'appréciation. Elle n'a d'autre choix que d'admettre le recours et d'annuler la décision litigieuse.

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 du 27 mai 2019.
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

Diana ZIERI

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