

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2353/2018

ATAS/56/2019

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 25 janvier 2019

2^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée au PETIT-LANCY

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Raphaël MARTIN, Président; Christian PRALONG et Maria Esther
SPEDALIERO, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A_____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née le _____ 1993, célibataire, domiciliée dans le canton de Genève, titulaire d'un certificat de capacité fédéral d'employée de commerce obtenu le 1^{er} juillet 2016, s'est inscrite au chômage le 23 août 2016 auprès de l'office régional de placement (ci-après : ORP), se déclarant à la recherche d'un emploi à plein temps comme employée de commerce. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur du 1^{er} septembre 2016 au 31 août 2018. Elle a requis le versement des indemnités de chômage auprès de la Caisse de chômage SYNA (ci-après : la caisse). À teneur du plan d'actions qu'elle a signé le 2 septembre 2016 avec sa conseillère en personnel de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), elle était tenue d'effectuer dès septembre 2016 au moins dix recherches personnelles d'emploi par mois, diversifiées et réparties sur l'ensemble du mois.
2. L'assurée a effectué régulièrement ses recherches personnelles d'emploi, à teneur des formulaires dits RPE qu'elle a produits mois après mois jusqu'en décembre 2018 inclusivement, et elle a été assignée à suivre des mesures relatives au marché du travail pour améliorer son aptitude au placement.
3. Son dossier a été annulé dès le 18 janvier 2018 à sa demande, motivée par le fait qu'elle entendait partir à l'étranger. Sa conseillère en personnel lui a dit, le 13 janvier 2018, qu'il lui fallait lui remettre ses recherches personnelles d'emploi effectuées en janvier jusqu'au 17 janvier 2018, ce que l'assurée a fait le 18 janvier 2018.
4. Le 11 mai 2018, de retour d'un séjour linguistique en Ontario (Canada), l'assurée s'est réinscrite au chômage auprès de l'ORP, en remettant à ce dernier le formulaire RPE recensant, respectivement pour avril et mai 2018, neuf et trois recherches personnelles d'emploi. Lors de l'entretien de conseil du 18 mai 2018, sa conseillère en personnel lui a demandé de lui remettre les preuves des recherches d'emploi qu'elle devait avoir faites durant les trois précédents mois, soit dès le 11 février 2018. L'assurée n'avait pas effectué de telles recherches pour février et mars 2018. L'assurée a à nouveau signé, le 18 mai 2018, un plan d'actions lui imposant d'effectuer dix recherches personnelles d'emploi par mois, diversifiées et réparties sur l'ensemble du mois.
5. Par décision du 22 mai 2018, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de neuf jours à compter du 11 mai 2018, pour le motif que ses recherches personnelles d'emploi avaient été quantitativement insuffisantes, soit nulles, du 11 février au 7 avril 2018.
6. Par courrier du 18 juin 2018, l'assurée a formé opposition à l'encontre de cette sanction. Elle avait suivi une formation pour l'apprentissage de la langue anglaise et avait effectué des recherches d'emploi du 3 avril au 8 mai 2018 ; dès janvier 2018, elle avait bénéficié d'un souhait d'embauche de la part de Garage D_____ Sàrl, mais finalement, ainsi qu'elle l'avait appris à la fin mars 2018, cette société

avait requis sa radiation du registre du commerce. La suspension précitée de son droit à l'indemnité de chômage l'avait mise dans une situation très difficile. Elle tentait par tous les moyens de trouver très rapidement un travail et une situation stable.

7. À teneur d'un avis de mutation paru dans la Feuille officielle suisse du commerce (ci-après : FOOSC) du 24 mai 2018, Messieurs B_____ et C_____ n'étaient plus associés ni gérants de Garage D_____ Sàrl et leurs pouvoirs étaient radiés ; leurs vingt parts de CHF 1'000.- avaient été cédées à E_____ Sàrl, devenant ainsi nouvelle associée de ladite société. D'après la banque de données de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM), B_____ est un frère de l'assurée ; tous deux, de même que leur mère, habitent à la même adresse que l'assurée, place F_____ _____ au Petit-Lancy (GE).
8. Le 22 juin 2018, considérant que l'assurée arrivait prochainement au terme de son droit aux indemnités fédérales de chômage, l'ORP a attiré son attention sur les prestations offertes aux chômeurs en fin de droit par le canton de Genève.
9. Par décision sur opposition du 25 juin 2018, l'OCE a rejeté l'opposition précitée de l'assurée et confirmé sa décision initiale du 22 mai 2018. L'assurée n'avait pas entrepris des efforts suffisants pour éviter d'émigrer à l'assurance-chômage en n'effectuant que treize (recte : douze) recherches personnelles d'emploi durant les trois mois ayant précédé sa réinscription au chômage.
10. Le 9 juillet 2018, l'assurée a recouru auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : CJCAS) contre cette décision sur opposition. Dès janvier 2018, sa hantise avait été de ne pas retrouver d'emploi au retour du séjour linguistique qu'elle allait faire à l'étranger ; aussi son frère B_____ – ainsi que celui-ci l'indiquait dans une attestation du 6 juillet 2018 jointe au recours – lui avait offert d'intégrer le Garage D_____ Sàrl pour en assurer les tâches administratives, mais cet engagement s'était révélé improbable à la fin mars 2018. C'est pourquoi ses recherches d'emploi avaient débuté dès le 3 avril 2018, en marge de son cours d'anglais et de son stage. Elle avait pris toutes les initiatives pour trouver un travail.
11. Le 30 juillet 2018, l'OCE a conclu au rejet du recours. Aucun contrat de travail n'avait été conclu entre l'assurée et le Garage D_____ Sàrl, en dépit du fait que ce dernier aurait manifesté le souhait de l'engager en janvier 2018. Il appartenait à l'assurée d'effectuer des postulations auprès d'autres sociétés.
12. L'assurée n'a pas fait usage de la possibilité que la CJCAS lui a accordée, en lui transmettant cette écriture, de présenter encore d'éventuelles observations et joindre toutes pièces utiles.

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 CJCAS 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 (LACI - RS 837.0). Sa compétence en l'espèce est ainsi établie, le recours étant dirigé contre une décision sur opposition rendue en application de la LACI.

Le recours a été interjeté en temps utile (art. 60 LPGA). Il satisfait aux exigences, peu élevées, de forme et de contenu prescrites par la loi (art. 61 let. b LPGA ; cf. aussi art. 89B de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 – LPA - E 5 10).

La recourante a qualité pour recourir, étant touchée par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification (art. 59 LPGA).

Le recours est donc recevable.

2. a. L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. L'assuré doit, pour bénéficier de cette prestation prévue par l'art. 7 al. 2 let. a LACI, être sans emploi ou partiellement sans emploi, avoir subi une perte de travail à prendre en considération, être domicilié en Suisse, avoir achevé sa scolarité obligatoire et n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne pas toucher de rente de vieillesse de l'AVS, remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré, être apte au placement et satisfaire aux exigences de contrôle (art. 8 al. 1 LACI). Ces conditions sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2). Elles sont précisées par plusieurs dispositions de la LACI et de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02), ainsi que – dans les limites d'admissibilité de telles directives administratives (ATF 144 V 202 ; 144 V 195 ; ATAS/1191/2014 du 18 novembre 2014 consid. 4 p. 5 s. et doctrine et jurisprudence citées) – par les instructions édictées par le Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO) en sa qualité d'autorité de surveillance de l'assurance-chômage chargée d'assurer une application uniforme du droit (art. 110 LACI), notamment par le biais du Bulletin relatif à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC).

La condition de satisfaire aux exigences de contrôle, posée par l'art. 8 al. 1 let. g LACI, renvoie aux devoirs de l'assuré et prescriptions de contrôle prévus par l'art. 17 LACI. Cette disposition-ci impose aux chômeurs des devoirs matériels (al. 1 et 3) – qui concernent la recherche et l'acceptation d'un emploi, ainsi que la participation aux mesures de marché du travail et aux séances et entretiens obligatoires – et des devoirs formels (al. 2) – qui ont pour objet l'inscription au chômage et la revendication régulière des prestations au moyen de formules officielles (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 1 ad art. 17).

b. Selon l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce que l'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 apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

L'obligation de rechercher un emploi prend déjà naissance avant la survenance effective du chômage, en particulier dès que le moment d'une inscription au chômage est prévisible et relativement proche. L'art. 20 al. 1 let. d OACI précise en effet que lorsqu'il s'inscrit au chômage, l'assuré doit produire – en plus de la lettre de résiliation, les certificats de travail des derniers employeurs, les attestations de formation ou de perfectionnement – les preuves de ses efforts en vue de trouver du travail. Un assuré doit rechercher un emploi pendant le délai de congé, dès la signification de celui-ci, d'autant plus que l'employeur, une fois le contrat de travail dénoncé, doit accorder au travailleur le temps nécessaire pour chercher un autre emploi (art. 329 al. 3 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse - CO - RS 220). Les efforts de recherches d'emploi doivent s'intensifier au fur et à mesure que le chômage devient imminent (arrêt du Tribunal fédéral 8C_800/2008 consid. 2.1).

Le devoir de rechercher un emploi avant même l'inscription au chômage ou, corollairement, d'accepter immédiatement tout emploi convenable est notoire ; il est censé connu même en l'absence de renseignements donnés à ce propos par les organes de l'assurance-chômage (Boris RUBIN, op. cit., n. 9 et 61 ad art. 17).

c. Le défaut ou l'insuffisance de recherches d'emploi durant le délai de congé, avant même l'inscription au chômage, ne représentent pas à proprement parler une inobservation des prescriptions de contrôle du chômage ou des instructions de l'autorité compétente, visées par l'art. 30 al. 1 let. d LACI, puisqu'à ce stade l'intéressé n'est pas encore soumis à un tel contrôle (bien qu'il lui incombe de fournir les preuves de ses efforts en vue de trouver un emploi lors de son inscription), ni n'a encore reçu de telles instructions. Sous la réserve que l'intéressé s'inscrive ensuite au chômage, ils réalisent en revanche le fait de ne pas faire – respectivement de n'avoir pas fait – tout ce qu'on peut (ou pouvait) raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable, au sens de l'art. 30 al. 1 let. c LACI. Il n'y a au demeurant pas d'enjeu au rattachement de cette violation à l'une ou l'autre de ces deux dispositions. Il s'agit en tout état d'un motif de suspension du droit à l'indemnité de chômage. C'est la même autorité qui a la compétence de prononcer la sanction dans l'un et l'autre cas, à savoir l'autorité cantonale (art. 30 al. 2 LACI), donc, dans le canton de Genève, l'OCE (art. 3 al. 1 phr. 1 du règlement d'exécution de la loi en matière de chômage du 23 janvier 2008 - RMC - J 2 20.01).

d. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 phr. 3 LACI). L'OACI distingue trois catégories de faute – à savoir les fautes légères, moyennes et graves – et prévoit, pour chacune d'elles, une durée minimale

et maximale de suspension, qui 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). Des antécédents remontant à moins de deux ans justifient une prolongation de la durée de suspension (art. 45 al. 5 OACI ; Boris RUBIN, op. cit., n. 114 ss ad art. 30). Il y a lieu d'appliquer plus généralement le principe de la proportionnalité (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Soziale Sicherheit, SBVR vol. XIV, 2ème éd. 2007, p. 2435, n° 855).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème indicatif à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI/D72). 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 et de fixer la sanction en fonction de la faute (arrêt du Tribunal fédéral 8C_425/2014 du 12 août 2014, consid. 5.1).

3. La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ("Ermessensüberschreitung") ou négatif ("Ermessensunterschreitung") de son pouvoir d'appréciation ou a abusé ("Ermessensmissbrauch") de celui-ci (arrêts du Tribunal fédéral 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.2 ; 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; arrêt 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in ATF 133 V 640 mais dans SVR 2008 ALV n° 12 p. 35). 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 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_758/2017 du 19 octobre 2018 consid. 4.2 ; 8C_601/2012 consid. 4.2, non publié in ATF 139 V 164 et les références).

Le pouvoir d'examen de l'autorité judiciaire de première instance (donc de la CJCAS) n'est en revanche pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), 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, op. cit., n. 110 ad art. 30).

4. a. En l'espèce, la recourante n'avait pas de garantie suffisamment fiable d'être engagée à son retour de son stage linguistique à l'étranger dans l'entreprise au sein de laquelle son frère était associé gérant. Aucun contrat de travail n'avait été signé, alors que – d'après ce qu'elle indique et que le confirme son frère – une collaboration de sa part au sein de cette société était souhaitée dès janvier 2018. S'il n'est pas exclu que, pour le compte de ladite société, le frère de la recourante avait prévu de signer un contrat de travail en faveur de cette dernière lorsque celle-ci serait revenue de l'étranger plutôt qu'avant son départ à l'étranger, force est de retenir d'une part que cela ne peut être tenu pour hautement vraisemblable, et d'autre part, en tout état, qu'en l'absence de signature d'un tel contrat, l'engagement considéré ne pouvait être considéré comme un acquis et, partant, que la recourante n'était pas dispensée de rechercher assidument un emploi, ce qu'elle n'a pas fait avant avril 2018.

b. D'après le ch. B 314 du Bulletin LACI IC, toute personne assurée est en principe tenue de rechercher un emploi avant même de présenter une demande d'indemnité ; elle doit notamment remplir cette obligation déjà durant le délai de congé et, lorsqu'il s'agit de rapports de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois. L'élément essentiel pour déterminer la période à prendre en considération lors de l'examen des recherches d'emploi est le moment où la personne a connaissance du fait qu'elle est objectivement menacée de chômage ; lorsque ce moment remonte à plus de trois mois avant l'inscription au chômage, l'examen des recherches d'emploi porte seulement sur les trois derniers mois précédant l'annonce au chômage.

En l'espèce, la recourante devait s'inquiéter dès janvier 2018 de n'avoir pas d'emploi à son retour de son séjour linguistique à l'étranger. Aussi est-ce à juste titre que l'intimé a retenu que ses recherches d'emploi auraient dû porter sur une période de trois mois, et ce même si, durant la plus grande partie de cette période, elle se trouvait à l'étranger, eu égard aux moyens de communication électroniques tels qu'Internet et la messagerie électronique (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C208/03 du 26 mars 2004).

Or, la recourante n'a effectué de recherches d'emploi que depuis le 3 avril 2018 ; elle n'en a pas fait durant la période antérieure pertinente, soit depuis le 11 février 2018 (début de la période de trois mois). Les douze recherches qu'elle a effectuées du 3 avril au 11 mai 2018 étaient presque suffisantes pour cette période-ci, mais cela ne compensait pas le défaut de recherches pour la période précédente pertinente.

Aussi est-ce à juste titre que l'intimé a prononcé une suspension de son droit à l'indemnité de chômage.

c. Selon le barème établi par le SECO, lorsque les recherches personnelles d'emploi sont inexistantes durant un délai de congé, la durée de la suspension du droit à l'indemnité doit être de trois à quatre jours lorsque ledit délai est de un mois, de six à huit jours lorsqu'il est de deux mois, et de neuf à douze jours lorsqu'il est de trois mois et plus (ch. D 79 du Bulletin LACI IC).

La situation de la recourante était similaire à celle d'une personne assurée ayant reçu son congé depuis au moins trois mois.

L'intimé a retenu la durée minimale de suspension prévue par ledit barème.

Il n'y a pas de raison que la chambre de céans s'écarte de l'appréciation de l'intimé.

5. a. Mal fondé, le recours doit être rejeté.
- b. 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

Le président

Marie NIERMARECHAL

Raphaël MARTIN

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