

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2556/2014

ATAS/1138/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 4 novembre 2014

1^{ère} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié au GRAND-SACONNEX

recourant

contre

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

intimé

**Siégeant : Doris GALEAZZI, Présidente; Evelyne BOUCHAARA et Christine
TARRIT-DESHUSSES, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Monsieur A_____ s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement (ci-après ORP) le 1^{er} janvier 2014, de sorte qu'un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur dès cette date.
2. Par décision du 23 juin 2014, l'ORP a prononcé à son encontre une suspension de son droit à l'indemnité d'une durée de trois jours, au motif que ses recherches d'emploi pour le mois de mai 2014 étaient insuffisantes en qualité, du fait que ses démarches n'avaient été entreprises qu'entre le 28 et le 30 mai 2014.
3. L'assuré a formé opposition le 11 août 2014. Il a produit plusieurs certificats médicaux pour justifier de n'avoir pas agi dans le délai de trente jours pour contester la décision à lui notifiée au fond. Il a expliqué qu'il avait effectué de nombreuses recherches d'emploi entre octobre 2013 et avril 2014. Il reproche aux employeurs potentiels la façon dont ils traitent les dossiers de candidature. Il précise encore qu'il a décidé de suivre une formation en mars 2014 et de créer une société dès mai 2014, afin de compléter le poste qu'il occupait à mi-temps auprès de l'Office cantonal de l'énergie, en attendant un nouveau poste à plein-temps. Enfin, il se plaint de ce que l'administration fiscale cantonale lui a réclamé par voie de poursuite, le paiement de montants inférieurs à CHF 100.- concernant des intérêts. Il conclut à l'octroi d'un dédommagement, une indemnité de l'assurance-chômage supplémentaire ou une déduction de ses impôts 2013.
4. Par décision du 14 août 2014, l'Office cantonal de l'emploi (ci-après OCE), constatant que l'assuré n'avait fourni aucune explication permettant de justifier les faits qui lui étaient reprochés, et n'avait pas respecté les consignes résultant du contrat d'objectifs qu'il avait signé le 22 janvier 2014, et aux termes duquel ses recherches devaient être réparties sur l'ensemble du mois concerné et non groupées sur un seul jour ou sur une courte période, a confirmé la sanction prononcée par l'ORP.
5. L'assuré a interjeté recours le 18 août 2014 contre ladite décision. Il a complété les déclarations faites lors de son opposition comme suit :

« J'ai pu rapidement trouver du travail dans la branche de la formation auprès de la CPEG (Caisse de Pension de l'Etat de Genève) dès le 6 mai 2014 et ainsi compléter le poste à 50% à l'OCEN. Néanmoins sous forme d'un mandat et pas en tant qu'employé (voir confirmation du mandat en pièce jointe). Ma conseillère ORP ne m'a même pas parlé des démarches à entreprendre pour créer une société (assurances sociales, fiduciaire, etc...). Ainsi à partir de début mai, j'ai travaillé toujours à 50% à l'OCEN et 50% à la CPEG en tant que mandataire externe, soit à 100%.

Alors pourquoi ne pas sortir du chômage du 1^{er} mai 2014 ? Pourquoi devoir continuer à être considéré comme une personne en demande d'emploi, devant se présenter aux rendez-vous de l'ORP, fournir chaque mois des recherches d'emploi, remplir le formulaire IPA et en plus les attestations de gain intermédiaire ?

Pourquoi remplir des attestations de gain intermédiaire en tant qu'indépendant alors que mon statut n'est pas validé par l'OCAS ?

A partir du 6 mai 2014, il ne m'était alors presque plus possible de consacrer du temps pour ces tâches administratives. Les dernières recherches d'emploi que j'ai pu réaliser sont au nombre de 10, entre le 28 et le 30 mai 2014, mises dans la boîte aux lettres le 5 juin 2014 de mémoire, postées le 6 juin 2014, réceptionnées le 10 juin 2014 par l'ORP.

Certains profitent du chômage sans faire correctement de bonnes recherches d'emploi, ce n'est pas mon cas, quand je n'arrive pas, je n'arrive pas, d'autant plus en travaillant à 100%. Surtout que cela est un frein à mon activité en tant qu'indépendant puisque ces tâches administratives prennent un certain temps (formulaire IPA, attestations de gain intermédiaire, formulaire de preuve de recherches d'emploi). Le temps est de l'argent surtout en tant qu'indépendant et quand ces tâches, courriers doivent se faire pendant les heures de bureau.

J'ai fait mon maximum pour être dans les règles (voir échange d'emails avec ma conseillère ORP en pièce jointe).

Je demande un dédommagement de l'État de Genève, indemnité chômage supplémentaire ou une déduction de mes impôts 2013 ou la prise en charge des consultations médicales, surtout celles du psychiatre M. B_____ (voir certificat médical et consultations en pièce jointe), ayant une franchise de 2'500.- pour l'assurance-maladie de base LaMal ».

6. Dans sa réponse du 10 septembre 2014, le service juridique de l'OCE a conclu au rejet du recours.
7. Ce courrier a été transmis à l'assuré, puis la cause 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; RS E 2 05) en vigueur dès le 1er 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. La LPGA, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, est applicable.
3. Interjeté dans les forme et délai prescrits par la loi, le présent recours est recevable (art. 60 LPGA).
4. Le recours devant la chambre de céans est une voie de droit ordinaire possédant un effet dévolutif. En d'autres termes, un recours présenté dans les formes requises a pour effet de transférer à la juridiction cantonale la compétence de statuer sur la situation juridique objet de la décision attaquée. L'administration perd la maîtrise de

l'objet du litige, en particulier celle des points de fait susceptibles de fonder la décision attaquée (ATF 9C_403/2010 du 31 décembre 2010 consid. 3.1).

L'objet du litige dans la procédure administrative subséquente est le rapport juridique qui - dans le cadre de l'objet de la contestation déterminé par la décision - constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaqué.

D'après cette définition, l'objet de la contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble.

En revanche, lorsque le recours ne porte que sur une partie des rapports juridiques déterminés par la décision, les rapports juridiques non contestés sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais non pas dans l'objet du litige (ATF 131 V 164 consid. 2.1 p. 164; 125 V 413 consid. 1b et 2 p. 414 et les références citées). Les questions qui - bien qu'elles soient visées par la décision administrative et fassent ainsi partie de l'objet de la contestation - ne sont plus litigieuses, d'après les conclusions du recours, et qui ne sont donc pas comprises dans l'objet du litige, ne sont examinées par le juge que s'il existe un rapport de connexité étroite entre les points non contestés et l'objet du litige (ATF 122 V 242 consid. 2a p. 244; 117 V 294 consid. 2a p. 295; 112 V 97 consid. 1a p. 99; 110 V 48 consid. 3c p. 51 et les références; voir également ATF 122 V 34 consid. 2a p. 36).

5. En l'espèce, l'assuré « demande un dédommagement de l'État de Genève, indemnité chômage supplémentaire ou une déduction de mes impôts 2013 ou la prise en charge des consultations médicales, surtout celles du psychiatre ».

Or, la décision litigieuse porte uniquement sur la suspension du droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pour une durée de trois jours. C'est dès lors cette sanction et elle seule qui constitue l'objet du présent litige, à l'exclusion des conclusions relatives à un dédommagement du canton, à une déduction fiscale, et à la prise en charge de frais médicaux.

6. a) Selon l'art. 17 al. 1^{er} 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.

b) 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).

c) 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).

d) 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).

7. 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).

Il résulte de l'échelle des suspensions établie par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) que lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes, l'autorité doit infliger une sanction de 3 à 4 jours s'il s'agit de la première fois (SECO, Bulletin LACI – IC, janvier 2013, D72).

8. 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).
9. En l'espèce, l'ORP a reproché à l'assuré de n'avoir pas respecté les objectifs résultant du contrat signé le 22 janvier 2014 et aux termes desquels les recherches d'emploi devaient être réparties sur l'ensemble du mois concerné et non groupées sur un seul jour ou sur une courte période.

L'assuré ne conteste pas avoir regroupé les dix recherches d'emploi effectuées pour le mois de mai 2014 sur trois jours, soit les 28, 29 et 30 mai 2014. Il allègue cependant que dès le 6 mai 2014, il lui était difficile de consacrer du temps aux tâches administratives, dans la mesure où il travaillait à 50% à l'OCEN et à 50% à la CPEG en tant que mandataire externe.

Force est de constater que cette explication ne permet pas de justifier l'insuffisance en termes de qualité de ses recherches d'emploi. Le contrat d'objectifs du 22 janvier 2014 décrit à cet égard très précisément les instructions que l'assuré doit suivre pour effectuer ses recherches d'emploi et son attention est expressément attirée sur le fait que des sanctions peuvent être prises en cas de non-respect.

Il est manifeste qu'occupé à 100%, le recourant disposait de moins de temps pour procéder aux recherches d'emploi idoines. Cela étant, il ne paraît pas excessif d'exiger d'un assuré de continuer, en parallèle, à rester attentif aux places de travail mises au concours et de présenter sa candidature pour celles-ci. En outre, il aurait appartenu au recourant, s'il avait un doute sur le nombre de recherches à effectuer encore, de se renseigner auprès de sa conseillère en placement, voire de demander un allègement du nombre requis. Or, il n'a pas entrepris cette démarche. Etant lié par les conditions qui lui ont été posées en début de chômage, il ne pouvait, de son propre chef, les modifier. Les recherches effectuées par le recourant en mai 2014 étaient certes suffisantes en nombre, mais pas de qualité, au vu des exigences, raisonnables, fixées dans le contrat de recherches d'emploi. Partant, la décision de sanction était justifiée.

10. La quotité de celle-ci, à savoir trois jours de suspension, tient, notamment, compte de la faute commise et du fait qu'il s'agit du premier manquement retenu à l'encontre de l'assuré. Par ailleurs, elle s'inscrit dans la limite inférieure du barème établi par le SECO pour des recherches insuffisantes. Au vu de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, il n'apparaît pas que l'autorité intimée aurait excédé

son pouvoir d'appréciation, la sanction prononcée demeurant proportionnée au manquement reproché au recourant.

11. Aussi le recours est-il rejeté.

**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

La présidente

Nathalie LOCHER

Doris GALEAZZI

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