

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2658/2017 et A/3860/2017

ATAS/895/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 5 octobre 2017

3^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée au GRAND-LANCY

recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, Service juridique, rue des
Gares 16, Case postale 2660, GENÈVE

intimé

**Siégeant : Karine STECK, Présidente ; Christine LUZZATTO et Christian PRALONG,
Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A_____ (ci-après : l'assurée) bénéficie des prestations de l'assurance chômage depuis le 18 octobre 2016.
2. Le 7 novembre 2016, elle a signé un « plan d'actions » fixant le nombre de recherches personnelles d'emploi à effectuer par mois à dix en ces termes précis : « Nombre minimum de recherches d'emploi par mois : 10. Formulaire à remettre à l'ORP en fin de mois ou au plus tard le 5 du mois suivant ».
3. Par la suite, l'assurée a fait parvenir à l'autorité les formulaires de preuves de recherches d'emploi suivants :
 - le 3 novembre 2016, celui concernant le mois d'octobre, faisant état de 4 recherches effectuées entre le 17 et le 25 octobre (pce 11 OCE) ;
 - le 29 novembre 2016, celui concernant le mois de novembre, faisant état de 10 recherches effectuées entre le 5 et le 29 novembre (pce 14 OCE) ;
 - le 2 janvier 2017, celui concernant le mois de décembre 2016, faisant état de 10 recherches effectuées entre le 19 et le 23 décembre (pce 16 OCE) ;
 - le 3 février 2017, celui concernant le mois de janvier, faisant état de 10 recherches : 3 entre le 17 et le 23 janvier et de 7 entre le 2 et 3 février (pce 17 OCE) ;
 - le 2 mars 2017, celui concernant le mois de février, faisant état de 10 recherches ; 6 entre le 20 et le 27 février, 4 entre le 1^{er} et 2 mars (pce 18 OCE) ;
 - le 4 avril 2017, celui concernant le mois de mars, faisant état de 10 recherches : 5 entre le 29 et le 30 mars et 5 entre le 1er et le 4 avril (pce 19 OCE).
4. Par courriel du 10 avril 2017, le conseiller en personnel responsable de l'assurée a attiré son attention sur le fait que les recherches d'emploi ne pouvaient être effectuées « à cheval entre deux mois ».
5. Par décision du 10 avril 2017, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de l'assurée pour une durée de trois jours, au motif que ses recherches du mois de janvier 2017 étaient insuffisantes quantitativement puisque les démarches entreprises début février ne pouvaient être prises en considération.
6. Par décision du 11 avril 2017, l'OCE a prononcé la suspension du droit à l'indemnité de l'assurée pour une durée de six jours, au motif que ses recherches du mois de février 2017 étaient insuffisantes quantitativement.

7. Par décision du 12 avril 2017, l'OCE a enfin prononcé la suspension du droit à l'indemnité de l'assurée pour une durée de huit jours, au motif que ses recherches du mois de mars 2017 étaient insuffisantes quantitativement.

8. Le 19 avril 2017, l'intéressée s'est opposée à ces décisions.

Elle a protesté de sa bonne foi et expliqué avoir mal interprété les termes du « plan d'actions » qui lui avait été remis : elle avait pensé que, puisque le délai pour remettre le formulaire de preuves de recherches ne venait à échéance qu'au début du mois suivant, les recherches effectuées au début de ce mois-là comptaient également. Ce n'était que le 10 avril qu'elle avait été informée par son conseiller de son erreur.

9. L'assurée s'est excusée de son erreur et en a pris acte pour la suite : son formulaire de preuves de recherches concernant le mois d'avril 2017 rempli le 30 avril faisait état de 10 recherches entre le 20 et le 30 avril (pce 26 OCE).

10. Par décision sur opposition du 5 mai 2017, l'OCE a confirmé la sanction prononcée le 10 avril 2017.

11. Par décision sur opposition du 17 mai 2017, l'OCE a confirmé la sanction prononcée le 11 avril 2017.

12. Par décision sur opposition du 18 mai 2017, l'OCE a confirmé la sanction prononcée le 12 avril 2017.

L'OCE a notamment rappelé la jurisprudence selon laquelle une sanction peut être aggravée quand bien même l'assuré n'a pas été mis en situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension.

13. Par écriture du 19 juin 2017, l'assurée a interjeté recours contre les décisions des 17 et 18 mai 2017 uniquement.

La recourante fait remarquer que bien qu'elle ait pourtant rencontré son conseiller le 1^{er} mars 2017, ce n'est que par courriel du 10 avril 2017 qu'il lui a signalé son erreur et le lendemain que lui est parvenue la première décision de sanction.

L'assurée explique avoir été induite en erreur par la faculté laissée par la loi de remettre les preuves de recherches d'emploi jusqu'au 5 du mois suivant.

La recourante reconnaît sa faute tout en soulignant celle, concomitante, de son conseiller, auquel elle reproche de ne pas avoir correctement contrôlé ses recherches d'emploi de janvier et février 2017 et de ne lui avoir signalé son erreur qu'en avril 2017.

La recourante dit accepter la première sanction prononcée à son encontre mais trouver les suivantes injustes au vu des circonstances. Une suspension de 17 jours au total lui paraît disproportionnée vu l'absence de récidive consciente.

Pour le surplus, la recourante invoque la protection de sa bonne foi : en tant qu'administrée, elle faisait toute confiance à l'autorité et comptait sur celle-ci pour veiller à ce que les dispositions légales soient respectées.

En définitive, elle conclut à l'annulation des deux décisions attaquées, avec suite de frais et dépens.

14. Invité à se déterminer, l'intimé, dans sa réponse du 4 juillet 2017, a conclu au rejet des recours.

L'intimé fait remarquer que ce que conteste l'assurée, c'est l'augmentation croissante de la durée des suspensions qui lui ont été infligées alors qu'elle n'avait pas encore été avertie par son conseiller en personnel et n'avait donc pas eu la possibilité de modifier son comportement. Or, la jurisprudence prévoit qu'une sanction peut être aggravée quand bien même l'assuré n'a pas été mis en situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension.

15. Par écriture du 30 juillet 2017, l'assurée a persisté dans ses conclusions.

16. Une audience de comparution personnelle s'est tenue en date du 21 septembre 2017

La recourante une nouvelle fois reconnu son erreur tout en répétant qu'à son avis, les torts sont partagés puisque son conseiller n'a pas vérifié ses formulaires de recherches d'emploi au fur et à mesure comme il aurait dû le faire. Elle a le sentiment d'avoir été confortée dans son erreur par son conseiller.

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 en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (cf. art. 60 LPGA).
3. Le litige porte sur le bien-fondé et la proportionnalité des sanctions prononcées par l'intimé à l'encontre de la recourante.
4. À teneur de l'art. 70 al. 1 et 2 de la loi cantonale sur la procédure administrative (LPA), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des

affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune. La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites.

En l'espèce, les deux causes se rapportent à une même situation et opposent les mêmes parties, raison pour laquelle il se justifie de les joindre, même si, formellement, les sanctions prononcées l'ont été successivement et concernent des périodes différentes.

5. 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'abréger. 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).

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 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage - OACI).

S'agissant plus particulièrement de la sanction appliquée en cas de recherches insuffisantes durant la période de contrôle, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) préconise une durée de trois à quatre jours pour un premier manquement, de cinq à neuf jours pour un second et dix à dix-neuf pour le troisième (cf. Circulaire relative à l'indemnité de chômage ch. D79 1.C).

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 (cf. Circulaire relative à l'indemnité de chômage, état en janvier 2007, B 116).

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).

6. Dans l'arrêt 8C_518/2009 du 4 mai 2010 invoqué par l'intimé à l'appui de sa position, le TF a jugé, s'agissant d'une assurée s'étant vu infliger une suspension pour recherches insuffisantes après une première pour chômage fautif, qu'il fallait bel et bien tenir compte de ses antécédents. Le fait que les sanctions prononcées

portent sur des faits différents n'était pas décisif, la disposition réglementaire prescrivant en effet de sanctionner plus sévèrement un assuré qui a déjà fait l'objet d'une sanction antérieure sans égard à la nature des motifs de sanction retenus (voir DTA 1989 n° 7 p. 88). Quant à la question de savoir si une sanction pouvait être aggravée quand bien même l'assuré n'avait pas été mis en situation de modifier son comportement après avoir pris connaissance d'une première suspension, le TF a répondu par l'affirmative. À cet égard, il a estimé que si la sanction avait certes un but dissuasif et éducatif, les obligations du chômeur découlaient cependant de la loi. Elles n'impliquaient ni une information préalable (par exemple sur les recherches d'emploi pendant le délai de congé ; cf. ATF 124 V 225 consid. 5b p. 233 et arrêt C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.1 in DTA 2005 n° 4 p. 58), ni un avertissement préalable. Il ne se justifiait dès lors pas de traiter différemment l'assuré qui faisait l'objet de sanctions échelonnées dans le temps (et aggravées) de celui qui se voyait infliger plusieurs sanctions rétroactives pour les mêmes comportements. Objectivement et subjectivement, les comportements fautifs étaient les mêmes. Enfin, le TF a relevé que, dans bien des cas, un cumul de sanctions intervient sans que l'assuré soit mis en situation de modifier son comportement, notamment en cas de chômage fautif et de recherches insuffisantes pendant le délai de congé ou encore en cas de recherches d'emploi insuffisantes au cours de deux périodes de contrôle successives. Selon lui, l'art. 45 al. 2bis OACI devait également trouver application dans ce type de situation.

7. En l'espèce, l'intimé a infligé trois sanctions successives à la recourante pour recherches insuffisantes en janvier, février et mars 2017.

En janvier 2017, l'assurée a en effet procédé à moins de recherches que ce que prévoyait son contrat d'objectifs : elle n'a procédé qu'à trois démarches ce mois-là.

En revanche, en février 2017, elle a bel et bien effectué le nombre de recherches convenues (treize recherches entre le 2 et le 27 février). Sept de ces recherches ont été annoncées - de manière prématurée - sur le formulaire relatif au mois de janvier.

S'agissant de mars 2017, force est de constater que la recourante a une fois encore effectué moins de démarches que ce qui avait été convenu : neuf - dont quatre annoncées de manière prématurée sur le formulaire relatif au mois de février.

Il ressort de ce qui précède que la deuxième sanction infligée l'a été à tort puisqu'en février 2017, la recourante a bel et bien effectué le nombre de recherches convenu, voire plus. Certes, elle ne les a pas fait figurer sur le bon formulaire, mais on ne saurait lui reprocher un retard puisqu'au contraire, en annonçant d'ores et déjà sept de ces recherches sur le formulaire de janvier, elle a en réalité agi prématurément. Le recours doit donc être admis s'agissant de la décision du 17 mai 2017 et la suspension de six jours annulée.

Reste la question du mois de mars 2017. Ce mois-là, en raison de sa mauvaise compréhension de la situation, la recourante n'a opéré que neuf recherches, soit une de moins que ce qui lui était réclamé. La sanction est donc justifiée dans son

principe, conformément à la jurisprudence à laquelle se réfère l'intimé et rappelée supra. Il ne s'agissait cependant que d'un deuxième manquement et non d'un troisième, vu ce qui précède.

Eu égard à l'ensemble des circonstances, notamment au vu de la bonne foi évidente de la recourante et du fait que son conseiller en personnel a effectivement manqué au devoir de diligence qui lui incombait, la Cour de céans considère qu'il se justifie de réduire cette deuxième sanction au minimum prévu selon le barème du SECO en cas de second manquement, soit cinq jours. En ce sens, le recours dirigé contre la décision du 18 mai 2017 est partiellement admis.

8. Selon l'art. 61 let. g LPGA, le recourant qui obtient gain de cause devant le tribunal cantonal des assurances a droit au remboursement de ses frais et dépens dans la mesure fixée par le tribunal; leur montant est déterminé sans égard à la valeur litigieuse d'après l'importance et la complexité du litige.

Il n'y a cependant pas lieu d'allouer des dépens pour les frais de travail personnel et pour les vacations à une partie agissant sans mandataire, sauf circonstances particulières. Une telle situation d'exception doit être admise s'il s'agit d'une affaire compliquée avec une valeur litigieuse élevée, que la sauvegarde des intérêts de la partie nécessitent une grande quantité de travail qui dépasse le cadre ce que l'on peut normalement et raisonnablement exiger de quelqu'un pour s'occuper de ses affaires personnelles et qu'il y ait un rapport raisonnable entre le travail fourni et le résultat de la sauvegarde des intérêts de la personne concernée (ATF 110 V 82 consid. 7 et 135 consid. 4b ; VSI 2000 p. 337 consid. 5). Ces conditions ne sont manifestement pas remplies en l'espèce, de sorte qu'il ne se justifie pas d'allouer des dépens à la recourante qui assume seule la défense de ses intérêts.

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant

À la forme :

1. Déclare les recours recevables.
2. Joint les procédures A/3860/2017 et A/2658/2017 sous le numéro de cause A/2658/2017.

Au fond :

3. Admet le recours dirigé contre la décision du 17 mai 2017 et annule cette dernière.
4. Admet partiellement le recours dirigé contre la décision du 18 mai 2017 et réforme cette dernière en ce sens que la durée de la suspension est réduite à cinq jours.
5. Dit que la procédure est gratuite.
6. 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

Marie-Catherine SECHAUD

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