RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/325/2021** **ATAS/719/2021**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre des assurances sociales

# Arrêt du 30 juin 2021

**5ème Chambre**

En la cause

| | |
|---|---|
| Monsieur A_____, domicilié à CHÊNE-BOURG, représenté par le Syndicat SIT | recourant |

contre

| | |
|---|---|
| OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, Service juridique, rue des Gares 16, GENÈVE | intimé |

**Siégeant : Philippe KNUPFER, Président; Pierre-Bernard PETITAT et Monique STOLLER FÜLLEMANN, Juges assesseurs**

## EN FAIT

1. En date du 14 janvier 2020, Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en octobre 1979, s'est inscrit auprès de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP) pour un taux d'activité à 100%, en indiquant qu'il était libre dès le 1er février 2020. Un premier entretien avec son conseiller en personnel a été fixé au lundi 27 janvier 2020 à 9h00, étant précisé que dans l'intervalle, il devait avoir suivi la formation en ligne « être au chômage, ce que vous devez savoir ».

2. Dans le plan d'action du 27 janvier 2020, contresigné par lui-même et par son conseiller en personnel, il est spécifié que l'assuré doit faire un nombre minimum de 10 recherches d'emploi par mois et que les recherches d'emploi doivent être réparties sur l'ensemble du mois concerné (et non groupées sur un seul jour ou sur une courte période). Un délai au 3 février 2020 lui est également fixé pour compléter son dossier de candidature, notamment revoir son CV et sa lettre de motivation et les retourner par courriel au conseiller en personnel.

3. En date du 11 février 2020, une décision de cours a été assignée à l'assuré afin de suivre le cours « OTP New job – Profil emploi », du 9 mars au 3 avril 2020. Il était mentionné, à l'avant-dernier paragraphe de la décision, que « durant la mesure, vous êtes tenu de poursuivre vos recherches d'emploi et de les faire parvenir chaque mois à votre conseiller ».

4. Suite à la pandémie de COVID-19, un semi confinement a été prononcé pour l'ensemble du territoire suisse dès le 16 mars 2020.

5. Pour le mois de mars 2020, l'assuré a retourné à l'ORP le formulaire de recherche d'emploi qui faisait état d'une recherche le 3 mars et d'une autre recherche le 31 mars. Il était mentionné sur ledit formulaire « pas plus de recherches suite COVID + cours OTP annulé ».

6. Le plan d'action du 13 mai 2020 mentionnait que le nombre minimum de recherches d'emplois pour le mois de mai 2020 était de trois recherches d'emploi, et dès juin 2020 et ce jusqu'à nouvel avis, il était de cinq recherches d'emploi par mois. Sous la colonne « objectifs de réinsertion et action », il était mentionné que le dossier de candidature de l'assuré, dans lequel il devait revoir son CV et sa lettre de motivation et les retourner à son conseiller par courriel, avait été renvoyé par ce dernier, en date du 3 février 2020 et que l'objectif avait donc été réalisé.

7. En date du 15 septembre 2020, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) a rendu une décision de sanction en raison du fait que l'assuré n'avait effectué que deux recherches d'emploi au mois de mars 2020. Par conséquent, une suspension du droit à l'indemnité de trois jours était prononcée, à compter du 1er septembre 2020.

8. Par courrier du 8 octobre 2020, l'assuré a fait opposition à la décision de sanction du 15 septembre 2020. Il reconnaissait n'avoir fait que deux recherches d'emploi dont une avant le 15 mars 2020 et une après cette date. Il avait en tête de profiter

des premiers jours de la mesure qui avait été ordonnée pour mettre à jour son CV et sa lettre de motivation, puis d'envoyer ses recherches d'emploi pendant la deuxième partie du mois de mars 2020. En raison du confinement ordonné à partir du 16 mars 2020, il n'avait pas pu s'exécuter ; pour ces raisons, il demandait l'annulation de la sanction.

9. Par décision sur opposition du 21 décembre 2020, l'OCE a confirmé sa décision du 15 septembre 2020 et rejeté l'opposition du 8 octobre 2020 pour les motifs déjà exposés dans ladite décision. Il était précisé que l'OCE ne reprochait pas à l'assuré de ne pas avoir effectué suffisamment de recherches d'emploi pendant le confinement, mais d'en avoir effectué un nombre insuffisant avant le 16 mars 2020, soit entre le 1er et le 15 mars 2020, période qui n'était pas encore soumise au confinement. Il n'avait, ainsi, pas respecté son plan d'action du 27 janvier 2020, étant précisé qu'il devait effectuer des recherches d'emplois quand bien même il suivait une mesure de marché du travail.

10. Par écritures déposées auprès de la chambre de céans, en date du 2 février 2021, le mandataire de l'assuré a recouru contre la décision sur opposition du 21 décembre 2020, concluant à l'annulation de cette dernière avec suite de frais et dépens. Le recourant alléguait que, dès lors qu'il avait dû participer à une mesure entre le 9 mars et le 3 avril 2020, il avait prévu de mettre à jour ses documents de postulation pendant les premiers jours de la mesure, puis faire des offres de recherche d'emploi pendant la deuxième partie du mois de mars 2020. C'est à ce moment, soit en date du 16 mars 2020 que l'OCE avait informé les chômeurs de la suspension des rendez-vous avec les conseillers, ainsi que de l'obligation de recherche d'emploi. En date du 27 mars 2020, l'OCE a communiqué aux chômeurs que pour certains secteurs, comme le secteur médical ou les produits de nécessité, il était possible de faire des recherches ; or, l'assuré n'avait aucune compétence dans ces domaines et l'OCE ne l'avait pas informé du fait qu'il devait également faire des recherches au mois d'avril 2020, soit pendant le confinement. Ce n'est qu'au mois de mai qu'il lui avait été clairement communiqué que désormais le nombre de recherches devait être de trois au mois de mai, puis de cinq au mois de juin. L'assuré attendait que son CV et sa lettre de motivation puissent être mis à jour suite à la mesure prévue en mars 2020 ; Or, dès l'apparition de la pandémie COVID-19 et des mesures de confinement, le recourant n'avait plus été en capacité de bénéficier de l'accompagnement de l'ORP afin de mettre à jour son CV et sa lettre de motivation et augmenter ainsi ses chances de trouver un emploi. Compte tenu de ces éléments, la sanction devait être annulée.

11. Par réponse du 11 février 2021, l'OCE a considéré que le recourant n'apportait aucun élément nouveau permettant de revoir la décision querellée qui était intégralement maintenue.

12. Par réplique du 2 mars 2021, le mandataire du recourant a allégué qu'il n'était pas précisé ce qu'on entendait par le fait que les recherches d'emploi devaient être réparties sur l'ensemble du mois et que le terme de « courte période » n'était pas

défini précisément. Le recourant admettait que son obligation de recherche avait été suspendue, puis reprise, bien que chaotiquement ; néanmoins, il avait fait plus de recherches que nécessaire au mois d'avril 2020 et persistait dans ses conclusions.

13. Dans sa duplique du 8 mars 2021, l'OCE a considéré que les arguments du recourant ne lui permettait pas de revoir la décision du 21 décembre 2020.

14. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 3 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 les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30). Elle statue aussi, en application de l'art. 134 al. 3 let. a LOJ, sur les contestations prévues à l'art. 43 de la loi cantonale sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (LPCC - J 4 25).

   Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. Interjeté dans la forme et le délai de trente jours prévus par la loi, l'acte de recours est recevable (art. 38 al. 4 let. b et 56 ss LPGA et 62 ss de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]).

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la sanction de trois jours de suspension de l'indemnité de chômage.

4. a. L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. Conformément à l'art. 8 al. 1 LACI, 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 (let. a), avoir subi une perte de travail à prendre en considération (let. b), être domicilié en Suisse (let. c), 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 (let. d), remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré (let. e), être apte au placement (let. f) et satisfaire aux exigences de contrôle (let. g).

   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 et doctrine et jurisprudence citées) - par les instructions édictées par le Secrétariat d'État à l'économie (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).

b. La condition de satisfaire aux exigences du 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. Les al. 1 à 3 de cette disposition-ci imposent aux chômeurs des devoirs matériels, 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, ainsi que des devoirs formels, 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 [ci-après : Commentaire], n. 1 ad art. 17 LACI).

En vertu de l'art. 17 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 (al. 1). En vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage; il doit ensuite se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (al. 2). Il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (al. 3 1ère phr.).

Par ailleurs, les entretiens de conseil et de contrôle sont menés par l'ORP en charge du dossier de l'assuré (Bulletin LACI IC ch. B330). En vertu de l'art. 22 al. 2 OACI, l'office compétent mène un entretien de conseil et de contrôle avec chaque assuré à intervalles pertinents mais au moins tous les deux mois. Lors de cet entretien, il contrôle l'aptitude et la disponibilité au placement de l'assuré. Le Bulletin LACI IC ch. B341 précise que ces entretiens permettent en premier lieu de contrôler si l'assuré est apte et disposé à être placé, de vérifier ses recherches d'emploi ainsi que de lui assigner un travail convenable ou une mesure relative au marché du travail.

c. La violation des obligations imposées par l'art. 17 LACI, expose l'assuré à une suspension de son droit à l'indemnité.

En effet, aux termes de l'art. 30 al. 1 LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu entre autres lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (let. c) ou n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (let. d).

Conformément à l'art. 30 al. 2 LACI, l'autorité cantonale prononce les suspensions notamment au sens de l'al. 1 let. c et d.

d. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours, et dans le cas de l'al. 1 let. g, 25 jours (art. 30 al. 3 LACI ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007 consid. 5.3). Le conseil fédéral peut prescrire une durée minimale pour la suspension (art. 30 al. 3bis LACI).

L'OACI, en son art. 45, 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 d'un 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 (al. 3). Si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation (al. 5).

e. Conformément à l'art. 15 al. 1 LACI, est réputé apte à être placé (au sens de l'art. 8 al. 1 let. f LACI) le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire.

Par mesures d'intégration, on entend toutes les mesures ordonnées par l'ORP, c'est-à-dire aussi bien les assignations à participer à des mesures de marché du travail que les rendez-vous pour les entretiens de conseil à l'ORP (Boris RUBIN, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, procédure, 2ème éd., Zurich 2006, n. 3.9.6 p. 209). L'assuré doit en outre se conformer aux prescriptions de contrôle (art. 17 al. 2 LACI ; ATAS/1221/2020 du 15 décembre 2020 consid. 4).

Un assuré qui s'efforce de rechercher un emploi dans les domaines où il a des chances d'en trouver un, qui est disposé à accepter tout emploi convenable, qui offre une disponibilité entière, qui dispose d'une faculté de travailler suffisante et qui est disposé à participer aux mesures d'intégration est réputé apte à être placé au sens de l'art. 15 LACI, même si ses efforts pour mettre fin au chômage échouent (arrêt du Tribunal fédéral 8C_64/2020 du 19 novembre 2020 consid. 5.2.2 ; Boris RUBIN, Commentaire, n. 17 ad art. 15 LACI).

Notamment dans les cas visés par l'art. 30 al. 1 let. c et d LACI, l'assuré adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Il n'est en principe pas d'emblée privé de prestations, mais tout d'abord sanctionné en application de l'art. 30 al. 1 let. c ou d LACI – par une ou des suspensions –, puis, en cas de violations répétées, déclaré inapte au placement, en vertu des art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI (ATF 120 V 233 consid. 5c ; ATF 112 V consid. 1b ; ATAS/169/2020 du 2 mars 2020 consid. 4b ; THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Schweizerisches

Bundesverwaltungsrecht [SBVR], vol. XIV, Soziale Sicherheit, 3ème éd. 2016, n. 323 p. 2363).

5. En l'espèce, le recourant ne nie pas avoir fait un nombre de recherches insuffisantes pendant le mois de mars 2020, mais explique qu'il avait décidé de profiter des premiers jours du cours, débutant le 9 mars 2020, pour refaire, avec l'assistance des animateurs, son CV et sa lettre de motivation, de manière à les rendre plus attractifs. Ce faisant – et en dépit du confinement décrété à compter du 16 mars 2020 – le recourant acceptait le principe de regrouper quasi toutes ses recherches d'emploi sur la seconde moitié du mois de mars 2020 et de n'en faire qu'une pendant la première moitié du mois de mars 2020.

   Or, ne consacrer que la moitié d'un mois à la recherche d'un emploi ne suffit pas à satisfaire à l'exigence de répartir les recherches sur l'ensemble du mois et ceci indépendamment de la mesure de confinement, entrée en vigueur à partir du 16 mars 2020.

   Étant encore précisé que l'assuré était déjà en possession d'un CV et d'une lettre de motivation qui avaient été demandés par son conseiller en personnel et fournies en date du 3 février 2020.

   Dès lors, il était du devoir de l'assuré de commencer ses recherches d'emploi pendant la première quinzaine du mois de mars 2020, même s'il souhaitait profiter du cours pour améliorer la présentation de son CV et l'attractivité de sa lettre de motivation.

   Le principe de la faute est ainsi acquis, reste à examiner si la quotité de la sanction respecte le principe de proportionnalité.

   Le Bulletin LACI IC édité par le SECO (ci-après : barème SECO) à son ch. D79 1.C. stipule qu'en cas de recherches insuffisantes d'emploi, la faute est considérée comme légère et est sanctionnée, la première fois, par une sanction de trois à quatre jours de suspension.

   Correspondant au minimum de la sanction, la décision de suspension de l'indemnité pendant trois jours est proportionnée.

6. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

7. Par ailleurs, la procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA, applicable *ratione temporis* vu l'art. 83 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 (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 |
|---|---|
| Nathalie LOCHER | Philippe KNUPFER |

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le