RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3577/2020 **ATAS/626/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 16 juin 2021

4ème Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié _____, à CAROUGE recourant

contre

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

Siégeant : Catherine TAPPONNIER, Présidente; Antonio Massimo DI TULLIO et Larissa ROBINSON-MOSER ; Juges assesseur·e·s

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a travaillé pour B_____ SA électricite, qui a résilié son contrat de travail le 28 janvier 2020 pour le 31 mars suivant.

2. L'assuré s'est inscrit à l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE ou l'intimé) le 23 avril 2020 pour un placement dès cette date à 100%. Il a produit des formulaires de preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi attestant de quatre offres de services en février, trois en mars et quatre en avril 2020.

3. Par décision du 7 juillet 2020, le service juridique de l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de six jours au motif que pendant son délai de congé du 1er février au 31 mars 2020, ses recherches personnelles d'emploi étaient insuffisantes quantitativement, notamment en février, mois pendant lequel il n'avait fait que quatre recherches.

4. Le 23 juillet 2020, l'assuré a formé opposition à la décision précitée, concluant à son annulation. Il ne contestait pas avoir effectué seulement quatre recherches en février 2020, mais considérait que sa situation ne lui permettait pas d'en faire davantage. Il faisait également valoir qu'il n'avait pas été informé de ses devoirs avant d'aller remplir et déposer son formulaire de pré-inscription le 5 mars 2020 à l'office régional de placement. Au mois de février, il n'avait vu aucun conseiller et n'avait reçu aucune information lors de son licenciement. Il savait qu'il devait faire des recherches d'emploi, mais lors de sa précédente période de chômage, il n'avait dû effectuer que cinq recherches par mois. Par ailleurs, étant toujours en activité à 100% chez son employeur en février et jusqu'au 20 mars 2020, jour où l'entreprise s'était retrouvée au chômage technique, il n'avait pas pu effectuer davantage de recherches. En effet, celles-ci nécessitaient un certain effort et de l'énergie. Il ne s'agissait pas seulement de demander des tampons à des entreprises, mais d'effectuer des recherches sérieuses pouvant résulter sur une embauche. Il considérait qu'à son âge, c'est-à-dire à 62 ans, on ne pouvait pas exiger de lui le même nombre de recherches d'emploi. La suspension de son droit aux indemnités de chômage durant six jours rendait sa situation financière très difficile et le précarisait. Il estimait avoir fait preuve de bonne foi dans la mesure où il avait fait des recherches d'emploi dans ses secteurs d'activité malgré le manque d'information et son activité à 100% jusqu'au 20 mars.

5. Par décision sur opposition du 6 octobre 2020, l'intimé a rejeté l'opposition formée par l'assuré à sa décision du 7 juillet 2020. Celui-ci avait lui remis trois formulaires le 15 mai 2020, attestant de quatre recherches d'emploi en février et trois en mars 2020. Le Tribunal fédéral considérait que dix à douze recherches d'emploi par mois avant l'inscription étaient en principe suffisantes et le site internet de l'OCE indiquait clairement qu'il fallait faire plusieurs démarches par semaine durant le délai de congé, donc au minimum huit par mois. Les arguments de l'intéressé

n'étaient pas pertinents. En cas de doute sur le nombre de recherches d'emploi exigées mensuellement, il aurait dû se renseigner auprès de l'OCE au lieu de se fier à son contrat d'objectif datant de 2012. La suspension de six jours du droit à l'indemnité était justifiée et respectait le barème du Secrétariat d'État à l'économie (ci-après le SECO) et le principe de la proportionnalité s'agissant d'un premier manquement sanctionné.

6. Le 11 novembre 2020, l'assuré a formé recours auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice contre la décision sur opposition de l'OCE du 6 octobre 2020, reprenant en substance les arguments développés dans son opposition et ajoutant qu'en mars 2020, la pandémie avait commencé et qu'il avait adapté son comportement aux informations reçues de l'OCE qui avait indiqué que l'obligation de rechercher un emploi était suspendue à compter du 16 mars 2020. En conséquence de quoi, il n'avait pas intensifié ses recherches d'emploi. Il estimait que ses recherches d'emploi étaient suffisantes quantitativement et qualitativement pendant le délai de congé et que l'intimé avait faussement conclu à une faute de sa part et suspendu à tort son droit à l'indemnité.

7. Le 19 janvier 2021, l'OCE a conclu au rejet du recours.

8. Lors d'une audience du 2 juin 2021 :

   a. Le recourant a déclaré à la chambre de céans qu'il n'avait pas vérifié sur internet combien il devait faire de recherches pendant le délai de congé ni appelé l'OCE pour se renseigner. Il était parti de l'idée qu'il en fallait environ cinq, vu son expérience de 2012. Il estimait que six jours de suspension étaient excessifs et que trois jours seraient plus justes.

   b. La représentante de l'intimé a déclaré que les recherches du mois de mars avaient également été insuffisantes et qu'on pouvait difficilement réduire la sanction, dès lors que six jours de suspension correspondaient au minimum de sanction pour un délai de congé de deux mois. L'OCE persistait en conséquence dans sa décision.

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, le recours est recevable (art. 60 LPGA).

3. L'objet du litige porte sur le bien-fondé de la suspension de six jours du droit à l'indemnité du recourant pour recherches insuffisantes d'emploi pendant les deux mois de délai de congé précédant son inscription à l'OCE.

4. Selon 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 ou réduire le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c p. 96). Il doit en particulier apporter la preuve de ses efforts en vue de rechercher du travail pour chaque période de contrôle (cf. art. 17 al. 1 phr. 3 LACI). Sur le plan temporel l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant la survenance effective du chômage. Il incombe, en particulier, à un assuré de s'efforcer déjà pendant le délai de congé de trouver un nouvel emploi et, de manière générale, durant toute la période qui précède l'inscription au chômage. Les efforts de recherches d'emploi doivent en outre s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2 p. 526; arrêt 8C_854/2015 du 15 juillet 2016 consid. 4.2 et les références citées). L'examen des recherches d'emploi porte sur les trois derniers mois précédent le droit à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC B314).

   Le fait de continuer à travailler pour son employeur n'est pas incompatible avec l'accomplissement de recherches d'emploi, dans la mesure où un grand nombre de personnes ne sont pas libérées de leur obligation de travailler pendant le délai de congé et sont dès lors obligées d'effectuer des recherches parallèlement à l'exercice de leur activité lucrative (ATAS/1281/2010 du 8 décembre 2010 consid. 6). Les vacances prises pendant le délai de congé, elles n'entraînent pas *ipso facto* la suppression de l'obligation de rechercher un emploi (arrêts du Tribunal fédéral 8C_768/2014 du 23 février 2015 consid. 2.2.3; 8C_952/2010 du 23 novembre 2011 consid. 5.1; 8C_399/2009 du 10 novembre 2009 consid. 4.2). Une éventuelle atténuation de l'obligation de rechercher un emploi en raison du but de repos total des vacances (cf. BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 11 ad art. 17 LACI) supposerait d'abord que ces dernières fussent planifiées avant la signification du congé, ce dont on ignore sur la base des constatations du jugement attaqué (arrêt du Tribunal fédéral 8C_737/2017 du 8 janvier 2018 consid. 4.2).

   Selon le ch. 7 de l'Aide-mémoire Pandémie / Coronavirus établi par le SECO le 28 mars 2020, les assurés devaient poursuivre leurs recherches d'emploi et les documenter. L'office compétent avait une certaine marge d'appréciation pour évaluer si les recherches en vue de trouver un emploi étaient suffisantes sur le plan qualitatif et quantitatif. Il devait prendre en compte l'ensemble des circonstances propres au cas particulier dans son évaluation. Durant la situation extraordinaire, les personnes au chômage n'avaient plus à produire la preuve de leurs recherches d'emploi. L'assuré devait remettre la preuve des recherches au plus tard un mois après l'abrogation de l'ordonnance 2 COVID-19. La totalité de la durée de validité de l'ordonnance 2 COVID-19 comptait comme période unique de contrôle de manière rétroactive à partir de la période de contrôle de mars 2020, et le contrôle

des recherches d'emploi effectuées se déroulerait après l'expiration de cette ordonnance.

La directive n. 4 du SECO du 3 avril 2020, annulant la directive 2020/03 ainsi que les précisions qui s'y rattachaient, prévoyait, s'agissant de l'activité de contrôle et de placement des ORP en cas de pandémie, que la personne assurée était tenue d'entreprendre tout ce qu'on pouvait raisonnablement exiger d'elle pour éviter le chômage ou l'abréger. Elle avait en particulier l'obligation de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'elle a apprise (art. 17, al. 1, LACI).

L'office compétent avait une certaine marge d'appréciation pour évaluer si les recherches en vue de trouver un emploi étaient suffisantes sur le plan qualitatif et quantitatif. Il devait prendre en compte l'ensemble des circonstances propres au cas particulier dans son évaluation.

La situation extraordinaire rendait la recherche d'un emploi convenable extrêmement difficile selon la branche concernée; il convenait d'accorder une grande importance à cette circonstance lors du contrôle en vertu de l'art. 26 al. 3, OACI, et la stratégie de réinsertion, de candidature et de placement devait être revue en conséquence sur le plan quantitatif et qualitatif.

Le but premier de la réinsertion rapide et durable de la personne assurée dans le marché du travail devait toutefois toujours être visé, dans la mesure du possible.

L'assuré devait remettre la preuve de ses recherches d'emploi au plus tard un mois après la date d'abrogation de l'ordonnance 2 COVID-19. La totalité de la durée de validité de l'ordonnance 2 COVID-19 comptait comme période unique de contrôle, mais les assurés devaient apporter la preuve de leurs recherches par mois sous forme de liste après cette période. L'autorité cantonale compétente procéderait au contrôle des recherches d'emploi effectuées au terme de la durée de validité de cette ordonnance.

Ces dispositions ont été reprises dans la directive n. 6 du SECO du 9 avril 2020 applicable avec effet rétroactif au 1er mars 2020.

Destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, les directives de l'administration n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux; elles ne constituent pas des normes de droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF et n'ont pas à être suivies par le juge. Elles servent tout au plus à créer une pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité; elles ne peuvent en revanche sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 132 V 121 consid. 4.4 et les références; ATF 131 V 42 consid. 2.3 et les références; arrêt du Tribunal fédéral 9C_283/2010 du 17 décembre 2010 consid. 4.1). En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté des directives à l'intention des organes d'exécution - Il est mentionné dans ces directives (B314) que tout chômeur est en principe tenu de rechercher un

emploi avant même de présenter une demande d'indemnité. Il doit notamment remplir cette obligation déjà durant le délai de congé.

L'assuré doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 17 al. 1 LACI). Il doit se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (art. 17 al 2 in fine LACI). Pour juger de la suffisance des efforts consentis par l'intéressé dans ses recherches d'emploi, il doit être tenu compte non seulement de la quantité, mais aussi de la qualité des démarches entreprises (ATF 124 V 231 consid. 4). Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (ATF 124 V 225). 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_737/2017 du 8 janvier 2018).

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. (Bulletin LACI IC B 316).

Les obligations du chômeur découlent de la loi. Elles n'impliquent 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 du Tribunal fédéral des assurances C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.1 in DTA 2005 n° 4 p. 58), ni un avertissement préalable.

5. Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (art. 30 al. 1 let. c LACI).

   Selon l'échelle des suspensions établie par le SECO, lorsque l'assuré a effectué des recherches d'emploi insuffisantes pendant le délai de congé, l'autorité doit infliger une sanction de 6 à 8 jours si le délai de congé est de 2 mois (Bulletin LACI IC D 79/1.A). 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 316/07 du 16 avril 2008 consid. 2.2).

6. En l'espèce, le recourant n'a procédé qu'à quatre recherches d'emploi en février et trois en mars 2020 pendant son délai de congé. Il n'ignorait pas qu'il devait faire des recherches d'emploi avant de s'inscrire au chômage. Il ne pouvait partir de l'idée que cinq recherches d'emploi étaient suffisantes parce que c'était le nombre de recherches d'emploi qui lui avait été demandé en 2012, les exigences ayant pu changer depuis lors. Le recourant aurait pu et dû vérifier combien de recherches il devait faire en se renseignant auprès de l'ORP ou sur internet. Il ne peut se

prévaloir de son ignorance du nombre de recherches à faire par mois, dès lors que les obligations du chômeur découlent de la loi et n'impliquent pas d'information ni avertissement préalables.

Bien qu'exceptionnelle, la période liée au COVID-19 ne l'empêchait pas de faire des recherches d'emploi. À teneur des directives 4 et 6 du SECO, le recourant devait continuer à faire des recherches d'emploi pendant les mois de février à fin mars. Ce n'est que le délai pour transmettre la preuve de ses recherches qui a été prolongé.

Le fait que le recourant a continué à travailler en février et une partie du mois de mars 2020 ne le dispensait pas de faire des recherches d'emploi selon la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée.

La sanction prononcée correspond au minimum pour un délai de congé de deux mois, selon le barème du SECO, de sorte qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

7. La décision querellée doit en conséquence être confirmée et le recours rejeté.

8. 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	La présidente
Isabelle CASTILLO	Catherine TAPPONNIER

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