



POUVOIR JUDICIAIRE

A/4439/2019

ATAS/180/2020

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 4 mars

4^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié c/o Madame B_____, à THÔNEX **recourant**

contre

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

Siégeant : Catherine TAPPONNIER, Présidente ; Rosa GAMBA et Christine WEBER-FUX, Juges assesseurs

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après l'assuré ou le recourant) a travaillé par contrat de durée déterminée pour la société de transports C_____ du 28 août 2018 au 30 juin 2019.
2. Il s'est inscrit auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après l'OCE ou l'intimé) le 1^{er} juillet 2019.
3. Par décision du 12 juillet 2019, le service juridique de l'OCE a suspendu de 9 jours le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage, pour recherches personnelles d'emploi insuffisantes durant les derniers mois de son contrat de durée déterminée. L'intéressé n'avait fait aucune recherche d'emploi en mars et avril 2019 et en avait fait dix en juin 2019.
4. L'assuré a formé opposition à cette décision le 23 juillet 2019, faisant valoir qu'il avait été informé par son ancien employeur qu'il aurait du travail en juillet 2019 et août 2019 à au moins 80 %, puisqu'il devrait remplacer du personnel fixe durant les vacances d'été. Toutefois, lorsqu'il avait pris connaissance de son planning pour le mois de juillet 2019, il avait constaté que les heures proposées étaient en deçà de ce qui lui avait été garanti.
5. Par décision sur opposition du 27 novembre 2019, l'OCE a rejeté l'opposition. Le contrat de durée déterminée de l'assuré avait pris fin le 30 juin 2019 et il était attendu de sa part qu'il fasse des recherches d'emploi durant les derniers mois de son contrat de durée déterminée en les intensifiant à mesure que l'échéance du chômage se rapprochait. Les explications données par l'assuré ne justifiaient pas son manquement. Il devait faire des démarches en vue de trouver un emploi aussi longtemps qu'aucun emploi ou taux d'activité recherché ne lui était garanti. Une promesse orale n'était pas suffisante. Une sanction était donc justifiée dans son principe. En la fixant à 9 jours, le service juridique de l'OCE avait respecté le barème du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après SECO) et le principe de la proportionnalité. L'OCE se référait notamment à l'Audit letter du SECO édition 2017/1, mars 2017, p. 6, dont il ressortait que la réduction de la quotité de la sanction n'était pas possible dans le cas où l'assuré n'avait pas cherché un emploi durant la moitié du temps qu'il avait à disposition pour ce faire.
6. L'assuré a formé recours contre la décision précitée, le 2 décembre 2019, faisant valoir que la sanction de 9 jours était injuste et démesurée pour avoir cru son ancien employeur, qui lui avait assuré un taux d'occupation de 70-80% pendant les mois de juillet et août 2019. Il était ainsi sanctionné pour sa naïveté. Il estimait qu'une suspension de trois ou quatre jours serait suffisante. De plus, il fallait tenir compte du fait qu'il était âgé de 62 ans et qu'il avait trouvé un emploi fixe à 100% en juillet 2019. Depuis le 1^{er} octobre 2019, il travaillait en effet à l'hôtel Starling. C'était une vraie victoire pour lui, car, depuis 2013, il avait cherché sans cesse un emploi fixe à

100%. Il demandait la compréhension et la clémence de la chambre des assurances sociales.

7. L'OCE a conclu au rejet du recours, l'assuré n'apportant aucun élément nouveau permettant de revoir la décision.
8. Lors d'une audience du 19 février 2020, l'assuré a déclaré : « J'ai travaillé pendant six ans pour la société C_____ comme chauffeur, dans le transport scolaire, pendant l'année scolaire. En octobre 2018, j'ai commencé à travailler pour la société D_____. Je travaillais pendant les vacances scolaires et tous les samedis, en parallèle avec la société C_____. En avril 2019, j'avais pris rendez-vous avec mon patron de la société D_____ pour anticiper la période d'été et celui-ci m'avait promis du travail en remplacement du personnel fixe qui partait en vacances. En fait, il n'y a eu qu'un seul employé qui a pris ses vacances pendant l'été, de sorte que je n'ai pas eu assez de travail (moins de 50% en juillet et un peu plus en août) en été et que j'ai dû m'inscrire au chômage. Je relève que j'ai trouvé rapidement un travail pour une période indéterminée alors que j'ai 62 ans. Je trouve injuste d'avoir été sanctionné alors que j'ai quand même cherché du travail. Depuis 2013, je suis à la recherche d'un emploi fixe à 100%. Pour la société D_____ c'était un travail à l'appel avec un contrat qui n'était pas à durée déterminée. Mon contrat pour C_____ se terminait à fin juin et reprenait à fin août. Le 31 mai, M. E_____ m'a dit qu'il était prêt à m'engager tout de suite en fixe. Je ne pouvais pas accepter car j'étais en contrat avec C_____. Je ne pouvais pas laisser tomber ce dernier. J'ai commencé à faire des recherches d'emploi après que la conseillère m'avait dit de le faire lors de mon inscription au chômage. Je savais comment fonctionne le chômage et que si je voulais m'inscrire au chômage je devais faire des recherches d'emploi avant. C'est la dernière semaine de juin que j'ai reçu les plannings de D_____ et que j'ai compris que je n'aurais pas suffisamment de travail pour juillet et août. J'ai alors décidé de m'inscrire au chômage et à faire des recherches d'emploi. M. D_____ est très jeune. Il a repris l'entreprise de son père et je pense qu'il aurait pu m'avertir plus tôt. »
9. Sur ce, la cause a été 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 - 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 9 jours du droit à l'indemnité du recourant pour recherches insuffisantes d'emploi avant 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 précédant le droit à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC B314).
5. 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 Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO) a adopté des directives à l'intention des organes d'exécution - Bulletin LACI IC (ci-après: LACI-IC).

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 et, lorsqu'il s'agit de rapports de travail de durée limitée, au moins durant les trois derniers mois. Avec les moyens de communication modernes dont on dispose aujourd'hui (Internet, courriel) et les agences de placement, l'assuré a l'obligation même lors d'un long séjour à l'étranger de faire des offres d'emploi pour la période après son retour (arrêt du Tribunal des assurances C 208/03 du 26 mars 2004).

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. (SECO – Bulletin LACI janvier 2014 IC/B 316).

6. Les obligations du chômeur découlent cependant 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 C 208/03 du 26 mars 2004 consid. 3.1 in DTA 2005 n° 4 p. 58), ni un avertissement préalable.
7. 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).

L'art. 30 al. 1 let. c LACI prévoit une sanction en cas de violation de l'obligation de diminuer le dommage consacrée à l'art. 17 al. 1 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; arrêt du Tribunal fédéral 8C_316/07 du 6 avril 2008 consid. 2.1.2).

Selon l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute. 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).

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 3 à 4 jours si le délai de congé est d'un mois, de 6 à 8 jours si le délai de congé est de 2 mois et de 9 à 12 jours si le délai de congé est de 3 mois ou plus (Bulletin op.cit. 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).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait valoir son droit à des prestations (cf. arrêt 8C_ 601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié in ATF 139 V 164 et les références; ATF 8C_537/2013 du 16 avril 2014 consid. 5.1).

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 123 V 150 consid. 2 p. 152).

Dans un arrêt du 10 janvier 2020 (8C_708/2019), le Tribunal fédéral a jugé que s'il était vrai que le barème du SECO faisait preuve d'un certain schématisme en tant que la durée de la suspension est fonction de la durée du délai de congé, il n'en demeurait pas moins que les autorités décisionnelles doivent fixer la sanction en tenant compte de toutes les circonstances du cas d'espèce (cf. consid. 4.1 supra). Si le délai de congé était de trois mois ou plus et que sur l'ensemble de cette période, l'assuré n'avait pas fait des recherches d'emploi quantitativement et/ou qualitativement suffisantes, la sanction était comprise entre 9 et 12 jours selon le barème du SECO. Cependant, si en dépit de recherches insuffisantes, il était établi que l'assuré avait régulièrement postulé pour des emplois au cours de la période précédant son chômage et qu'il avait en outre intensifié ses recherches à mesure que la période de chômage effective se rapprochait, l'autorité devait en tenir compte et diminuer le nombre de jours de suspension, le barème n'ayant à cet égard qu'un caractère indicatif. Le Tribunal fédéral avait eu l'occasion de juger que sous l'angle de l'obligation générale de diminuer le dommage ancrée à l'art. 17 al. 1 LACI, le requérant de prestations avait l'obligation de postuler régulièrement à un emploi durant la période précédant son inscription à l'assurance-chômage. Ainsi, un assuré ayant fait une pause dans ses recherches d'emploi pendant plus d'un mois au cours de la période de congé devait être sanctionné quand bien même il avait fait des recherches d'emploi quantitativement et qualitativement suffisantes au cours de l'ensemble de la période précédant son chômage (cf. ATF 139 V 524 consid. 4.2 p. 530).

8. En l'espèce, malgré les promesses d'embauche de M. D_____, l'assuré aurait dû chercher un emploi pendant les trois derniers mois de son contrat à durée déterminée pour la société de transports C_____, car il n'avait pas été

formellement engagé dès le mois de juillet suivant la fin de son contrat de travail. Il ne pouvait donc tenir pour acquis qu'il aurait un emploi dès juillet 2019. C'est donc à juste titre qu'il a été suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage. La sanction prononcée correspond à la sanction la plus basse pour une période de trois mois, selon le barème du SECO. Elle sanctionne ainsi correctement le manquement en cause, étant rappelé que l'assuré n'a fait des recherches suffisantes que le dernier mois avant la fin de son contrat. Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, citée ci-dessus, il n'y a pas lieu de réduire la sanction au motif que l'assuré a fait des recherches d'emploi suffisantes pendant un mois sur les trois derniers mois de son contrat, sauf s'il a régulièrement postulé pour des emplois au cours de la période précédant son chômage et qu'il a intensifié ses recherches à mesure que la période de chômage effective se rapprochait, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, le recourant n'ayant fait aucune recherche d'emploi pendant deux mois sur trois.

9. La décision querellée doit en conséquence être confirmée et le recours rejeté.
10. 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