

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/801/2021

ATAS/1326/2021

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 21 décembre 2021

2^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à CAROUGE

recourant

contre

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

intimé

**Siégeant : Blaise PAGAN, Président; Anny FAVRE et Christine TARRIT-
DESHUSSES, Juges assesseurs**

EN FAIT

- A.**
- a.** En début mars 2020, Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré, l'intéressé ou le recourant), né en 1991, titulaire notamment d'un "Bachelor of Science in International Hospitality Management" délivré en janvier 2020 par l'Ecole hôtelière de B_____ et au bénéfice de diverses expériences professionnelles entre autres dans le management et la gestion d'équipe, s'est inscrit à l'assurance-chômage, inscription confirmée par l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE, l'office ou l'intimé), avec un délai-cadre courant du 13 mars 2020 au 31 août 2022.
 - b.** Le 13 mai 2020, il a commencé un emploi à durée déterminée d'aide-glacier, de sorte que son dossier de l'assurance-chômage a été annulé.
 - c.** Le 4 septembre 2020, il s'est à nouveau inscrit à l'assurance-chômage.
 - d.** Le 18 septembre 2020, même jour qu'un entretien avec sa conseillère en personnel (ci-après : la conseillère) de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP), l'assuré a pris des engagements dans un plan d'actions.
 - e.** Par décision de sanction du 10 décembre 2020 rendue par le service juridique de l'OCE, l'intéressé s'est vu infliger une suspension du droit à l'indemnité de chômage de 5 jours (à compter du 1^{er} octobre 2020), en raison de recherches personnelles d'emploi (ci-après: RPE) nulles pendant le chômage, en septembre 2020, puis, par décision de sanction du lendemain 11 décembre 2020 une suspension de 10 jours (à compter du 1^{er} novembre 2020), au motif de RPE nulles en octobre 2020, enfin, par décision de sanction du 14 décembre 2020 une suspension de 31 jours (à compter du 1^{er} décembre 2020), pour RPE nulles en novembre 2020.
 - f.** Le 11 janvier 2021, l'assuré a formé opposition contre cette dernière décision (du 14 décembre 2020).
 - g.** Par décision sur opposition rendue le 1^{er} février 2021 par la direction, l'office a rejeté cette opposition et a confirmé la décision du 14 décembre 2020.
- B.**
- a.** Par acte du 2 mars 2021, l'intéressé a interjeté recours auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales ou la chambre de céans), concluant à l'annulation de la décision sur opposition précitée ainsi que de la décision – initiale – du 14 décembre 2020.
 - b.** Dans sa réponse du 15 mars 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours, le recourant n'apportant selon lui aucun élément nouveau susceptible de le conduire à revoir sa décision sur opposition.
 - c.** Dans sa réplique du 8 avril 2021, le recourant a persisté dans les allégations et conclusions de son recours.

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 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 dans la forme et le délai – de trente jours – prévus par la loi, l'acte de recours est recevable (art. 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 et, subsidiairement, la durée de la suspension de l'indemnité de chômage en raison de l'absence de toutes RPE en novembre 2020, après deux décisions de sanction précédentes et portant sur les mois de septembre 2020, respectivement octobre 2020.
4. **4.1** 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, notamment être apte au placement (let. f) et satisfaire aux exigences de contrôle (let. g).

Les conditions de l'art. 8 al. 1, qui sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2), 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'Etat 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).

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, 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). Il est tenu d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé (al. 3 1ère phr.). Il est précisé qu'à teneur de l'art. 16 al. 1 LACI intitulé " travail convenable ", en règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage.

4.2 La violation des obligations que l'art. 17 LACI impose à l'assuré expose ce dernier 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.

4.3 Sous l'angle plus précisément de l'art. 30 al. 1 let. c LACI, l'art. 26 OACI, intitulé " recherches personnelles de l'assuré pour trouver du travail ", prévoit que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi - RPE -, en règle générale selon les méthodes de postulation ordinaires (al. 1). Il doit remettre la preuve de ses recherches d'emploi pour chaque période de contrôle au plus tard le cinq du mois suivant ou le premier jour ouvrable qui suit cette date. À l'expiration de ce délai, et en l'absence d'excuse valable, les recherches d'emploi ne sont plus prises en considération (al. 2, dont la conformité au droit supérieur a été confirmée par l'ATF 139 V 164). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3).

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 ; arrêt du Tribunal fédéral C 77/06 du 6 mars 2007 consid. 3.1).

- 5. 5.1** En l'espèce, par le plan d'actions du 18 septembre 2020, le recourant a pris notamment, et sous "objectifs en matière de [RPE]", l'engagement suivant: "nombre minimum de recherches d'emploi: 10 à partir du 1^{er} septembre 2020" (en gras); "formulaire à remettre à l'ORP entre le 30 et le 5 de chaque mois, par courrier postal, cachet de la poste faisant foi à l'adresse: OCE, [...] ou via compte Job-Room.ch"; sous "conditions": "toutes les recherches d'emploi effectuées doivent être reportées dans le formulaire RPE et toutes les rubriques doivent être impérativement complétées".

Il ressort du dossier que lors d'un échange de courriels du 9 au 10 décembre 2020 avec la conseillère commencé par un message de cette dernière convoquant l'assuré à un entretien téléphonique le 22 janvier 2021, celui-ci a écrit le 9 décembre 2020 à 14h24 adresser à celle-là en pièce jointe des RPE, puis, en l'absence de ladite pièce jointe selon courriel de la conseillère de la fin de l'après-midi, les a effectivement transmises par courriel du 10 décembre 2020 à 14h19. Il s'agissait de huit RPE en septembre 2020 selon un formulaire RPE daté du 29 septembre 2020, de dix RPE en octobre 2020 d'après un formulaire RPE daté du 29 octobre 2020, et de dix RPE en novembre 2020 à teneur d'un formulaire RPE daté du 30 novembre 2020.

5.2 La décision – initiale – du 14 décembre 2020 mentionne les sanctions prévues "pour l'inobservation injustifiée des prescriptions en matière de recherches d'emploi (recherches nulles)" et repose donc sur l'absence de recherches d'emploi pendant la période de contrôle de la part de l'assuré (Bulletin LACI IC, D79/1.D "Pas de recherches d'emploi pendant la période de contrôle"). Cette décision "tient compte du fait qu'il s'agit de [son] troisième manquement de même nature", étant précisé que les décisions des 10 et 11 décembre 2020 retiennent aussi des "recherches nulles". Ladite décision du 14 décembre 2020 ajoute (en gras): "Nous attirons votre attention sur le fait que tout nouveau manquement entraînera l'examen de votre aptitude au placement".

Dans son opposition du 11 janvier 2021, qui conteste uniquement la décision du 14 décembre 2020, l'intéressé allègue une relation avec la conseillère qui "n'est pas des plus optimales" du fait qu'elle ne l'aurait pas inscrit à une fondation, n'aurait pas "appuyé" sa postulation auprès de la Ville de Genève et se serait "permise de faire de l'humour au regard de [sa] situation" et d'émettre "des commentaires forts déplacés [lorsqu'il lui a] annoncé la réception d'un ordre de marche de l'armée pour effectuer un service sur les hauts de Wengen". Il fait en outre valoir ce qui suit: "Le rôle de Madame [...], en tant que conseillère en personnel, est de soutenir, conseiller et mettre en alerte les personnes à sa charge inscrites à l'OCE. Là est toute la problématique. Au vu de ma situation de diplômé universitaire et étant donné que je ne bénéficie d'aucun droit à l'indemnité chômage depuis la date de mon inscription, je n'ai pas jugé nécessaire d'envoyer mes recherches à [la conseillère]. Un jugement totalement erroné certes, et dont je paye les conséquences dans toute sa logique. Néanmoins, étant donné que nous abordons le thème de la logique, je trouve qu'il y a un total manque de cohérence dans les faits qui me sont reprochés, étant donné qu'en l'espace de 3 mois, Madame [...] ne s'est absolument pas donnée la peine de m'informer, et de me prévenir qu'il y avait un manquement à mes devoirs. C'est bien l'un de ses collègues qui m'a fait savoir qu'il m'était nécessaire d'effectuer l'envoi de ces preuves de recherches (quand bien même je ne bénéficiais d'aucune indemnité); [...]".

Concernant ces dernières allégations, le journal de l'ORP "PV – entretien de conseil" – produit par l'intimé avec sa réponse au recours – contient notamment, à la date du 6 novembre 2020, les annotations d'un conseiller en personnel suivantes, sous "employabilité et situation de chômage": "Entretien téléphonique suite Covid-19 effectué en l'absence CP (NDR: la conseillère) titulaire"; puis, sous "e-AC / Job-Room": "Remis ce jour le courriel pour l'inscription Job-Room afin de saisir ses RPE"; enfin, sous "contrôle RPE / entretiens d'embauche": - Pas de RPE également en OCT. DE (NDR: demandeur d'emploi) m'informe les avoir transmises par e-mail à sa CP (NDR: la conseillère). – Assignation à la réserve active dans dossier mais annulée ce jour car pas en adéquation. – En attente pour un poste à la Ville de Genève". Le 9 décembre 2020, la conseillère a noté, sous "contrôle RPE / entretiens d'embauche": "Pas de recherches remises depuis septembre. Me reproche de pas les lui avoir demandées (!). Je lui envoie le plan d'actions qui lui avait été remis le 18.09.2020 (...). Situation soumises au SJ (NDR: service juridique). [...]".

Selon la décision sur opposition attaquée, les explications fournies par l'assuré ne permettent pas de revoir la décision litigieuse dès lors que son plan d'actions du 18 septembre 2020 stipulait qu'il devait remettre ses RPE chaque mois à l'ORP et que les difficultés relationnelles qu'il soutient avoir eues avec la conseillère ne le dispensaient pas de ses obligations de demandeur d'emploi.

L'assuré, dans son recours, conclut l'ensemble de ses griefs de la manière suivante: "Fondamentalement, je suis assez d'accord avec le principe de sanction, ce pourquoi je n'ai pas contesté la première et la deuxième sanctions. J'estime toutefois que la troisième sanction, à l'instar d'un éventuel examen de mon aptitude au placement, va à l'encontre du principe de la protection de la bonne foi".

5.3 Pour ce qui est de l'examen de la présente cause, le recourant a transmis à l'office, par courriel du 10 décembre 2020, des formulaires RPE montrant huit RPE en septembre 2020, dix RPE en octobre 2020 et dix RPE en novembre 2020. L'existence de ses recherches n'a pas été contestée par l'intimé et doit donc être retenue.

Partant, la décision du 14 décembre 2020 et la décision sur opposition qui la confirme ne pouvaient pas se fonder sur une absence de recherches d'emploi pendant la période de contrôle de la part de l'assuré (Bulletin LACI IC, D79/1.D), mais sur des "recherches d'emploi remises trop tard" (Bulletin LACI IC, D79/1.E), pour lesquelles les sanctions sont pour l'essentiel les mêmes.

5.4 Par ailleurs, le recourant se prévaut d'une violation par l'intimé des art. 27 LPGA et 19a OACI.

5.4.1 L'art. 27 LPGA prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1).

Chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Le Conseil fédéral peut prévoir la perception d'émoluments et en fixer le tarif pour les consultations qui nécessitent des recherches coûteuses (al. 2). Si un assureur constate qu'un assuré ou ses proches ont droit à des prestations d'autres assurances sociales, il les en informe sans retard (al. 3).

En vertu de l'art. 19a OACI - dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 juin 2021, vu son abrogation au 1er juillet 2021 - les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI (notamment les caisses de chômage, les autorités cantonales – telles que l'OCE – et les ORP) renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage (al. 1). Les caisses renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans le domaine d'activité des caisses (art. 81 LACI; al. 2). Les autorités cantonales et les ORP renseignent les assurés sur leurs droits et obligations entrant dans leurs domaines d'activité spécifiques (art. 85 et 85b LACI; al. 3).

Le devoir de conseil de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472 consid. 4.3; Boris RUBIN, op. cit., n. 59 ad art. 17 LACI). Il s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique (SVR 2007 KV n. 14 p. 53 et la référence). Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration. Aucun devoir de renseignement ou de conseil au sens de l'art. 27 LPGA n'incombe à l'institution d'assurance tant qu'elle ne peut pas, en prêtant l'attention usuelle, reconnaître que la personne assurée se trouve dans une situation dans laquelle elle risque de perdre son droit aux prestations (ATF 133 V 249 consid. 7.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_557/2010 consid. 4.1; ATAS/815/2021 du 16 août 2021 consid. 6b).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101; ATF 131 V 472 consid. 5). Ce principe protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530). Il faut que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes

déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 131 V 472 consid. 5; ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées). Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante : que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 131 V 472 consid. 5; arrêt du Tribunal fédéral 8C_601/2009 du 31 mai 2010 consid. 4.2).

Sous l'angle de l'art. 27 al. 2 LPGA, l'obligation de conseiller implique nécessairement qu'il y ait une demande préalable de la personne intéressée ou, à tout le moins, que l'assureur ait constaté ou eût dû constater qu'il y avait un besoin de conseiller. Ce devoir de conseiller entraîne également l'obligation pour l'assureur de contrôler et d'informer la personne intéressée lorsque, par exemple, en présence de prestations en cours, elle doit s'attendre à une réduction, voire même à une suppression de son droit aux prestations. En ce sens, le devoir de conseiller dépend étroitement de la qualité de la gestion documentaire du dossier, selon l'art. 46 LPGA. En présence d'un intérêt juridiquement protégé, la personne demandant conseil peut exiger un renseignement par écrit ou une confirmation écrite du conseil donné oralement, et ce tout particulièrement en cas de demande d'octroi de prestations (Guy LONGCHAMP, in Commentaire romand, LPGA, 2018, n. 24 ad art. 27 LPGA). Il ne faut pas s'attendre à ce que soient fournies des informations dont on peut supposer qu'elles sont connues de tous, car cela conduirait l'administration, par mesure de précaution, à submerger dans chaque cas les assurés d'informations dont ils n'ont ni besoin ni envie. Une telle approche irait à l'encontre de tout effort visant à garantir une activité administrative rationnelle et favorable aux citoyens (arrêt du Tribunal fédéral 9C 894/2008 du 18 décembre 2008; ATAS/815/2021 précité consid. 6d).

Lorsque les circonstances tendent à démontrer que même s'il avait été renseigné correctement, un assuré n'aurait pas adopté un comportement raisonnable lui permettant de toucher ses indemnités, l'assuré en question ne pourra pas se prévaloir de la violation de l'obligation de renseigner (arrêts du Tribunal fédéral 8C_191/2008 du 9 octobre 2008 C 85/06 du 16 octobre 2006 et C 301/05 du 8 mai 2006; Boris RUBIN, op. cit., n. 67 ad art. 17 LACI). Au surplus, même mal renseigné, un assuré peut devoir subir les conséquences d'une norme qui lui est finalement tout autant défavorable que celle qui lui a été appliquée en violation des art. 27 LPGA et 19a OACI (arrêt du Tribunal fédéral C 138/06 du 21 mai 2007; Boris RUBIN, op. cit., n. 68 ad art. 17 LACI).

5.4.2 En l'occurrence, le recourant, dans son recours, admet avoir lu "l'information" "sur les formulaires RPE" ainsi que dans le plan d'actions du 18 septembre 2020 "que les [RPE devaient] être remises au plus tard le 5 du mois suivant", mais il soutient que, vu les circonstances concrètes de son cas, la conseillère aurait explicitement dû l'informer qu'il devait lui remettre ses recherches au plus tard le 5 du mois suivant. Il précise en outre ce qui suit: "C'est uniquement le 6 novembre 2020, alors que j'avais un entretien avec un conseiller remplaçant, que j'ai été informé des RPE manquantes à mon dossier. Contrairement à ce qui est inscrit dans la décision sur opposition, lors de cet entretien, je n'ai pas mentionné que je les avais transmises à mon conseiller en personnel titulaire de mon dossier, mais que j'allais les transmettre".

5.4.3 Cela étant, tout d'abord, le plan d'actions du 18 septembre 2020 était clair concernant l'obligation pour l'assuré d'un nombre minimal de dix RPE à effectuer chaque mois à partir du 1^{er} septembre 2020 ainsi que de remise chaque mois du formulaire RPE à l'ORP entre le 30 du mois concerné et le 5 du mois suivant. Ledit plan d'actions tenait ainsi lieu d'information et de renseignement auquel l'office était tenu en application des art. 27 LPGA et 19a OACI.

Le fait que l'intéressé avait signé un plan d'actions en mars 2020 qui prévoyait la même obligation mais que celle-ci avait été fortement réduite, voire suspendue, par l'ORP en raison de la pandémie de COVID-19 entre le 16 mars 2020 et à tout le moins le 12 mai 2020, veille d'une reprise d'emploi, n'était aucunement de nature à éventuellement relativiser l'obligation contenue dans le plan d'actions du 18 septembre 2020. En effet, à cette dernière date, la situation et les mesures sanitaires étaient toutes autres et une réduction ou suspension de ladite obligation n'aurait pu être autorisée que par communication expresse de l'ORP. Or tel n'a pas été le cas. Au demeurant, si l'intéressé avait un doute quant à la portée concrète et réelle de ladite obligation après le 18 septembre 2020, en envisageant par exemple qu'elle ne s'appliquait pas entièrement, il lui incombait d'en faire part à la conseillère et de demander des explications à celle-ci, ce qu'il n'a pas fait.

5.4.4 Pour le même motif de clarté de l'obligation d'un nombre minimal de dix RPE à effectuer chaque mois ainsi que de remise du formulaire à l'ORP dans les délais fixés, contenue dans le plan d'actions du 18 septembre 2020, l'intéressé ne peut tirer aucune conclusion en sa faveur de l'absence de rappel au respect de cette obligation de la part de l'ORP, en particulier de la conseillère, après le 5 octobre et jusqu'au 8 décembre 2020.

La question peut se poser de savoir si l'assuré, comme il le fait valoir dans son recours, devait recevoir un rappel au respect de son obligation de dix RPE à effectuer chaque mois ainsi que de remise du formulaire RPE à l'ORP entre le 30 et le 5 de chaque mois, de la part de l'ORP, en particulier de la conseillère, après le 5 octobre 2020 (vu l'absence de présentation du formulaire pour septembre 2020) et avant le 9 décembre 2020. Cette question peut cependant demeurer indécise, étant donné que, même si l'on retenait ici un tel devoir de

renseignement et de conseil au sens des art. 27 LPGA et 19a OACI de la part de l'ORP, cela ne changerait rien quant au principe de la sanction litigieuse qui n'a pas trait au formulaire RPE de septembre et octobre 2020, mais à celui de novembre 2020. En effet, la décision du 14 décembre 2020 – seule contestée – et la décision sur opposition qui la confirme portent sur les RPE de novembre 2020, que l'intéressé aurait dû remettre à la conseillère entre le 30 novembre et le 5 décembre 2020; or le recourant admet avoir été informé le 6 novembre 2020 par un conseiller en personnel des RPE manquantes et s'être engagé à transmettre celles-ci à la conseillère; il a donc en tout état de cause reçu, le 6 novembre 2020, un rappel de son obligation relative à la réalisation des RPE et à leur remise à l'ORP dans les délais fixés, qui ne pouvait être compris que concernant tous les mois, y compris futurs, et pas seulement les mois passés; il a cependant attendu le 9 décembre 2020, avec un essai d'envoi non abouti et réitéré le lendemain 10 décembre 2020, pour faire enfin parvenir à la conseillère ses formulaires RPE, en particulier celui pour novembre 2020, soit quatre jours en retard pour ce dernier mois et sans excuse valable.

5.5 Enfin, l'engagement militaire prévu par l'ordre de marche envoyé le 9 novembre 2020 par l'Armée suisse à l'assuré, et transmis par ce dernier à la conseillère par courriel du 7 décembre 2020, commençait le 18 décembre 2020 et était dès lors sans aucune portée par rapport à son obligation de remise de ses RPE de novembre 2020 jusqu'au 5 décembre 2020.

Sont également sans pertinence les problèmes relationnels avec la conseillère allégués par l'intéressé – dont la question de leur existence peut demeurer indéterminée –, qui étaient sans aucun lien avec son obligation afférente à la réalisation des dix RPE et à leur remise à l'ORP dans les délais requis.

5.6 Vu ce qui précède, le principe d'une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant, pour "recherches d'emploi remises trop tard", est fondé.

- 6.** Reste à déterminer si l'OCE a ou non respecté les principes généraux du droit en fixant à 31 jours la durée de la suspension.

6.1 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, 3ème phr., 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 de 1 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). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré, notamment, refuse un emploi réputé convenable (al. 4 let. b). 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).

La durée de suspension est fixée en tenant compte de toutes les circonstances du cas particulier, telles que le mobile, les circonstances personnelles (l'âge, l'état civil, l'état de santé, une dépendance éventuelle, l'environnement social, le niveau de formation, les connaissances linguistiques, etc.), les circonstances particulières (le comportement de l'employeur ou des collègues de travail, le climat de travail, etc.), de fausses hypothèses quant à l'état de fait (par exemple quant à la certitude d'obtenir un nouvel emploi ou à la certitude de la transformation d'un contrat de durée déterminée en un contrat de durée indéterminée; ATAS/1037/2021 du 7 octobre 2021 consid. 7d; Bulletin LACI IC, D64; aussi arrêt du Tribunal fédéral 8C_487/2007 du 23 novembre 2007 et C 23/07 du 2 mai 2007; Boris RUBIN, op. cit., 105 ad art. 30 LACI).

Selon le Bulletin LACI IC (D63 à D64), si la personne assurée est suspendue durant la période d'observation de deux ans pour la même raison (le même état de fait), les autorités cantonales et/ou ORP prolongent la durée de suspension en suivant la grille de suspension (D63c). S'agissant de suspensions répétées pour un fait différent, pour prolonger la durée de suspension en conséquence, les autorités cantonales et/ou ORP ne prennent en compte que les suspensions décidées par les autorités cantonales et/ou ORP. Si la personne assurée est à nouveau suspendue durant la période d'observation de deux ans, la durée de suspension doit être prolongée en conséquence, tout en tenant compte du comportement général de la personne assurée. Les autorités cantonales et/ou ORP sont responsables de prolonger la durée de suspension selon leur appréciation et de justifier leur choix dans la décision. De la même manière, s'ils renoncent à prolonger la période de suspension, ils doivent le justifier dans leur décision (D63d). Ces principes sont conformes à la jurisprudence, d'après laquelle l'art. 45 al. 5 OACI (ancien art. 45 al. 2 bis) prescrit 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5 ; ATAS/1230/2018 du 27 décembre 2018 consid. 7a). Plus le premier manquement est grave et récent, plus le nombre de jours à ajouter pour la dernière faute commise doit être élevé (Boris RUBIN, op. cit., n. 126 ad art. 30 LACI).

6.2 Aux termes du Bulletin LACI IC (D79/1.D), lorsqu'il n'y a "pas de recherches d'emploi pendant la période de contrôle" de la part de l'assuré, la première fois, la faute est considérée comme légère et la suspension du droit à l'indemnité de chômage est de 5 à 9 jours, la deuxième fois, la faute est de légère à moyenne, et l'assuré est averti que la prochaine fois son aptitude au placement sera réexaminée, la suspension étant quant à elle de 10 à 19 jours; la troisième fois, il y a renvoi pour décision à l'autorité cantonale.

Toujours selon le Bulletin LACI IC (D79/1.E), en cas de "recherches d'emploi remises trop tard", la première fois, la faute est légère et est sanctionnée par une

suspension de 5 à 9 jours du droit à l'indemnité de chômage; la deuxième fois, la faute est de légère à moyenne et la suspension de 10 à 19 jours; la troisième fois, il y a renvoi pour décision à l'autorité cantonale. À cet égard, à teneur du Bulletin LACI IC (D33a, § 2), si l'envoi des preuves de recherches d'emploi est effectué trop tardivement, l'échelle de suspension est alors appliquée (D79/1.E).

Ledit bulletin précise toutefois qu'une échelle de suspension vise, autant que possible, à établir une égalité de traitement entre les assurés au plan national et à offrir aux organes d'exécution une aide à la prise de décision. En aucun cas elle ne limite leur pouvoir d'appréciation ni ne les libère du devoir de tenir compte de toutes les circonstances objectives et subjectives du cas d'espèce. Pour toute suspension, le comportement général de la personne assurée doit être pris en considération. Les principes généraux du droit administratif de légalité, de proportionnalité et de culpabilité sont applicables (D72).

7. **7.1** Dans le cas présent, l'intimé n'a pas strictement appliqué le barème, que ce soit sous l'angle du D79/1.D du Bulletin LACI IC ("pas de recherches d'emploi pendant la période de contrôle") ou de celui du D79/1.E ("recherches d'emploi remises trop tard") – qui prévoient des sanctions pour l'essentiel identiques –, puisqu'il n'a pas renvoyé le cas du recourant pour décision à l'autorité cantonale, à savoir l'OCE, afin que ce dernier se prononce sur son aptitude au placement (art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI). Ce à juste titre. En effet, en vertu du principe de la proportionnalité, l'aptitude au placement ne peut être niée qu'en présence de manquements répétés et au terme d'un processus de sanctions de plus en plus longues, et pour autant que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois (arrêt du Tribunal fédéral 8C_64/2020 précité consid. 4.3 et les références citées), ce qui n'a pas été le cas ici puisque les sanctions prononcées en décembre 2020 l'ont été en l'espace de quelques jours (cinq jours).

7.2 Cela étant, comme cela ressort des considérations énoncées plus haut, l'intéressé a été grandement négligent en ne remettant pas au plus tard le 5 du mois suivant les formulaires RPE pour septembre, octobre et novembre 2020, ce alors même qu'il s'était engagé le 6 novembre 2020 à le faire.

Cette négligence ne peut pas être nuancée par des circonstances personnelles, l'assuré parlant parfaitement le français et disposant d'une très bonne formation.

Il est en revanche rappelé que l'existence des recherches inscrites dans les formulaires RPE pour lesdits mois est établie et qu'à tout le moins en octobre et novembre 2020, le recourant a effectué le nombre de RPE requis (dix).

Par ailleurs, les durées des suspensions du droit à l'indemnité de chômage prononcées par les deux premières décisions de sanction (des 10 et 11 décembre 2020) rendues par le service juridique de l'OCE, de 5 jours, respectivement 10 jours, correspondent aux durées minimales prévues pour le type de manquement effectivement commis par l'intéressé ("recherches d'emploi remises trop tard").

Il convient en outre de tenir compte du fait que les trois manquements ayant motivé les trois décisions de suspension des 10, 11 et 14 décembre 2020 – dont seule la dernière a été contestée par l'assuré – ont reposé sur un complexe de faits similaires et ont été de même nature et commis sur une période d'environ deux mois (entre le 6 octobre et le 8 décembre 2020), qui n'est pas très longue. Qui plus est, ces trois décisions ont été rendues à l'intérieur d'une période très courte de cinq jours et l'intéressé n'a ainsi pas été en mesure de prendre connaissance des décisions de sanction avant de pouvoir remédier aux manquements ayant conduit aux deuxième et troisième suspensions (cf. à ce sujet, par analogie, ATAS/509/2021 du 25 mai 2021 consid. 5b).

De surcroît, le recourant a transmis à la conseillère des formulaires RPE entre le 9 et 10 décembre 2020, soit peu de temps après l'échéance au 5 décembre précédent du délai pour produire son formulaire RPE pour novembre 2020 – qui fait l'objet de la présente cause – et juste avant le prononcé des trois décisions de sanction susmentionnées.

Enfin, ni les exposés de l'intimé ni le dossier, notamment le journal "PV – entretien de conseil" tenu par l'ORP qui montre effectivement des tensions entre l'assuré et la conseillère à tout le moins à l'époque des faits litigieux, ne font apparaître un problème majeur sous l'angle du comportement général de celui-là.

7.3 Au regard de l'ensemble de ces circonstances particulières, la durée de suspension du droit à l'indemnité de chômage infligée dans la décision initiale du 14 décembre 2020 et celle sur opposition querellée, de 31 jours et dépassant de beaucoup la durée maximale de 19 jours pour un second manquement pour cause de "recherches d'emploi remises trop tard", apparaît disproportionnée.

Compte tenu en particulier, d'une part, du fait que l'intéressé n'a pas été en mesure de prendre connaissance des décisions de sanction avant de pouvoir remédier aux manquements ayant conduit aux deuxième et troisième suspensions, d'autre part, de la nécessité de fixer une durée de suspension qui considère les trois sanctions dans leur ensemble vu la nature commune des trois manquements en cause, il ne saurait être exclu de choisir une durée qui se trouverait dans la fourchette prévue par le Bulletin LACI IC (D79/E.1) pour un second manquement, à savoir entre 10 et 19 jours.

En définitive, une durée de 15 jours de suspension apparaît adéquate, constituant une augmentation, régulière, de 5 jours par rapport à la seconde décision, par rapport à 5 jours également entre la première et la deuxième décisions, et faisant atteindre, additionnée aux durées fixées dans les deux premières décisions de sanction (5 + 10 + 15), une durée de 30 jours pour l'ensemble des trois manquements.

- 8.** Le recours sera en conséquence partiellement admis et la décision sur opposition litigieuse réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage est réduite à 15 jours.

9. Le recourant n'étant pas représenté par un mandataire ni n'ayant allégué des frais particulièrement importants pour défendre ses droits dans le cadre de la présente procédure, aucune indemnité ne saurait lui être accordée à titre de participation à des frais et dépens (art. 61 let. g LPGA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en matière administrative du 30 juillet 1986 [RFPA - E 5 10.03]).

La procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA et vu l'art. 61 let. fbis LPGA).

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

Statuant

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet partiellement.
3. Réforme la décision sur opposition rendue le 1^{er} février 2021 en ce sens que la durée de la suspension du droit du recourant à l'indemnité de chômage est réduite à 15 jours.
4. Dit que la procédure est gratuite.
5. 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

Le président

Diana ZIERI

Blaise PAGAN

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