

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3683/2024

ATAS/999/2024

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 12 décembre 2024

Chambre 5

En la cause

A _____

recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI

intimé

Siégeant : Philippe KNUPFER, président ; Pierre-Bernard PETITAT et Monique STOLLER-FÜLLEMANN, juges assesseurs.

EN FAIT

- A.**
- a.** Madame A_____ (ci-après : l'assurée), juriste, née en _____ 1986, a vu son contrat de travail résilié par son employeur pour le 31 juillet 2024. Elle s'est inscrite auprès de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP), en vue de reprendre une activité à 100%, dès le 1^{er} août 2024, date de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation en sa faveur.
- b.** Elle a conclu avec son conseiller en personnel un plan d'actions daté du 28 juin 2024, dans lequel il était notamment mentionné que le nombre minimum de recherches personnelles d'emploi (ci-après : RPE) par mois était fixé à 10 ; les recherches devaient être effectuées chaque semaine et réparties sur l'ensemble du mois concerné. Les formulaires devaient être remis jusqu'au cinquième jour du mois [suivant], sans quoi ils ne seraient pas pris en considération. Le texte figurant dans le formulaire informait également l'assurée que tout manquement aux obligations de l'assurance-chômage, ainsi qu'aux instructions de l'ORP, pouvait entraîner une suspension de son éventuel droit aux indemnités de chômage.
- c.** En date du 7 août 2024, l'assurée a suivi la formation « Être au chômage, ce que vous devez savoir ».
- d.** Par courrier du 23 septembre 2024, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) a informé l'assurée qu'elle avait effectué un nombre de RPE insuffisant pendant le mois d'août 2024 ; un délai au 7 octobre 2024 lui était accordé afin qu'elle fasse valoir son droit d'être entendue.
- e.** Par courriel du 30 septembre 2024, l'assurée a expliqué qu'elle avait effectué 8 RPE pendant le mois d'août mais qu'elle avait considéré que 2 RPE supplémentaires, effectuées, respectivement, le 2 et le 4 septembre, seraient comptabilisées pour le mois d'août, car son conseiller lui avait expliqué que les RPE pouvaient être envoyées jusqu'au 5 du mois suivant. Elle ajoutait que le marché de l'emploi, durant le mois d'août, avait été particulièrement restreint, rendant les recherches plus difficiles, et demandait de prendre en considération ces éléments dans l'examen de sa situation.
- B.**
- a.** Par « décision de sanction » du 2 octobre 2024, l'OCE a prononcé une suspension du droit de l'assurée aux indemnités de chômage de 3 jours, à compter du 1^{er} septembre 2024, en raison du fait qu'elle n'avait effectué que 8 RPE au lieu de 10 demandées par l'ORP pendant le mois d'août 2024. Selon l'OCE, les explications que l'assurée avait données, dans le cadre de son droit d'être entendue, ne pouvaient pas être retenues pour justifier ce manquement.
- b.** Par courrier du 10 octobre 2024, l'assurée a fait opposition à la décision du 2 octobre 2024 exposant qu'elle avait effectué 19 RPE au mois de juillet au lieu des 8 requises et qu'au mois d'août, elle n'avait effectué que 8 RPE au lieu

des 10 demandées. Cependant, comme elle l'avait déjà expliqué, elle avait soumis 2 RPE supplémentaires le 2 et le 4 septembre en pensant qu'elles seraient comptabilisées pour le mois d'août. En dépit de cette erreur, elle tenait à souligner qu'elle avait fourni tous les efforts nécessaires et concluait à l'annulation de la sanction, en précisant que la pénalité de 3 jours sans indemnité était importante, car elle était mère célibataire. Elle joignait, en annexe, un extrait de son dossier sur la page Internet www.job-room.ch qui montrait qu'elle avait saisi 19 RPE, en juillet, 8 au mois d'août et 10 au mois de septembre 2024.

c. Par décision sur opposition du 25 octobre 2024, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 2 octobre 2024. Il était exposé que l'assurée savait, suite au contrat d'objectifs de recherches d'emploi du 28 juin 2024, qu'elle devait effectuer un minimum de 10 RPE par mois et remettre l'ensemble de celles-ci avant le 5 du mois suivant à l'ORP sous peine de sanction, ce qu'elle n'avait pas réalisé pour le mois d'août 2024, dès lors qu'elle n'avait entrepris que 8 RPE. Ses explications tombaient à faux dès lors que chaque mois civil constituait une période de contrôle. Enfin, la situation financière et personnelle de l'intéressée ne devait pas être prise en compte dans la fixation de la sanction, raison pour laquelle cette dernière était confirmée.

C. a. Par acte posté en date du 5 novembre 2024, l'assurée a interjeté recours contre la décision sur opposition du 25 octobre 2024 auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre de céans), concluant implicitement à l'annulation de la décision querellée. Elle a repris les explications déjà fournies au stade de l'opposition, tout en insistant sur le fait qu'elle avait toujours eu l'intention de répondre aux exigences de recherches d'emploi et que son suivi rigoureux et sa proximité témoignaient de son engagement dans cette démarche. Elle considérait que c'était un malentendu sur les dates qui avait conduit à la situation actuelle, ce qui résultait d'une mauvaise interprétation des consignes qui lui avaient été données par son conseiller.

b. Par réponse du 3 décembre 2024, l'OCE a persisté intégralement dans les termes de la décision querellée, en considérant que le recours n'apportait aucun élément nouveau permettant de revoir cette dernière. L'OCE relevait, néanmoins, que si, par hypothèse, on suivait le raisonnement de la recourante, et que l'on attribuait les 2 RPE comptabilisées en septembre au mois d'août, le nombre de RPE pour le mois de septembre serait de 8 au lieu de 10 et serait donc insuffisant, ce qui conduirait à la même situation.

c. Sur ce, la cause a été gardée juger, ce dont les parties ont été informées.

d. Les autres faits et documents seront mentionnés, en tant que de besoin, dans la partie « En droit » du présent arrêt.

EN DROIT

1.

1.1 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.

1.2 Interjeté dans la forme et le délai 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]).

2. Le litige porte sur le bien-fondé, et subsidiairement la durée, de la suspension de l'indemnité de chômage en raison d'un nombre de RPE insuffisant au mois d'août 2024.

3.

3.1 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 (art. 17 al. 1 LACI). L'assuré doit se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (art. 17 al 2 *in fine* LACI).

3.2 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). L'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, en règle générale, selon les méthodes de postulation ordinaires et fournir à l'office compétent la preuve des efforts qu'il entreprend pour trouver du travail (*cf.* art. 26 al. 1 et 2 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 [ordonnance sur l'assurance-chômage - OACI - RS 837.02]), dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2003). Consulter les demandes de travail publiées dans la presse ne suffit pas ; de même, les démarches pour créer une entreprise ne constituent pas des recherches d'emploi au sens de l'art. 17 al. 1 LACI, même si l'étude des possibilités d'exercer une activité indépendante est conciliable avec l'obligation de diminuer le chômage (voir Boris RUBIN, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 391 et 393 ; arrêt du Tribunal fédéral C 77/06

du 6 mars 2007). En outre, l'inscription auprès d'agences d'emplois temporaires ne saurait être assimilée à des recherches de travail (arrêt du Tribunal fédéral 8C 800/2008 du 8 avril 2009). Sur le plan qualitatif, on peut attendre d'un assuré qu'il ne se contente pas de démarcher par téléphone, mais qu'il réponde également à des offres d'emploi par écrit (arrêt du Tribunal fédéral C 6/05 du 6 mars 2006). L'activation de réseau ne cadre pas avec les exigences de l'art. 26 al. 1 LACI (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, p. 203).

Sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que 10 à 12 recherches d'emploi par mois sont en principe suffisantes (*cf.* ATF 124 V 225 consid. 6 p. 234 ; arrêt du Tribunal fédéral C 258/06 du 6 février 2007 consid. 2.2 ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, ch. 24 *ad* art. 17, p. 202), le nombre minimum de recherches étant fixé à 4 par période de contrôle (arrêt du Tribunal fédéral C 176/05 du 28 août 2006). 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.

3.3 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.* (Secrétariat d'État à l'économie [ci-après : SECO] – Bulletin LACI janvier 2014 IC/B 316).

4.

4.1 Le défaut ou l'insuffisance de recherches d'emploi et la remise tardive de recherches d'emploi effectuées représentent des inobservances des prescriptions de contrôle du chômage ou des instructions de l'autorité compétente, visées par l'art. 30 al. 1 let. d LACI. Ces manquements n'atteignent pas forcément le degré de gravité des exemples de telles inobservances que cite cette disposition légale, comme le refus d'un travail convenable, le fait de ne pas se présenter à une mesure de marché du travail ou de l'interrompre sans motif valable, ou encore de compromettre ou empêcher, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but. Il y a en outre une différence de gravité, pouvant appeler à différencier la mesure de la sanction, entre le fait, pour un assuré, de n'effectuer aucune recherche d'emploi ou de produire ses recherches d'emploi après le délai (surtout en cas de léger retard seulement).

4.2 Les directives du SECO paraissent assimiler ces deux situations, en prévoyant dans l'un et l'autre cas que la faute est légère et appelle une suspension de 5 à 9 jours lors du premier manquement, que la faute est de légère à moyenne lors d'un deuxième manquement et appelle une suspension de 10 à 19 jours, et que, lors

d'un troisième manquement, le dossier est renvoyé à l'autorité cantonale pour décision.

4.3 Le Tribunal fédéral a jugé qu'une sanction identique ne devait pas s'imposer lorsque l'assuré ne faisait aucune recherche d'emploi ou lorsqu'il produisait ses recherches après le délai, surtout s'il s'agissait d'un léger retard qui avait lieu pour la première fois pendant la période de contrôle. Il a ainsi confirmé qu'un formulaire de recherches remis pour la première fois avec cinq jours de retard alors que l'assurée avait fait des recherches de qualité justifiait une sanction, non pas de 5 jours de suspension du droit à l'indemnité, mais uniquement d'1 seul jour (arrêt du Tribunal fédéral 8C_2/2012 du 14 juin 2012)

4.4 La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (Thomas NUSSBAUMER, *Arbeitslosenversicherung, in Soziale Sicherheit*, SBVR, Vol. XIV, 2^e éd., n. 855 p. 2435). 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 du Tribunal fédéral 8C_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1, non publié *in* ATF 139 V 164 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 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 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_73/2013 du 29 août 2013 consid. 5.2).

5. En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 126 V 360 consid. 5b, 125 V 195 consid. 2 et les références ; *cf.* 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3). Aussi n'existe-t-il pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou

le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 322 consid. 5a).

6.

6.1 En l'espèce, il est vrai que la recourante a effectué un nombre de RPE plus élevé au mois de juillet 2024 que le nombre qui lui avait été demandé. Néanmoins, on ne saurait admettre qu'un nombre de RPE supplémentaire fourni pendant un mois puisse venir compenser un nombre de RPE insuffisant le mois suivant, dès lors que le nombre de recherches d'emploi doit être réparti sur un mois civil, comme prévu par les art. 26 al. 2 et 27a OACI, ce dernier article précisant très clairement « chaque mois civil constitue une période de contrôle ».

Quant aux explications fournies par la recourante, selon lesquelles elle pensait que les 2 RPE supplémentaires accomplies les 2 et 4 septembre 2024 pouvaient être imputées sur le mois d'août 2024, elles peinent à convaincre dès lors que si l'on appliquait ce principe, le nombre de RPE insuffisant serait simplement déplacé du mois d'août au mois de septembre 2024. Il en serait différemment si la recourante avait accompli 12 RPE au mois de septembre, en pensant que 2 de ces RPE pouvaient être comptabilisées sur le mois d'août ; mais ce n'est pas le cas puisqu'elle n'a accompli que 10 RPE en septembre 2024 et 8 au mois d'août 2024.

Il sied de préciser que, dans un arrêt du 10 juin 2021 (ATAS/609/2021), la chambre de céans a annulé une décision qui sanctionnait un assuré qui avait remis le nombre requis de RPE, mais en calculant ces dernières, non pas sur un mois civil, mais sur une période de 30 jours allant jusqu'au 5 du mois suivant. Néanmoins, il avait dans ce cas fourni le nombre de RPE nécessaire, contrairement à la recourante, à qui il manque 2 RPE, que cela soit au mois d'août ou au mois de septembre 2024. Par conséquent, la solution consacrée dans l'arrêt du 10 juin 2021 ne peut pas être appliquée dans le cas d'espèce, car le nombre de RPE est insuffisant.

Compte tenu de ce qui précède, aucun élément justificatif ne peut être retenu au bénéfice de la recourante pour expliquer le nombre insuffisant de RPE fourni au mois d'août 2024 et le principe de la faute doit être admis.

6.2 Reste à examiner la proportionnalité de la sanction appliquée par l'OCE.

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 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'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). 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).

Selon le barème du SECO précité, la sanction prévue dans le cas d'espèce, soit un nombre de recherches insuffisant pendant la période de contrôle et pour la première fois, est une sanction allant de 3 à 4 jours de suspension (Bulletin LACI *op. cit.* D 79/1C.1).

L'autorité intimée a appliqué la sanction minimum, soit 3 jours de suspension, pour un premier manquement.

La recourante ne fait pas valoir de circonstances personnelles particulières qui justifieraient une diminution de la sanction, étant précisé que, comme l'a relevé l'intimé, la situation financière ne fait pas partie des éléments pouvant être pris en compte.

Partant, la chambre de céans considère qu'il n'existe pas de circonstances personnelles particulières qui puissent justifier une diminution de la quotité de la sanction.

7.

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

7.2 Pour le surplus, 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. 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

Le président

Véronique SERAIN

Philippe KNUPFER

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