

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 750/2021

Arrêt du 20 mai 2022

Ire Cour de droit social

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Viscione et Abrecht.
Greffière : Mme von Zwehl.

Participants à la procédure

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Marché du travail et assurance-chômage, TCJD,
Holzikofenweg 36, 3003 Berne,
recourant,

contre

A._____,
intimé,

Office cantonal de l'emploi, Service juridique, rue des Gares 16, 1201 Genève.

Objet

Assurance-chômage (suspension du droit à l'indemnité; recherche de travail insuffisante),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 7 octobre 2021
(A/3014/2020 - ATAS/1037/2021).

Faits :

A.

Par lettre du 20 avril 2020, l'employeur de A._____ lui a signifié la fin des rapports de travail pour le 30 juin 2020. Le 22 avril 2020, le prénommé s'est annoncé au chômage par voie électronique en requérant l'octroi d'indemnités de chômage dès le 1er juillet 2020. Il a transmis à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) deux recherches d'emploi le 5 juin et deux autres le 22 juin par le biais de la plateforme informatique "Job-Room".

Par décision du 6 août 2020, l'OCE a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage pour une durée de 6 jours à compter du 1er juillet 2020, au motif que ses recherches d'emploi étaient quantitativement insuffisantes pendant la période précédant son inscription au chômage.

A._____ a formé opposition contre cette décision, en expliquant qu'il avait effectué cinq recherches d'emploi au mois de juin 2020 mais que seules quatre avaient pu être saisies dans le système informatique. Par décision du 22 septembre 2020, l'OCE a écarté l'opposition.

B.

A._____ a déféré cette dernière décision à la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève. Il faisait valoir avoir effectué des recherches d'emploi également en avril et mai 2020 et avoir signalé le 4 juin à sa conseillère en personnel une impossibilité technique de saisir ces recherches dans le système lorsqu'il avait tenté de le faire. En cours de procédure, il a produit un accusé de réception de l'Organisation B._____ pour une démarche de recherche d'emploi effectuée le 28 mai 2020 ainsi qu'un courrier du 20 mai 2020 de l'Office régional de placement (ORP) dont le contenu, selon lui, avait prêté à confusion quant à ses obligations.

La cour cantonale a tenu le 1er juillet 2021 une audience d'enquêtes au cours de laquelle elle a entendu la conseillère en personnel de l'assuré, C._____. Celle-ci a déclaré que son premier contact avec l'assuré avait eu lieu par téléphone le 29 mai 2020. Elle a confirmé que le système "Job-Room" ne permettait pas de saisir les recherches antérieures au mois précédent l'entrée au chômage; pour ce faire, une manipulation informatique par un conseiller était nécessaire; cela n'avait

pas été fait car elle avait été absente au moment où l'assuré avait envoyé le courriel signalant ce problème; cependant, il avait été toujours possible de télécharger les formulaires de recherche d'emploi sur le site de l'OCE durant cette période.

Par arrêt du 7 octobre 2021, la cour cantonale a partiellement admis le recours et a réduit la sanction de 6 jours à 3 jours.

C.

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) interjette un recours en matière de droit public contre cet arrêt, en concluant à son annulation et à la confirmation de la décision sur opposition de l'OCE.

A. _____ conclut au rejet du recours, tandis que l'OCE conclut à l'admission de celui-ci.

Considérant en droit :

1.

D'après l'art. 89 al. 2 let. a LTF, ont notamment qualité pour interjeter un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral la Chancellerie fédérale, les départements fédéraux ou, pour autant que le droit fédéral le prévoit, les unités qui leur sont subordonnées, si l'acte attaqué est susceptible de violer la législation fédérale dans leur domaine d'attributions. En l'occurrence, le SECO peut se prévaloir de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral contre les jugements rendus par les tribunaux cantonaux des assurances, que lui confère l'art. 102 al. 2 LACI (RS 837.0) dans le domaine de l'assurance-chômage.

Par ailleurs, le recours est dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il est donc recevable.

2.

Le litige porte sur le point de savoir si la cour cantonale était fondée à réduire de 6 à 3 jours la durée de la suspension du droit de l'intimé à l'indemnité de chômage prononcée par l'OCE en raison de recherches d'emploi insuffisantes avant le début du chômage.

3.

3.1. Selon l'art. 30 al. 1 let. c LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable. Cette disposition doit être mise en relation avec l'art. 17 al. 1 LACI, aux termes duquel 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. Sur le plan temporel, l'obligation de rechercher un emploi prend naissance avant le début du chômage. En conséquence, l'assuré a le devoir de rechercher un emploi pendant son délai de congé, dès la signification de celui-ci, même sans avoir été renseigné par l'autorité à ce sujet (ATF 139 V 524 consid. 2.1.2). En règle générale, sur le plan quantitatif, la jurisprudence considère que dix à douze recherches d'emploi par mois sont suffisantes (ATF 139 V 524 consid. 2.1.4).

3.2. Selon l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est proportionnelle à la gravité de la faute. En vertu de l'art. 45 al. 3 OACI (RS 837.02), elle est de 1 à 15 jours en cas de faute légère. En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution. Quand bien même de telles directives ne sauraient lier les tribunaux, elles constituent un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribuent à une application plus égalitaire dans les différents cantons (ATF 141 V 365 consid. 2.4; arrêt 8C 40/2019 du 30 juillet 2019 consid. 5.4). 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. Elles pourront le cas échéant aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif (arrêt 8C 756/2020 du 3 août 2021 consid. 3.2.3 et les références).

3.3. Contrairement au pouvoir d'examen du Tribunal fédéral, celui de l'autorité judiciaire de première instance n'est pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative ("Angemessenheitskontrolle"). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité a adoptée dans un cas

concret, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. A cet égard, le juge des assurances sociales ne peut pas, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée (ATF 137 V 71 consid. 5.2; voir aussi, parmi d'autres, arrêt 8C 747/2018 du 20 mars 2019 consid. 4.3).

3.4. Selon le barème du SECO, si les recherches d'emploi sont insuffisantes pendant un délai de congé d'un mois, le nombre de jours de suspension prévu est de 3 à 4 jours; il est de 6 à 8 jours pour un délai de congé de 2 mois et de 9 à 12 jours pour un délai de congé de 3 mois et plus. Le barème évoque la durée du délai de congé car dans la plupart des cas, le chômeur revendique les prestations pour la période qui suit immédiatement la fin du délai de congé.

4.

4.1. La cour cantonale a tout d'abord relevé qu'en raison de la pandémie de coronavirus, le nombre requis de recherches d'emploi avait été réduit à trois en avril et mai 2020 et à cinq en juin 2020 (cf. consid. 3a de l'arrêt attaqué). En l'espèce, pour la période précédant le mois de juin 2020, à défaut d'indications plus précises de la part de l'assuré quant aux employeurs contactés, elle a tenu pour établie une seule recherche d'emploi effectuée le 28 mai 2020 auprès de l'Organisation B. Pour le mois de juin 2020, la cour cantonale a retenu que l'assuré avait accompli quatre recherches d'emploi. Elle en a conclu que celui-ci n'avait pas fourni tous les efforts que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage sur deux mois, de sorte qu'une sanction était justifiée.

Examinant ensuite la question de la durée de la sanction, la cour cantonale a jugé, à l'aide d'un exemple, que pour des raisons d'égalité de traitement entre assurés, il convenait d'interpréter le barème des suspensions du SECO en ce sens que la sanction prévue était proportionnelle au nombre de mois durant lesquels l'assuré n'avait pas effectué suffisamment de recherches d'emploi, et non pas à la durée du délai de congé. Cela étant, elle a considéré que dans le cas de l'assuré, la suspension prononcée ne tenait pas compte de l'ensemble des circonstances. En effet, au bas du courrier de l'ORP adressé à l'assuré le 20 mai 2020 figurait la remarque suivante à propos des recherches d'emploi: "[...] La recherche d'emploi demeurant difficile dans le contexte actuel, sachez que nous ne formulons aucune exigence concernant la quantité de vos démarches, mais comptons sur vous pour agir au mieux". Pour la cour cantonale, vu l'indication de l'absence d'exigence en termes de quantité de recherches d'emploi à laquelle l'assuré pouvait légitimement se fier, il ne pouvait pas lui être appliqué de sanction "pour n'avoir pas effectué de recherches en avril et mai 2020" (sic). S'agissant du mois de juin 2020, en revanche, celui-ci avait été dûment informé de l'obligation d'effectuer au moins cinq démarches, alors que seules quatre étaient documentées. La cour cantonale a donc réduit la durée de la sanction à trois jours, l'assuré ayant failli à ses devoirs un seul mois.

4.2. Le SECO soutient que le motif tiré d'une inégalité de traitement entre assurés pour interpréter différemment le barème de suspensions en cas de recherches d'emploi insuffisantes avant l'inscription au chômage est dénué de fondement. Il rappelle que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'elle détermine la durée de la suspension, qui doit être fixée en tenant compte de l'ensemble des circonstances (qualité et quantité des recherches d'emploi). Ainsi, pour reprendre l'exemple cité par la cour cantonale, un assuré qui, au cours d'un délai de congé de trois mois, ne fournit aucune recherche d'emploi durant le premier mois du délai de congé mais un nombre de recherches d'emploi suffisant durant les deux derniers mois du délai de congé pourrait se voir infliger une sanction inférieure à neuf jours (entre 1 et 8 jours) afin de tenir compte des circonstances du cas d'espèce. Or l'assuré ne fournissant aucune recherche d'emploi durant un délai de congé de deux mois ne serait pas mieux traité puisque dans ce dernier cas, la sanction ne pourrait en principe pas être inférieure à 8 jours conformément au barème. Le SECO se réfère à l'arrêt 8C 708/2019 du 10 janvier 2020 dans lequel le Tribunal fédéral a admis un recours qu'il avait formé pour les mêmes raisons. Dans le cas d'espèce, aucune circonstance particulière ne justifiait de réduire la durée de sanction prévue par le barème pour des recherches d'emploi insuffisantes pendant un délai de congé de deux mois. En particulier, il ne pouvait pas être inféré des indications de l'ORP qu'aucune recherche d'emploi n'était exigée en raison de la pandémie de Covid-19. La législation spéciale adoptée par le Conseil fédéral dès le mois de mars 2020 ne prévoyait d'ailleurs aucune exception en matière d'obligation de rechercher un emploi.

4.3. En l'occurrence, comme le fait à juste titre valoir le recourant, les raisons avancées par la cour

cantonale pour ne pas reprendre les termes du barème tel qu'il est conçu ne sont pas fondées. La Cour de céans a déjà eu l'occasion de dire qu'en tant que ce barème prévoit que la durée de la suspension est en fonction de la durée du délai de congé, l'égalité de traitement entre les administrés dans son application est assurée par la prise en considération des circonstances du cas d'espèce au cours de la période considérée dans son ensemble (arrêt 8C 708/2019 précité). Les situations comparées dans le recours, d'ailleurs repris de ce même arrêt, l'illustrent bien. Partant, c'est à tort que la cour cantonale a considéré que le respect de l'égalité de traitement impose de fixer la suspension proportionnellement au nombre de mois durant lesquels l'assuré n'a pas fourni de recherches suffisantes et non pas à la durée du délai de congé.

Il reste à examiner si, à l'instar de ce qu'ont retenu les juges cantonaux, le cas de l'intimé présente des singularités justifiant de s'écarter de la sanction minimale qui lui a été appliquée (6 jours) et qui est prévue par le barème pour les administrés ayant effectué un nombre de recherches insuffisantes pendant un délai de congé de deux mois. Sous l'angle de l'obligation générale de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI, celui qui requiert des prestations a l'obligation de postuler régulièrement à un emploi durant la période précédant son inscription à l'assurance-chômage, même en l'absence de renseignement à ce propos (cf. consid. 2.1 supra; arrêt 8C 21/2015 du 3 mars 2015 consid. 3.5 et les références citées; voir également BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 9 ad. art. 17 al. 1 LACI). Dans le contexte de la pandémie de coronavirus et des restrictions ordonnées le 16 mars 2020, il n'y avait aucune dérogation en matière d'obligation de rechercher un emploi (voir l'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19 [Ordonnance COVID-19 assurance-chômage; RS 837.033]), mais cette situation particulière avait conduit

l'OCE à réduire les exigences quant au nombre de recherches d'emploi à effectuer par rapport à ce qui était demandé normalement. Selon les faits retenus par la cour cantonale - qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF) -, l'intimé ne peut pas se prévaloir d'avoir entrepris des recherches d'emploi entre le 22 avril 2020, date de la signification de la résiliation de son contrat de travail, et le 27 mai 2020. Or si les termes employés par l'ORP dans son courrier du 20 mai 2020 pouvaient certes être compris par l'intimé en ce sens qu'il était renoncé, vu les effets de la pandémie, à exiger un nombre précis de recherches d'emploi ("nous ne formulons aucune exigence concernant la quantité de vos démarches, mais comptons sur vous pour agir au mieux"), ils ne dédouanaient pas celui-ci de l'obligation de faire des recherches d'emploi. En tout état de cause, ils ne sauraient justifier l'absence de toute recherche d'emploi jusqu'au 20 mai 2020, contrairement à ce qu'a considéré la cour cantonale.

Dès lors que l'intimé n'a fait qu'une seule démarche jusqu'à la fin mai 2020 et quatre en juin 2020 alors qu'il en était requis au moins trois en mai et cinq en juin, on doit admettre qu'en réduisant la suspension à 3 jours, la cour cantonale a substitué sa propre appréciation à celle de l'administration sans motif pertinent (cf. consid. 3.3. supra).

4.4. Vu ce qui précède, le recours se révèle bien fondé et l'arrêt attaqué doit être réformé en ce sens que la décision sur opposition du 22 septembre 2020 est confirmée.

5.

L'intimé succombe et n'a pas demandé le bénéfice de l'assistance judiciaire. Il doit donc supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Par ailleurs, contrairement à ses conclusions, le SECO ne saurait prétendre des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 7 octobre 2021 est réformé en ce sens que la décision sur opposition de l'Office cantonal de l'emploi du 22 septembre 2020 est confirmée.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de l'intimé.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à l'Office cantonal de l'emploi et à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre des assurances sociales.

Lucerne, le 20 mai 2022

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

La Greffière : von Zwehl