

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1018/2013

ATAS/550/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 27 mai 2013

6<sup>ème</sup> Chambre

En la cause

Monsieur R\_\_\_\_\_, domicilié à CAROUGE, représenté par  
l'ADC-Association de défense des chômeur-se-s, M. S\_\_\_\_\_,  
rue Saint-Laurent 8, GENEVE

recourant

contre

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

intimé

**Siégeant : Valérie MONTANI, Présidente; Christine BULLIARD MANGILI et Jean-  
Pierre WAVRE, Juges assesseurs**

---

### EN FAIT

1. M. R\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré), né en 1988, s'est inscrit à l'Office régional de placement (ORP) le 29 février 2012 et un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 31 mars 2014. Il a été indemnisé par la Caisse de chômage SYNA (ci-après : la caisse). Employé par X\_\_\_\_\_ SA depuis le 2 août 2010, l'assuré a été licencié pour le 31 mars 2012. L'assuré a régulièrement transmis à la caisse le formulaire IPA pour les mois d'avril à octobre 2012.
2. Le 23 octobre 2012, la conseillère en personnel de l'assuré a fixé un entretien de conseil le 26 novembre 2012 et remis la convocation en mains propres à l'assuré, lequel ne s'est pas présenté audit entretien.
3. Par décision du 19 novembre 2012, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de l'assuré pendant 5 jours au motif que ses recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2012 étaient nulles.
4. Par décision du 10 décembre 2012, l'ORP a suspendu le droit à l'indemnité de l'assuré pendant 9 jours au motif que ses recherches d'emploi pour le mois de septembre 2012 étaient nulles.
5. Le 11 décembre 2012, l'ORP a invité l'assuré à s'expliquer d'ici au 3 janvier 2013 sur l'absence de recherches d'emploi pour le mois de novembre 2012.
6. Le 19 décembre 2012, la caisse a enregistré les formulaires IPA pour les mois de novembre et décembre 2012 signés par l'assuré le 18 décembre 2012, lesquels comprenaient la réponse "non" à la question "avez-vous été en incapacité de travailler ?".
7. Par décision du 8 janvier 2013, l'Office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 au motif qu'il avait été sanctionné en raison de recherches d'emploi nulles en septembre, octobre et novembre 2012 sans explication, qu'il ne s'était en outre pas présenté à l'entretien de conseil du 26 novembre 2012, qu'il n'avait ainsi pas démontré qu'il voulait retrouver rapidement un emploi salarié et mettre un terme à sa période de chômage de sorte que son aptitude subjective au placement n'était pas remplie.
8. Le 1<sup>er</sup> février 2013, l'assuré a fait opposition à cette décision au motif qu'il était en dépression nerveuse et qu'il n'avait pas usé de son droit d'être entendu compte tenu de sa santé. Il a indiqué que ce courrier était rédigé par sa voisine, Mme T\_\_\_\_\_, et joint trois certificats médicaux des 5 novembre, 3 décembre 2012 et 7 janvier 2013 du Dr A\_\_\_\_\_, FMH médecine générale, attestant qu'il était dans un état de dépression nerveuse occasionnant des troubles de mémoire

importants, un comportement d'évitement et de procrastination et une incapacité de travail totale en novembre, décembre 2012 et janvier 2013.

Il a précisé le 6 février 2013 que les certificats médicaux du Dr Dr A\_\_\_\_\_ avaient été déposés par sa voisine à la caisse mais que celle-ci avait refusé de donner un reçu et avait nié ensuite les avoir eus en sa possession.

9. Le 1<sup>er</sup> février 2013, il a transmis son opposition à la caisse et requis le paiement des indemnités et l'annonce de son cas aux PCMM compte tenu de son état de santé. Ce courrier mentionne qu'il est rédigé par sa voisine Mme T\_\_\_\_\_.
10. Le 26 février 2013, l'ORP a annulé le dossier de l'assuré.
11. Par décision du 1<sup>er</sup> mars 2013, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré au motif qu'il n'avait pas annoncé à la caisse son incapacité de travail dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 de sorte qu'il était tenu de respecter son obligation en matière de recherches d'emploi pendant la période de contrôle.
12. Le 20 mars 2013, l'assuré, représenté par l'Association de défense des chômeur-se-s (ADC), a recouru auprès de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice à l'encontre de la décision sur opposition de l'OCE du 1<sup>er</sup> mars 2013 en concluant à son annulation et à la reconnaissance de son incapacité de travail du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 31 janvier 2013. Cette cause porte le n° A/1018/2013.

Il était tombé dans un état dépressif profond en novembre 2012 qui l'empêchait de quitter son domicile; il avait demandé à M. U\_\_\_\_\_ de déposer à la caisse le formulaire IPA, avec le certificat de son médecin en novembre 2012, puis en décembre 2012, puis à sa voisine Mme T\_\_\_\_\_ de faire de même en janvier 2013. La caisse avait indiqué à celle-ci qu'un reçu n'était pas nécessaire. Il n'avait pas recouru contre les décisions de suspension de septembre et octobre 2012 en raison de son état de santé, ni répondu à la demande de l'OCE du 11 décembre 2012. Il requérait l'audition de M. U\_\_\_\_\_ et de Mme T\_\_\_\_\_. Son état l'avait totalement empêché de répondre aux sollicitations de l'administration. Il avait aussi omis de cocher sur le formulaire IPA l'existence d'une incapacité de travail en pensant que la remise des certificats médicaux suffisait.

13. Le 16 avril 2013, l'OCE a conclu au rejet du recours en relevant que les IPA de novembre et décembre 2012 avaient été complétées le 18 décembre 2012 et réceptionnées le 19 décembre 2012, que la caisse n'avait toujours pas reçu l'IPA de janvier 2013 et que même atteint dans sa santé, l'assuré devait remplir correctement les formulaires IPA.
14. Par décision du 15 janvier 2013, la caisse a requis de l'assuré la restitution des indemnités versées du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre 2012 d'un montant de 4'379 fr.

15. Par décision du 8 mars 2013, la caisse a rejeté l'opposition de l'assuré au motif que le 1<sup>er</sup> mars 2013, l'OCE avait confirmé son inaptitude au placement dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012.
16. Le 20 mars 2013, l'assuré, représenté par l'ADC, a recouru auprès de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice à l'encontre de la décision du 8 mars 2013 de la caisse en concluant à son annulation pour les mêmes motifs que ceux indiqués dans son recours déposé à l'encontre de la décision de l'OCE du 1<sup>er</sup> mars 2013. Ce recours porte le numéro A/1017/2013.
17. Le 13 mai 2013, la Cour de céans a entendu les parties en audience de comparution personnelle.

Le recourant a déclaré :

"Je suis actuellement en recherche de travail même si je ne suis pas au meilleur de ma forme. Je suis en dépression déjà depuis plusieurs années et cela s'est aggravé depuis l'automne dernier. Le Dr A\_\_\_\_\_ est mon médecin-traitant depuis trois ans et peut-être un peu plus. C'est lui qui me soigne pour ma dépression. Je le vois une fois par semaine depuis environ décembre 2012, avant je consultais deux fois par mois. Lorsque j'ai rempli les formulaires IPA pour novembre et décembre 2012 j'ai indiqué que je n'étais pas en incapacité de travail car à cette époque la situation était floue, je n'acceptais pas la situation et moi-même je ne comprenais pas. A cette époque-là je n'arrivais pas à m'occuper de mes affaires, j'ai demandé à M. U\_\_\_\_\_ d'envoyer les formulaires IPA ainsi que les certificats d'incapacité de travail que j'avais reçu de main à main à la fin de chaque mois. Je n'ai jamais vérifié si effectivement les documents avaient été envoyés. En janvier 2013, je me suis rendu à la caisse accompagné de ma voisine Mme T\_\_\_\_\_ pour remettre le formulaire IPA de janvier, il m'a toutefois été indiqué que je devais demander les PCM car j'avais été déclaré inapte au placement. J'avais eu des entretiens avec une conseillère, toujours la même, entre avril et octobre 2012. Comme je ne faisais aucune démarche, ne comprenant pas moi-même mon comportement, je n'ai pas pris la peine d'informer ma conseillère pour l'informer de mon incapacité de travail. J'étais confus et je faisais n'importe quoi. Je suis actuellement aidé par l'Hospice général. Je suis toujours en incapacité de travail attestée par mon médecin-traitant".

La représentante de l'intimé a déclaré :

"Selon la pratique il n'y a maintenant plus besoin que les décisions de sanction pour défaut de recherches d'emploi soient notifiées à l'assuré avant de pouvoir prononcer l'inaptitude au placement. En l'espèce, dès lors qu'aucune recherche n'a été effectuée en septembre et octobre 2012 l'inaptitude a été prononcée le 1<sup>er</sup> novembre 2012. Le recourant a été capable de mandater un tiers pour s'occuper des démarches auprès de la caisse et de l'OCE. Dans ce contexte on ne saura retenir une excuse

valable en faveur du recourant de ne pas avoir remis les certificats d'incapacité de travail à temps".

18. Le 17 mai 2013, l'OCE a communiqué un arrêt du Tribunal fédéral du 4 mai 2010 (8C 518/2009) en indiquant que cette juridiction avait considéré que si les sanctions avaient certes un but éducatif, les obligations du chômeur découlaient cependant de la loi et n'appelaient aucune information ou avertissement préalable et qu'il ne se justifiait pas de traiter différemment un assuré qui faisait l'objet de suspensions échelonnées dans le temps et aggravées de celui qui se voyait infliger plusieurs sanctions rétroactives pour le même comportement, l'art. 45 al. 2 bis OACI s'appliquant également dans la seconde hypothèse.
19. Sur quoi, 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; RS E 2 05) en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, 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 dans les formes et délai prévus par la loi, le présent recours est recevable (art. 56 à 61 LPGA).
3. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. En revanche, dans la mesure où aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet, et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Le juge n'entre donc pas en matière, en règle générale, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414; MEYER/VON ZWEHL, L'objet du litige en procédure de droit administratif fédéral, in : Mélanges Pierre Moor, 2005, no 8 p. 439).

Dans le domaine de l'assurance-chômage, la question de l'aptitude au placement (art. 15 LACI) peut faire l'objet d'une décision de constatation de l'autorité cantonale ou de l'office régional de placement compétent, lorsque cette tâche lui a été déléguée (art. 85 al. 1 let. d et 85b al. 1 LACI). Cette décision de constatation ne

porte que sur un aspect du droit aux prestations, l'aptitude au placement, et non sur le droit aux prestations comme tel (cf. MEYER/VON ZWEHL, op. cit., no 30.3 p. 448). En cas de recours, le pouvoir d'examen de l'autorité saisie est donc également limité à cette question (ATF du 8 juin 2010 8C 627/2009).

b) En l'espèce, l'objet du litige porte sur la question de l'aptitude au placement du recourant dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 celle-ci ayant été niée par l'intimé dans la décision litigieuse.

4. a) L'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI). Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI). L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments: la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail - plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée - sans que l'assuré en soit empêché pour des causes inhérentes à sa personne, et d'autre part la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 125 V 51 consid. 6a p. 58; 123 V 214 consid. 3 p. 216).

Lorsque les recherches d'emploi sont continuellement insuffisantes, l'aptitude au placement (art. 15 LACI) peut être niée (ATF 123 V 214 consid. 3 p. 216). En vertu du principe de proportionnalité, l'insuffisance de recherches d'emploi doit cependant être sanctionnée, en premier lieu, par une suspension du droit à l'indemnité. Pour admettre une inaptitude au placement en raison de recherches insuffisantes, il faut que l'on se trouve en présence de circonstances tout à fait particulières. C'est le cas, notamment, si l'assuré, malgré une suspension antérieure de son droit à l'indemnité, persiste à n'entreprendre aucune recherche ou lorsque, nonobstant les apparences extérieures, on peut mettre en doute sa volonté réelle de trouver du travail. Il en va de même lorsque l'assuré n'entreprend aucune démarche pendant une longue période ou que ses recherches sont à ce point insuffisantes ou dépourvues de tout contenu qualitatif qu'elles sont inutilisables (DTA 2006 p. 225 consid. 4.1, C 6/05, et les références) (ATF du 23 février 2011 8C 490/2010; du 14 novembre 2007 C 265/2006; du 23 octobre 2007 C 226/2006).

Selon les directives du SECO, l'aptitude au placement englobe aussi la volonté subjective d'être placé qui se traduit notamment par le sérieux des recherches d'emploi. Des recherches d'emploi continuellement insuffisantes peuvent refléter une éventuelle inaptitude au placement. Il ne faut cependant pas conclure à une inaptitude au placement sur la seule base de recherches d'emploi insuffisantes; il faut en effet qu'il y ait des circonstances qualifiées. Un tel cas se présente lorsqu'un assuré ayant subi plusieurs sanctions persiste à ne pas rechercher un emploi. Si l'on

constate en revanche que l'assuré déploie tous ses efforts pour retrouver du travail, l'aptitude au placement ne sera pas niée (Bulletin LACI IC/B326).

b) Selon l'arrêt du Tribunal fédéral du 4 mai 2010 (8C 518/2009) cité par l'intimé, la sanction a certes un but dissuasif et éducatif. 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. Il ne se justifie pas de traiter différemment l'assuré qui fait l'objet de sanctions échelonnées dans le temps (et aggravées) de celui qui se voit infliger plusieurs sanctions rétroactives pour les mêmes comportements. Objectivement et subjectivement, les comportements fautifs sont les mêmes. Enfin, dans bien des cas, un cumul de sanctions intervient sans que l'assuré soit mis en situation de modifier son comportement, notamment en cas de chômage fautif et de recherches insuffisantes pendant le délai de congé ou encore en cas de recherches d'emploi insuffisantes au cours de deux périodes de contrôle successives. L'art. 45 al. 2bis OACI doit par conséquent également trouver application dans ce type de situation.

5. En l'espèce, l'OCE a considéré que le recourant était inapte au placement dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 en raison du fait qu'il n'avait, pour la troisième fois en novembre 2012, remis aucune recherche d'emploi.

Pour que l'inaptitude au placement en raison de recherches insuffisantes, ou nulles, soit admise, la jurisprudence exige la présence de circonstances tout à fait particulières, telles que la persistance à n'entreprendre aucune recherche nonobstant une suspension antérieure du droit à l'indemnité.

Or, en l'occurrence, le recourant n'a été avisé de la première suspension de son droit à l'indemnité que fin novembre 2012, la décision de suspension de l'ORP étant datée du 19 novembre 2012, de sorte que l'absence de recherches d'emploi, pour le mois de septembre 2012, ne saurait avoir pour conséquence la reconnaissance d'une inaptitude au placement du recourant dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012. La question se pose en revanche de savoir si l'inaptitude au placement est justifiée dès le 1<sup>er</sup> décembre 2012, voire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le recourant n'ayant pas fourni au 5 janvier 2013 les recherches d'emploi nécessaires pour le mois de décembre 2012 alors même que dès fin novembre 2012 il avait été sanctionné pour défaut de recherches en octobre 2012 et que le 10 décembre 2012 une seconde sanction pour défaut de recherche en septembre 2012 lui était notifiée.

Cependant, le recourant a fourni trois certificats médicaux de son médecin-traitant attestant d'un état dépressif entraînant une incapacité de travail totale dès le 1<sup>er</sup> novembre 2012 jusqu'au 31 janvier 2013 et, en particulier de troubles de la mémoire importants ainsi qu'un comportement d'évitement et de la procrastination

avec perte des notions de responsabilité temporelle et spatiale. Ces certificats ont été enregistrés par l'OCE le 7 février 2013 et par la caisse le 4 février 2013. Entendu en audience, le recourant a précisé de façon crédible qu'il s'était trouvé en automne 2012 dans un état dépressif et confusionnel avec déni de sa maladie l'empêchant de s'occuper de ses affaires. Au vu de ces faits, d'ailleurs non contestés par l'intimé, on ne saurait retenir qu'il existe en l'espèce des circonstances tout à fait particulières permettant d'admettre une inaptitude du recourant en raison de la persistance de recherches insuffisantes; en particulier on ne saurait reprocher au recourant, atteint dans sa santé et en incapacité de travail totale, d'avoir persisté volontairement à n'entreprendre aucune recherche d'emploi, après réception des décisions de sanction des 19 novembre et 10 décembre 2012.

Enfin, la jurisprudence citée par l'intimé (ATF du 4 mai 2010 8C 518/2009) ne modifie pas les conditions exigées par la jurisprudence, laquelle lui est d'ailleurs postérieure, pour que l'inaptitude au placement puisse être prononcée en raison de recherches d'emploi insuffisantes, étant relevé que cette jurisprudence a trouvé application dans les décisions de sanction infligées au recourant, celles-ci ayant été rendues les 19 novembre et 10 décembre 2012 pour défaut de recherche d'emploi, respectivement en octobre et septembre 2012, en prévoyant une aggravation de la sanction.

6. En conséquence, la décision d'inaptitude au placement du recourant en raison de recherches insuffisantes doit être annulée.
7. Le recourant obtenant gain de cause, une indemnité de 500 fr. lui sera accordée à titre de participation à ses frais et dépens (art. 61 leg. g LPGa).

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

**Statuant**

**A la forme :**

1. Déclare le recours recevable.

**Au fond :**

2. L'admet.
3. Annule la décision sur opposition de l'intimé du 1<sup>er</sup> mars 2013.
4. Condamne l'intimé à verser une indemnité de 500 fr. au recourant.
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

La présidente

Nancy BISIN

Valérie MONTANI

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