



POUVOIR JUDICIAIRE

A/1581/2019

ATAS/1042/2019

**COUR DE JUSTICE**  
**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 12 novembre 2019**

**1<sup>ère</sup> Chambre**

En la cause

Madame A\_\_\_\_\_, domiciliée c/o M. B\_\_\_\_\_, à CAROUGE,  
représentée par le Service de protection de l'adulte

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Doris GALEAZZI, Présidente; Andres PEREZ et Christine TARRIT-DESHUSSES, Juges assesseurs**

---

### EN FAIT

1. Madame A\_\_\_\_\_ s'est inscrite à l'office cantonal de l'emploi le 8 mai 2018, de sorte qu'un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur à compter de cette date.

Elle a alors indiqué qu'elle était domiciliée chez Monsieur C\_\_\_\_\_ à la route D\_\_\_\_\_ à Versoix.

2. Par décision du 24 juillet 2018, le service juridique de l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension d'une durée de 5 jours de son droit à l'indemnité, en raison de recherches personnelles d'emploi nulles pour le mois de juin 2018.
3. Par courrier du 20 août 2018, Monsieur E\_\_\_\_\_ a informé le service juridique de l'OCE que l'assurée était désormais domiciliée chez lui au \_\_\_\_\_ rue F\_\_\_\_\_ à Chêne-Bourg et qu'il la représentait dans toutes ses démarches concernant l'OCE selon procuration signée le 25 juillet 2018.
4. Par décision du 4 septembre 2018, le droit de l'assurée à l'indemnité a été reconnu dès le 8 mai 2018, l'OCE considérant que la condition du domicile en Suisse était remplie.
5. Par décision du 10 septembre 2018, confirmée sur opposition le 30 octobre 2018, l'OCE a prononcé une sanction de 10 jours, reprochant à nouveau à l'assurée des recherches personnelles d'emploi nulles en juillet 2018.
6. Par décision sur opposition du 10 octobre 2018, l'OCE a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'assurée le 21 septembre 2018 à la décision du 4 septembre 2018, faute d'intérêt pour agir.
7. Par décision du 13 novembre 2018, l'OCE a déclaré l'assurée inapte au placement dès le 1<sup>er</sup> août 2018, au motif qu'elle n'avait à nouveau effectué aucune recherche d'emploi du 1<sup>er</sup> au 19 août 2018, étant précisé qu'elle avait été en incapacité totale de travail depuis le 20 août 2019.
8. L'assurée a déposé un recours le 12 décembre 2018 contre ladite décision, expliquant qu'elle avait travaillé en gain intermédiaire de juin à mi-août 2018, que son conseiller en personnel avait validé ses recherches de juin 2018 lors de leur entretien du 22 juin 2018, qu'elle avait dûment produit ses recherches d'emploi de juillet 2018, mais avec retard, et rappelant enfin qu'elle était en arrêt maladie depuis le 20 août 2018. Elle a cependant admis qu'elle n'avait fait aucune recherche du 2 au 17 août 2018.

Elle a par ailleurs fait valoir qu'elle n'avait pu contester la décision du 24 juillet 2018, car celle-ci lui avait été adressée chez ses parents, et non pas chez son mandataire.

Le 19 décembre 2018, la chambre de céans a déclaré ce recours irrecevable, car prématuré et a transmis la cause à l'OCE comme objet de sa compétence.

9. Par décision du 22 mars 2019, l'OCE a rejeté « l'opposition » de l'assurée du 12 décembre 2018 et confirmé sa décision du 13 novembre 2018. Il rappelle que depuis juin 2018, l'assurée n'a remis à l'ORP aucun formulaire de preuves de recherches d'emploi, de sorte qu'elle a fait l'objet de deux sanctions, la première par décision du 24 juillet 2018 entrée en force, - étant précisé que cette décision avait bien été notifiée à l'adresse communiquée par l'assurée lors de son inscription, la nouvelle adresse chez son représentant n'étant valable que dès la procuration du 25 juillet 2018 - et la seconde, par décision du 10 septembre 2018, confirmée sur opposition le 30 octobre 2018, et entrée en force elle aussi. L'OCE relève que l'assurée ne conteste pas ne pas avoir effectué de recherches d'emploi entre le 1<sup>er</sup> et le 19 août 2018, soit avant son incapacité totale de travailler à compter du 20 août 2018.

Selon l'OCE, il n'est pas arbitraire ou illégal d'exiger de l'assurée qu'elle continue, malgré son emploi en gain intermédiaire, d'effectuer dix recherches d'emploi par mois. L'assurée n'ayant pas remis à l'ORP de recherches d'emploi pour la troisième période de contrôle consécutive, c'est à juste titre que son aptitude au placement a été niée dès le 1<sup>er</sup> août 2018.

10. L'assurée, représentée par Monsieur E\_\_\_\_\_, a interjeté recours le 18 avril 2019 contre ladite décision. Elle s'interroge sur le bien-fondé de l'exigence de dix recherches d'emploi et sur la finalité de cette exigence. Elle conteste être inapte au placement et s'étonne de ce que l'inaptitude au placement soit précisément prononcée au 1<sup>er</sup> août 2018, alors qu'à cette date elle travaille. Elle fait valoir qu'en cas de doute, l'OCE aurait pu appliquer l'art. 15 al. 3 LACI avant de prononcer l'inaptitude au placement.

Elle indique que le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE) a ordonné une curatelle de gestion depuis le 12 décembre 2018 en sa faveur et explique que depuis lors elle a repris en main la gestion de ses affaires en confiant à M. E\_\_\_\_\_ plus particulièrement le soin de s'occuper de l'envoi de documents à l'ORP et à la caisse de chômage. Elle suit par ailleurs un traitement médical. Une capacité de travail à 50% est même envisagée dès le mois suivant, ce qui démontre les efforts qu'elle entreprend pour « retrouver une vie digne et son droit aux indemnités de chômage ».

11. Dans sa réponse du 23 mai 2019, l'OCE a conclu au rejet du recours, précisant toutefois que si l'assurée décidait de modifier son comportement et de respecter ses obligations à l'avenir, la question de son aptitude au placement pourrait être revue dès sa reprise à 50%, après une période d'observation de trois mois.
12. Par courrier du 21 juin 2019, le Service de protection de l'adulte (SPAD) a confirmé à la chambre de céans que, par ordonnance du 12 décembre 2018, le TPAE avait instauré une curatelle de représentation et de gestion en faveur de l'assurée. Il relève que selon les directives SECO (Bulletin LACI janvier 2019 B 326), des recherches d'emploi continuellement insuffisantes peuvent certes

refléter une éventuelle inaptitude au placement, qu'il ne faut cependant pas conclure à une inaptitude au placement sur cette seule base qu'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. Or,

« En l'espèce, depuis janvier 2018, Madame A\_\_\_\_\_ a vécu une période difficile, notamment en raison de la maladie de son père. Elle lui a consacré énormément de temps en le soutenant et en l'accompagnant à ses rendez-vous médicaux.

De plus, l'assurée est une personne très fragile qui a vécu la guerre civile au Rwanda. Ce lourd passé lui procure énormément d'angoisses et de stress, ce qui l'empêche de gérer correctement ses affaires administratives notamment.

Madame A\_\_\_\_\_ est régulièrement suivie par son médecin psychiatre seulement depuis le mois d'août 2018. Ce dernier a attesté qu'elle souffrait d'un trouble psychique sévère et vivait dans un contexte familial compliqué.

Afin de l'aider de la manière la plus adéquate possible, une curatelle a été instituée en sa faveur au mois de décembre 2018 ».

13. Invité à se déterminer, l'OCE a considéré le 8 juillet 2019 que l'assurée n'apportait dans son écriture du 21 juin 2019 aucun élément nouveau lui permettant de revoir sa décision sur opposition du 22 mars 2019.
14. Ce courrier a été transmis au SPAD et la cause gardée à juger.

### **EN DROIT**

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 8 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît, en instance unique, des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA - RS 830.1) relatives à la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (loi sur l'assurance-chômage, LACI - RS 837.0).

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. Interjeté dans la forme et le délai prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 56 et 60 LPGA).
3. Le litige porte sur le droit de l'OCE de prononcer l'inaptitude au placement de l'assurée à compter du 1<sup>er</sup> août 2018.
4. 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 à participer à des mesures d'intégration et est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI). Par mesures d'intégration, on entend toutes les mesures ordonnées par l'ORP, c'est-à-dire aussi bien les

assignations à participer à des mesures de marché du travail que les rendez-vous pour les entretiens de conseil à l'ORP (Boris RUBIN, Assurance-chômage, Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, procédure, 2<sup>ème</sup> éd., Zurich 2006, n° 3.9.6 p. 209). L'assuré doit en outre se conformer aux prescriptions de contrôle (art. 17 al. 2 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 58 consid. 6a, 123 V 216 consid. 3 et la référence).

L'aptitude au placement peut être niée notamment en raison de recherches d'emploi continuellement insuffisantes, en cas de refus réitéré d'accepter un travail convenable, ou encore lorsque l'assuré limite ses démarches à un domaine d'activité dans lequel il n'a, concrètement, qu'une très faible chance de trouver un emploi (ATF 120 V 392 consid. 1 p. 394 et les références).

Lorsque l'aptitude au placement est controversée en raison de divers manquements aux devoirs de l'assuré, il faut analyser ceux-ci conformément aux principes de proportionnalité et prévisibilité et n'admettre l'inaptitude que si ces manquements sont répétés et que les fautes ont été commises en l'espace de quelques semaines ou quelques mois (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 24 ad art. 15 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_99/2012 du 2 avril 2012).

En vertu du principe de la 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 à raison de recherches insuffisantes, il faut qu'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 retrouver 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 (arrêt du Tribunal fédéral C\_287/99 du 11 avril 2000 consid. 1b).

Le Tribunal fédéral a toujours nié l'aptitude au placement si aucune recherche d'emploi valable n'était disponible, ou si, en plus des recherches d'emploi manquantes ou insuffisantes, d'autres motifs, tels que le refus – multiple - d'emplois assignés, étaient avérés. En revanche, le Tribunal fédéral est très réticent à dire qu'il y a inaptitude au placement lorsque le comportement fautif a

uniquement pris la forme de recherches d'emploi insuffisantes, même si de tels efforts insuffisants ont été entrepris durant plusieurs mois et, le cas échéant, étaient combinés avec l'absence non excusée à des entretiens de conseil. Le Tribunal fédéral a toujours confirmé l'aptitude au placement lorsque, au minimum, certains efforts étaient fournis. Cependant, dans de telles configurations, il existe aussi des cas limites qui justifient pour le moins un examen de l'aptitude au placement (Audit Letter, Édition 2018/2, septembre 2018).

Selon le Bulletin LACI B 221, « des recherches d'emploi continuellement insuffisantes ou le refus répété d'un emploi convenable ou de participer à une mesure de réinsertion sont autant de signes démontrant que l'assuré n'est pas disposé à être placé. La négation de l'aptitude au placement en cas de recherches d'emploi insuffisantes doit toutefois se fonder sur des circonstances particulièrement qualifiées ».

5. En l'espèce, l'assurée a été sanctionnée à deux reprises en raison de recherches d'emploi nulles pour les mois de juin et juillet 2018. L'OCE, ayant constaté qu'elle n'en avait pas non plus effectué en août 2018 et qu'elle avait été en incapacité de travail depuis le 20 août 2018, a considéré que l'aptitude subjective au placement de l'assurée dès le 1<sup>er</sup> août 2018 devait être niée.
6. a. L'assurée fait valoir qu'elle a travaillé en gain intermédiaire de juin à mi-août 2018, que son conseiller en personnel a validé ses recherches de juin 2018 lors de leur entretien du 22 juin 2018 et qu'elle a dûment produit ses recherches d'emploi de juillet 2018, mais avec retard.  
b. Il importe de relever que les décisions des 24 juillet et 10 septembre 2018, prononçant des sanctions relatives à juin et juillet 2018, sont entrées en force, de sorte que les arguments invoqués par l'assurée ne peuvent plus être examinés par la chambre de céans dans le cadre du présent litige. La décision du 24 juillet 2018 a en effet été correctement notifiée à Versoix, chez les parents de l'assurée, à l'adresse indiquée par celle-ci lors de son inscription à l'OCE le 8 mai 2018. Le courrier de M. E\_\_\_\_\_ indiquant la nouvelle adresse de l'assurée est parvenu à l'OCE le 20 août 2018, soit postérieurement. La seconde décision, celle du 10 septembre 2018, a quant à elle été confirmée sur opposition le 30 octobre 2018. Aucun recours n'a été interjeté contre la décision sur opposition.  
c. Le principe de l'autorité de la chose décidée s'attache toutefois au seul dispositif de la décision et pas à ses motifs. Il s'ensuit que dans le cadre d'un litige portant sur l'aptitude au placement, le Tribunal fédéral a admis que le recourant était habilité à discuter les faits à la base des sanctions qui avaient également servi de fondement à la décision attaquée. Dès lors que le recourant avait laissé passer en force les décisions de suspension de l'ORP, il ne pouvait en revanche se borner à alléguer l'existence de motifs justificatifs sans apporter le début d'une preuve à ses dires - surtout que cette situation s'était répétée sur une période consécutive de plusieurs

mois -, s'il ne voulait pas se voir opposer les mêmes reproches dans la procédure concernant son aptitude au placement (arrêt du Tribunal fédéral 8C 749/2011).

Il est vrai que l'assurée a dûment effectué des recherches personnelles d'emploi pour juillet 2018, mais ne les a remises qu'au stade de la procédure d'opposition, soit tardivement. L'OCE en a toutefois tenu compte dans sa décision sur opposition du 10 octobre 2018, dès lors que son reproche porte uniquement sur le non-respect du délai légal.

Aucun document dans le dossier ne vient en revanche attester que sa conseillère aurait effectivement validé ses recherches pour juin 2018.

L'assurée rappelle enfin qu'elle était en arrêt maladie depuis le 20 août 2018, mais admet qu'elle n'a fait aucune recherche du 2 au 17 août 2018.

d. Force est en conséquence de constater que l'assurée n'a pas transmis de recherches d'emploi à l'OCE pour les mois de juin et août 2018, et les a remises tardivement pour le mois de juillet 2018.

7. a. Il y a toutefois lieu de rappeler que le Tribunal fédéral est très réticent à dire qu'il y a inaptitude au placement lorsque le comportement fautif a uniquement pris la forme de recherches d'emploi insuffisantes. Même lorsque ce comportement fautif a duré plusieurs mois et même s'il était combiné avec l'absence non excusée à des entretiens de conseil, le Tribunal fédéral a confirmé l'aptitude au placement lorsque, au minimum, certains efforts étaient fournis.

Selon le Tribunal fédéral, en vertu du principe de la proportionnalité, l'insuffisance de recherches d'emploi ne doit être sanctionnée, en premier lieu, que par une suspension du droit à l'indemnité. Pour que de tels manquements conduisent à mettre en doute la volonté réelle d'un assuré de trouver du travail pendant la période litigieuse au point d'admettre une inaptitude au placement, il faut qu'on se trouve en présence de circonstances tout à fait particulières (cf. arrêt du Tribunal fédéral C 6/05 du 6 mars 2006 consid. 4.2).

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, sa volonté réelle de retrouver du travail peut être mise en doute. 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 (arrêt du Tribunal fédéral C 287/99 du 11 avril 2000 consid. 1b).

b. En l'espèce, le droit de l'assurée n'a été suspendu qu'à deux reprises et seulement pour un total de 15 jours, soit pendant cinq jours d'abord, puis pendant 10 jours. Il est vrai que c'est le même motif qui lui est reproché, dès le mois suivant son inscription et portant sur trois mois consécutifs.

La question de savoir si l'on peut dans ces conditions qualifier de répétitifs les manquements commis, - ce qui constituerait une circonstance aggravante -, peut

être laissée ouverte, dès lors que même si par ces manquements, l'assurée a violé son obligation de diminuer le dommage, cela ne suffit pas, toutefois, pour mettre en doute sa volonté réelle de trouver du travail. Encore faut-il des circonstances tout à fait particulières (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, ch. 219 et les références sous note n° 480).

On ne saurait affirmer que l'assurée a persisté en juillet, puis en août, à ne pas modifier son comportement, malgré les sanctions. En effet, elle a dûment produit ses recherches d'emploi de juillet 2018, mais avec retard, puis elle a été en incapacité de travail dès le 20 août 2018 pour des raisons psychiatriques, et a été hospitalisée en neurologie le 27 août 2018 pour des examens liés à ses crises d'épilepsie. Il serait, au vu de cette incapacité de travail, disproportionné de soutenir que n'avoir effectué aucune recherche en août 2018 témoigne de ce que l'assurée n'avait pas la volonté réelle de retrouver un travail.

On ne peut dire qu'elle n'a pas tenu compte des sanctions qui lui ont été infligées.

L'insuffisance ou l'absence de recherches d'emploi en juin, juillet et août 2018 ne suffit pas, au vu des circonstances, pour mettre en doute sa volonté réelle de trouver du travail pendant la période litigieuse, étant par ailleurs rappelé que l'assurée n'a commis aucun autre manquement, en dehors de ces trois mois durant lesquels elle travaillait en gain intermédiaire.

Aussi le recours est-il admis et les décisions des 13 novembre 2018 et 22 mars 2019 prononçant l'inaptitude au placement de l'assurée dès le 1<sup>er</sup> août 2018 annulées.

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

**Statuant**

**À la forme :**

1. Déclare le recours recevable.

**Au fond :**

2. L'admet et annule les décisions des 13 novembre 2018 et 22 mars 2019.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110); le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière

La présidente

Nathalie LOCHER

Doris GALEAZZI

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