

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1738/2019

ATAS/1126/2019

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

**Arrêt du 4 décembre 2019**

**4<sup>ème</sup> Chambre**

En la cause

Madame A\_\_\_\_\_, domiciliée à GENÈVE

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Catherine TAPPONNIER, Présidente; Dana DORDEA et Christine LUZZATTO, Juges assesseurs**

---

**EN FAIT**

1. Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après l'assurée ou la recourante) s'est inscrite le \_\_\_\_\_2016 à l'office cantonal de l'emploi (ci-après l'OCE ou l'intimé) pour le 1<sup>er</sup> février 2017.
2. Selon le plan d'actions signé le 9 janvier 2017 par l'assurée, elle devait faire au minimum dix recherches d'emploi par mois, réparties sur l'ensemble du mois concerné et non groupées sur un seul jour ou une courte période.
3. Le 17 février 2017, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de quatre jours en raison du fait qu'elle n'avait pas effectué de recherches d'emploi durant son délai de congé.
4. Le 21 février 2017, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de six jours dès le 17 janvier 2017 pour ne pas avoir transmis à l'office régional de placement (ci-après l'ORP) son dossier de candidature dans les délai et format requis selon une demande du 9 janvier 2017.
5. Selon le formulaire de recherches d'emploi signé le 2 mars 2017 par l'assurée, celle-ci a fait dix recherches en février 2017.
6. Par courrier du 6 mars 2017 à 16h52, l'assurée a informé son conseiller qu'elle avait pu se libérer un peu plus tôt l'après-midi de sa journée de formation chez B\_\_\_\_\_, mais qu'elle était arrivée malheureusement trop tard à l'ORP pour déposer ses recherches du mois (16h25), en raison du fait qu'elle avait dû retrouver le nom d'une personne de contact qu'elle avait rencontrée au début du mois de février et à laquelle elle avait transmis son CV (réseautage).
7. Par courriel du 7 mars 2017 à 9h06, le conseiller de l'assurée a répondu à celle-ci que l'accueil de l'ORP fermant à 16h30, il n'y avait pas de raison justifiant le non-retour de ses recherches d'emploi selon la procédure normale, si elle était arrivée à 16h25. Si elle était arrivée après 16h30, elle aurait pu poster ses recherches à la poste, qui se trouvait juste à côté de l'entrée de l'ORP. Le cachet de la poste faisant foi, elle aurait ainsi été dans les délais. Il acceptait exceptionnellement le retour de ses recherches d'emploi par courriel, en précisant que c'était la seule et unique fois. Le délai offert de dix jours (du 25 au 5) était largement suffisant pour être dans les temps.
8. Selon le formulaire de recherches d'emploi signé le 31 mars 2017 par l'assurée, celle-ci a fait douze recherches en mars 2017.
9. À teneur d'un procès-verbal du 26 avril 2017, l'assurée avait obtenu un emploi en gain intermédiaire depuis le 6 mars 2017.
10. Selon le formulaire de recherches d'emploi signé le 5 mai 2017 par l'assurée, celle-ci a fait une recherche le 31 mars et neuf en avril.
11. Par décision du 11 mai 2017, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de neuf jours pour recherches personnelles d'emploi insuffisantes quantitativement en avril 2017.

12. Selon le formulaire de recherches d'emploi signé le 2 juin 2017 par l'assurée, celle-ci a fait douze recherches en mai 2017, dont quatre le 4 mai, deux le 24 mai et six le 31 mai.
13. Le 12 juin 2017, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension du droit à l'indemnité de douze jours, car il ressortait de son formulaire de preuve de recherches d'emploi du mois de mai 2017 qu'elle avait entrepris des démarches seulement les 4, 24 et 31 mai 2017, ce qui ne correspondait pas aux exigences fixées par le plan d'actions en matière d'objectifs de recherches d'emploi, à savoir que celles-ci devaient être réparties sur l'ensemble du mois.
14. Le 12 juin 2017, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension du droit à l'indemnité de dix-sept jours pour s'être présentée en retard à un entretien de conseil du 12 juin 2017 à 13h30.
15. Selon le procès-verbal d'entretien de conseil du 14 juin 2017, l'assurée avait augmenté son taux d'activité chez B\_\_\_\_\_ à 35% au début du mois de mai. Son employeur était content de son activité. Le contrat serait prolongé après la fin juin.
16. À teneur d'un procès-verbal d'entretien du 12 avril 2018, l'assurée avait été licenciée de son emploi en gain intermédiaire, car l'employeur n'avait pas assez de travail.
17. Le 17 juillet 2018, l'assurée a demandé l'annulation de son dossier, car elle avait trouvé un nouvel emploi dès le 1<sup>er</sup> août 2018.
18. Le 26 juillet 2018, l'ORP a informé l'assurée de l'annulation de son dossier au 8 juillet 2018.
19. L'assurée s'est réinscrite à l'OCE le 22 janvier 2019 pour un emploi à 100% en tant qu'assistante de direction et de communication dès le 1<sup>er</sup> février 2019.
20. Le 30 janvier 2019, l'assurée a reçu une assignation pour postuler comme assistante commerciale marketing d'ici au 4 février 2019 pour un emploi d'assistante commerciale marketing de durée indéterminée à 100% en remplacement d'un congé-maternité. Elle devait adresser sa candidature par courriel à Monsieur C\_\_\_\_\_.
21. Le 21 février 2019, le service juridique de l'OCE a prononcé contre l'assurée une suspension de son droit à l'indemnité de seize jours, car elle n'avait fait aucune recherche personnelle d'emploi pendant le délai de congé, soit du 21 au 28 janvier 2019.
22. Par décision du 5 mars 2019, l'OCE a prononcé l'inaptitude au placement de l'assurée dès le 1<sup>er</sup> février 2019. Elle n'avait pas donné suite à une assignation du 30 janvier 2019. Bien qu'elle avait été invitée à s'expliquer à ce sujet, elle n'avait pas jugé nécessaire de se manifester. Par conséquent, eu égard aux 64 jours de sanctions déjà prononcées à son encontre, à ses recherches d'emploi inexistantes avant sa réinscription au chômage et à son refus d'emploi suite à l'assignation de

l'ORP, l'assurée avait clairement démontré qu'elle n'était pas activement à la recherche d'un emploi et qu'elle ne prenait pas au sérieux ses devoirs et obligations de demandeuse d'emploi. Elle ne remplissait pas les conditions subjectives de l'aptitude au placement telles que décrites à l'art. 15 LACI.

23. Le 12 mars 2019, l'assurée a formé opposition à la décision de l'OCE, apportant la preuve qu'elle avait fait dix recherches d'emploi pendant son délai de congé et indiquant avoir donné suite en temps utile à l'assignation du 30 janvier 2019.
24. Par courriel du 25 mars 2019, M. C\_\_\_\_\_ a informé le service juridique de l'OCE ne pas avoir reçu de courriel de l'assurée.
25. L'assuré a adressé le 25 mars 2019 un courriel à M. C\_\_\_\_\_, en lui transférant celui qu'elle lui avait adressé le 4 février 2019, dans lequel elle indiquait être très intéressée par le poste d'assistante commerciale marketing et qu'elle lui adressait en conséquence son dossier de candidature, qui comportait son CV, ses certificats de travail, ses diplômes et sa lettre de motivation.
26. Par décision sur opposition du 27 mars 2019, l'OCE a annulé la sanction prononcée le 21 février 2019 contre l'assurée pour recherches d'emploi insuffisantes pendant son délai de congé.
27. Par décision sur opposition du 3 avril 2019, l'OCE a considéré que l'intéressée n'avait apporté aucun élément nouveau permettant de revoir la décision d'inaptitude au placement. Durant les deux dernières années, son droit à l'indemnité avait été suspendu à six reprises, représentant un nombre total de 64 jours, et avait fait échouer une possibilité d'emploi en ne donnant pas suite à l'assignation du 30 janvier 2019. Elle n'avait pas pu prouver la bonne réception par l'employeur de sa candidature.
28. Le 6 mai 2019, l'assurée a recouru contre la décision précitée auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice faisant valoir que :
  - la sanction de février 2019 avait été annulée par l'OCE qui avait constaté qu'elle avait respecté ses obligations de recherches d'emploi pendant son délai de congé ;
  - les sanctions prononcées pour fautes légères pendant le premier délai-cadre ne suffisaient pas à mettre en doute sa volonté réelle de trouver du travail et sa disponibilité sur le marché de l'emploi, étant rappelé qu'elle avait travaillé en gains intermédiaires ;
  - s'agissant de l'assignation du 30 septembre 2018, elle avait postulé par courriel dans le temps imparti et la faute qui lui était reprochée devait être qualifiée de légère, car l'employeur n'avait probablement pas reçu sa candidature en raison de la taille des pièces jointes.

En conclusion, la décision d'inaptitude était manifestement disproportionnée et elle aurait uniquement dû faire l'objet d'une suspension de son droit à l'indemnité.

À l'appui de son recours, elle a notamment produit le courriel de candidature adressé à M. C \_\_\_\_\_ le 4 février 2019 qui précisait que son dossier comportait un curriculum vitae, ses certificats de travail, ses diplômes et sa lettre de motivation, ainsi que les annexes citées.

29. Par réponse du 28 mai 2019, l'intimé a conclu au rejet du recours, considérant que la recourante n'amenait pas de faits nouveaux justifiant de revoir sa décision.
30. Par réplique du 28 juin 2019, la recourante a indiqué qu'elle avait fait valoir des faits nouveaux, en produisant à l'appui de son recours une pièce démontrant qu'elle avait répondu dans le délai à l'assignation du 30 septembre 2018 ainsi que la décision sur opposition annulant la sanction du 21 février 2019.
31. Sur ce, 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 - 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).

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

2. Interjeté dans le délai et la forme requis, le recours est recevable (art. 56 ss LPGA).
3. Le litige porte sur le bienfondé de la décision d'inaptitude au placement de la recourante dès le 1<sup>er</sup> février 2019.
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).

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 accorder l'aptitude (recte 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 (voir C 188/05) (Audit Letter, Édition 2018/2, septembre 2018).

S'agissant d'un assuré qui avait refusé à réitérées reprises de participer à des mesures d'intégration de l'assurance-chômage, le Tribunal fédéral a considéré que cela suffisait à nier son aptitude au placement, précisant que les entretiens ont pour but le contrôle de l'aptitude et de la disponibilité au placement des assurés et que le recourant avait empêché l'autorité compétente d'en vérifier les conditions de réalisation sur une période relativement longue (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_749/2011 du 16 août 2012 consid. 4).

5. Aux termes de l'art. 17 al. 1 LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce que l'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 apporter la preuve des efforts qu'il a fournis.

---

Selon l'art. 17 al. 3 let. b LACI, l'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et aux consultations spécialisées.

L'art. 26 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI - RS 837.02) dispose que l'assuré doit cibler ses recherches d'emploi, 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). L'office compétent contrôle chaque mois les recherches d'emploi de l'assuré (al. 3).

6. 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. ATF 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).

En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise de cartes de contrôle et d'autres pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité, notamment la liste de recherches d'emploi (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_46/2012 du 8 mai 2012 consid. 4.1).

À la différence d'une opposition ou d'un recours, le formulaire des preuves de recherches d'emploi devant être remis pour chaque période de contrôle ne constitue pas un acte de procédure mais un justificatif permettant d'établir les faits pour faire valoir un droit. Aussi, outre les exigences quant à son contenu, ce formulaire n'est pas soumis à une forme particulière comme c'est le cas pour l'opposition (cf. art. 10 al. 4 OPGA) et son envoi à l'autorité par la voie électronique est dès lors admissible. Toutefois, compte tenu du manque de fiabilité du trafic électronique en général, et en particulier des difficultés liées à la preuve de l'arrivée d'un message électronique dans la sphère de contrôle du destinataire, l'expéditeur d'un e-mail est invité à requérir du destinataire une confirmation de réception de son envoi (y compris des pièces annexées au courriel), et de réagir en l'absence de cette dernière en déposant son pli auprès de la Poste ou en réessayant de l'envoyer par voie électronique (cf. arrêt 2C\_699/2012 du 22 octobre 2012 consid. 4.2, in Plädoyer 2013 1 p. 61; arrêt 8C\_339/2016 du 29 juin 2016 consid. 4.4). Il appartient en effet à l'expéditeur de prendre certaines précautions sans quoi il devra assumer le risque, conformément aux règles sur la répartition du fardeau de la preuve (cf. consid. 3.2

supra), que la liste de ses preuves de recherches d'emploi ne parvienne pas ou pas dans le délai légal auprès de l'autorité compétente (ATF 145 V 90).

7. En l'espèce, la recourante a été sanctionnée à cinq reprises, et non à six reprises comme l'a retenu l'intimé dans sa décision du 5 mars 2019, dès lors que la sanction du 21 février 2019 (recherches insuffisante pendant le délai de congé) a été annulée par décision sur opposition du 27 mars 2019. Elle a en particulier été sanctionnée :
- le 17 février 2017, pour ne pas avoir fait de recherches d'emploi pendant son délai de congé ;
  - le 21 février 2017, pour ne pas avoir transmis son dossier de candidature dans le délai et la forme requis ;
  - le 11 mai 2017, pour recherches insuffisantes au mois d'avril 2017, lors duquel elle a mentionné neuf recherches d'emploi et une recherche effectuée le dernier jour du mois précédent ;
  - le 12 juin 2017, pour recherches qualitativement insuffisantes en mai 2017, pour ne pas avoir suffisamment réparti ses recherches dans le mois, les ayant faites les 4, 24 et 31 du mois, étant relevé qu'elle en a mentionné douze ce mois-là ;
  - le 12 juin 2017, pour être arrivée en retard à un entretien de son conseil.

Il faut constater que ces sanctions sont d'une gravité relative et que la recourante n'a pas été sanctionnée durant la dernière année de son premier délai-cadre, soit du 12 juin 2017 à juillet 2018.

L'intimé a également retenu à son encontre qu'elle n'avait pas donné suite à une assignation du 30 janvier 2019, ce qui est conforme à la jurisprudence, puisqu'elle n'a pas pu prouver la bonne réception par l'employeur de sa candidature adressée, en temps utile le 4 février 2019, par courriel. Cela étant, ce manquement apparaît également d'une gravité relative, puisqu'elle a pu établir avoir envoyé sa candidature dans la forme et le délai requis. La question de savoir si l'intimé pouvait prendre en compte dans son appréciation de l'aptitude au placement de l'assurée ce manquement non sanctionné sera laissée ouverte, dès lors qu'elle est sans incidence sur l'issue du litige. En effet, même si on le prend en considération, le comportement général de la recourante ne justifiait pas la décision d'inaptitude au placement.

Le Tribunal fédéral a en effet toujours confirmé l'aptitude au placement lorsque, au minimum, certains efforts étaient fournis, selon la jurisprudence précitée. En l'occurrence, tel est manifestement le cas. Pendant le premier délai-cadre ouvert en sa faveur par l'OCE, soit du 1<sup>er</sup> février 2017 au 8 juillet 2018, la recourante a démontré rechercher avec sérieux un emploi en faisant des recherches en qualité et quantité suffisantes, sous réserve de deux mois, lors desquels elle a quand même effectué des recherches d'emploi. Enfin, elle a donné suite à l'assignation du 30 janvier 2019 et son manquement à cet égard relève davantage de l'ignorance de

la jurisprudence en la matière que de la désinvolture. Elle a par ailleurs travaillé en gains intermédiaires de mars 2017 à mars 2018 et trouvé un emploi avant l'échéance du délai-cadre, dès le 1<sup>er</sup> aout 2018.

Dans ces circonstances, la recourante remplissait la condition subjective de l'art. 15 al. 1 LACI et c'est à tort que l'intimé a retenu son inaptitude au placement dès le 1<sup>er</sup> février 2019.

8. Le recours est ainsi admis et la décision querellée sera annulée.
9. Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure à la recourante, qui n'est pas assistée d'un conseil et qui n'a pas fait valoir de frais engendrés par la procédure (art. 61 let. g LPGA).
10. La procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

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

**Statuant**

**À la forme :**

1. Déclare le recours recevable.

**Au fond :**

2. L'admet.
3. Annule la décision sur opposition du 3 avril 2019.
4. Dit que la recourante était apte au placement dès le 1<sup>er</sup> février 2019.
5. Dit que la procédure est gratuite.
6. 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

Isabelle CASTILLO

Catherine TAPPONNIER

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