

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2149/2024

ATAS/849/2024

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 4 novembre 2024**

**Chambre 16**

En la cause

recourante

contre

**OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI**

intimé

**Siégeant : Justine BALZLI, Présidente; Yves MABILLARD et Michael RUDERMANN,  
Juges assesseurs**

---

## EN FAIT

**A. a.** A\_\_\_\_\_ (ci-après : la fondation), fondation à but non lucratif inscrite au registre du commerce depuis le 10 septembre 2007, a pour but d'offrir un accompagnement et des soins palliatifs à des personnes atteintes dans leur santé et ne pouvant plus rester seules chez elles, ainsi que de former et soutenir des bénévoles qui vont accompagner physiquement, émotionnellement et spirituellement des personnes gravement malades, leur famille et leurs amis. Elle exploitait, jusqu'au mois de mai 2024, une résidence palliative dans la villa sise au chemin B\_\_\_\_\_, à C\_\_\_\_\_.

**b.** La commune de C\_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) est propriétaire de la parcelle sur laquelle se trouve ladite villa.

**B. a.** Le 29 février 2024, la fondation a adressé à l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) un préavis de réduction de l'horaire de travail (ci-après : RHT). Elle était contrainte à cesser son activité du 1<sup>er</sup> juin 2024 au 31 octobre 2024, ce qui toucherait cinq travailleurs.

La villa du chemin B\_\_\_\_\_ était mise à disposition de la fondation par la commune depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Auparavant, la fondation était locataire de la commune depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011. Elle devait libérer cette maison le 31 mai 2024 en raison des travaux d'agrandissement de l'école D\_\_\_\_\_. La commune mettait à sa disposition une nouvelle maison sise au chemin E\_\_\_\_\_, qui était en rénovation depuis décembre 2023, les travaux devant se poursuivre jusqu'à septembre ou octobre 2024.

Elle a produit, à l'appui de sa requête, une attestation de la commune du 23 novembre 2023 confirmant la situation. Dès que l'extension de l'école primaire D\_\_\_\_\_ avait été confirmée, la commune et la fondation avaient immédiatement pris les mesures requises pour assurer une mise à disposition de nouveaux locaux.

**b.** Par décision du 5 mars 2024, l'OCE a rejeté la demande de la fondation.

**C. a.** Le 19 avril 2024, la fondation a formé opposition auprès de l'OCE contre cette décision, concluant à l'octroi de l'indemnité en cas de RHT pour la période du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2024.

Elle a produit à l'appui de son opposition un courrier du 8 mars 2023, dans lequel la commune confirmait qu'elle allait rénover la maison du chemin E\_\_\_\_\_, pour une mise à disposition de la fondation. Son exécutif ne pouvait cependant pas garantir le délai de livraison pour le mois de mai 2024.

**b.** Par décision sur opposition du 27 mai 2024, l'OCE a confirmé sa décision du 5 mars 2024.

La perte de travail de la fondation n'était pas due à une mesure prise par les autorités. La commune avait agi comme n'importe quel propriétaire privé

souhaitant récupérer pour ses besoins les locaux loués à des tiers. Les motifs invoqués par la fondation étaient typiquement des risques normaux d'exploitation, de sorte que la perte de travail ne devait pas être prise en considération. La RHT ne pouvait être approuvée que pour une période maximale de trois mois.

- D. a.** Par acte du 25 juin 2024, la fondation a recouru auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice contre cette décision sur opposition, concluant à son annulation et au constat de son droit à une indemnité en cas de RHT du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2024.

Elle avait dû cesser son activité le 24 mai 2024 et la durée des travaux de rénovation de la nouvelle villa, pour sa mise en conformité avec les normes pour personnes à mobilité réduite, restait encore indéterminée.

En tant qu'autorité investie de la puissance publique, la commune était soumise à des intérêts publics et devait agrandir l'école pour répondre à l'évolution démographique. Sa perte de travail avait pour origine une mesure prise par une autorité. Il s'agissait d'un motif indépendant de sa volonté, qui n'aurait pas pu être évité par des mesures appropriées et économiquement supportables. Aucun tiers ne pouvait répondre du dommage. Il s'agissait d'un cas de rigueur.

La perte de travail n'était ni liée à la sphère interne de l'entreprise, ni due à des risques normaux d'exploitation. Les travaux n'étaient pas des réparations nécessaires et la fondation ne pouvait influencer, par aucune planification, sur les mesures prises par la commune. Les pertes de travail découlaient du chômage involontaire. Des travaux de démolition causés par l'agrandissement de l'école voisine et ordonnés par l'autorité n'étaient aucunement habituels pour une résidence palliative, ni susceptibles de toucher chaque employeur. Uniques et ponctuels, ils la touchaient davantage que d'autres établissements du quartier. Elle avait besoin de locaux commerciaux particuliers, avec des aménagements spécifiques, et le fait d'être soutenue par l'État de Genève impliquait qu'elle dépendait des pouvoirs publics pour la mise à disposition d'une nouvelle maison.

Le dépassement de la limite de trois mois ne s'opposait pas à l'octroi, sur le principe, de l'indemnité en cas de RHT.

**b.** Le 18 juillet 2024, l'OCE a persisté dans sa décision.

**c.** Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## **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 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.

**1.2** Interjeté dans la forme et le délai de trente jours prévus par la loi, le 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 la conformité au droit du refus de l'autorité intimée de mettre les salariés de la recourante au bénéfice de l'indemnité en cas de RHT du 1<sup>er</sup> juin au 31 août 2024.
3. La recourante affirme que la perte de travail devrait être prise en considération.

**3.1** Selon l'art. 31 al. 1 LACI, les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail lorsqu'ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum de l'assujettissement aux cotisations AVS (let. a), la perte de travail doit être prise en considération (art. 32 LACI ; let. b), le congé n'a pas été donné (let. c), la RHT est vraisemblablement temporaire et l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (let. d).

**3.2** L'art. 32 al. 1 let. a et b LACI précise que la perte de travail est prise en considération lorsqu'elle est due à des facteurs d'ordre économique et est inévitable et qu'elle est d'au moins 10% de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs de l'entreprise. Pour les cas de rigueur, le Conseil fédéral règle la prise en considération de pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités, à des pertes de clientèle dues aux conditions météorologiques ou à d'autres circonstances non imputables à l'employeur (art. 32 al. 3 1<sup>re</sup> phr. LACI).

Le Conseil fédéral a ainsi notamment prévu à l'art. 51 al. 1 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) que les pertes de travail consécutives à des mesures prises par les autorités, ou qui sont dues à d'autres motifs indépendants de la volonté de l'employeur, sont prises en considération lorsque l'employeur ne peut pas les éviter par des mesures appropriées et économiquement supportables ou faire répondre un tiers du dommage. La perte de travail est notamment à prendre en considération lorsqu'elle est causée par l'interdiction d'importer ou d'exporter des matières premières ou des marchandises (let. a), le contingentement des matières premières ou des produits d'exploitation, y compris les combustibles (let. b), des restrictions de transport ou la fermeture des voies d'accès (let. c), des interruptions de longue durée ou des restrictions notables de l'approvisionnement en énergie (let. d), des dégâts causés par les forces de la nature (let. e ; art. 51 al. 2 OACI).

À titre d'autres motifs indépendants de la volonté de l'employeur qui peuvent entraîner une indemnisation, peuvent être cités l'exercice de pressions diverses pour faire stopper une activité sportive dangereuse consécutivement à un drame (ATF 128 V 305) ou l'incendie de l'immeuble sur lequel travaillaient des couvreurs (arrêt du Tribunal fédéral C 217/01 du 10 mars 2003).

Pour que les motifs prévus à l'art. 51 al. 2 OACI puissent entraîner une indemnisation en cas de perte de travail, il faut que l'employeur ne puisse avoir été en mesure de les prévoir. Lorsque les pertes de travail sont causées par des mesures annoncées de longue date par des collectivités publiques au moyen d'une publication suffisante, elles n'entraînent en principe pas d'indemnisation (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 17 *ad* art. 32).

Dans l'arrêt sur lequel se fonde cet auteur, les travaux et les restrictions de trafic à proximité et provoquant une baisse de fréquentation de l'établissement public concerné avaient été annoncés à l'avance, de sorte que la recourante aurait dû différer l'engagement des collaborateurs engagés juste avant le début des travaux, pour diminuer le dommage. Pour les autres employés sous contrat de durée indéterminée, le refus de l'indemnité au motif que la perte de travail était évitable n'était pas fondé (arrêt du Tribunal fédéral C 218/02 du 22 novembre 2022 consid. 3.2).

**3.3** Aux termes de l'art. 33 al. 1 let. a LACI, une perte de travail n'est pas prise en considération lorsqu'elle est due à des mesures touchant l'organisation de l'entreprise, tels que travaux de nettoyage, de réparation ou d'entretien, ou à d'autres interruptions habituelles et réitérées de l'exploitation, ou encore à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer.

Doivent être considérés comme des risques normaux d'exploitation au sens de cette disposition les pertes de travail habituelles, c'est-à-dire celles qui, d'après l'expérience de la vie, surviennent périodiquement et qui, par conséquent, peuvent faire l'objet de calculs prévisionnels. Les pertes de travail susceptibles de toucher chaque employeur sont des circonstances inhérentes aux risques d'exploitation généralement assumés par une entreprise. Ce n'est que lorsqu'elles présentent un caractère exceptionnel ou extraordinaire qu'elles ouvrent le droit à une indemnité en cas de RHT. La question du risque d'exploitation ne saurait par ailleurs être tranchée de manière identique pour tous les genres d'entreprises, ce risque devant au contraire être apprécié dans chaque cas particulier, compte tenu de toutes les circonstances liées à l'activité spécifique de l'exploitation en cause (ATF 138 V 333 consid. 4.2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_532/2023 du 17 avril 2024 consid. 4.2). L'exception de l'art. 33 al. 1 let. a LACI ne vaut pas seulement pour les pertes de travail dues à des facteurs d'ordre économique selon l'art. 32 al. 1 LACI, mais s'applique également aux cas de rigueur au sens des art. 32 al. 3 LACI et 51 OACI (ATF 138 V 333 consid. 4.2.1 ; 128 V 305 consid. 4b ; 121 V 371 consid. 2c et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_399/2022 du

21 août 2023 consid. 4.3). Plus le risque est imprévisible, plus la perte de travail qui en découle sera susceptible d'être prise en considération et pourra déboucher sur une indemnisation (Boris RUBIN, *op. cit.*, n. 13 et 17 *ad art.* 33).

Selon la jurisprudence, les travaux de construction routière ayant des incidences sur la circulation aux alentours d'un local commercial ne peuvent pas être qualifiés d'exceptionnels, d'autant que la phase de gêne la plus forte a relativement peu duré. De telles situations sont régulières et répétitives et peuvent affecter tout employeur. Les éventuelles pertes de travail liées à de telles difficultés d'accès à un commerce sont prévisibles et calculables et relèvent donc du risque normal d'exploitation (arrêt du Tribunal fédéral C 121/05 du 11 août 2005). Les pertes de travail pouvant résulter d'une fermeture totale ou partielle des voies d'accès à un restaurant pour cause d'assainissement de l'autoroute sont prévisibles et font donc partie du risque normal d'exploitation (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_302/2013 du 5 juillet 2013 consid. 6.2 ; C 60/01 du 17 juillet 2001).

Font notamment partie des risques normaux d'exploitation les situations suivantes : les fluctuations régulières du carnet de commandes et les pertes de travail dues à des travaux de rénovation et de révision ; les variations du taux d'occupation engendrées par une situation concurrentielle tendue ; les pertes de travail dues, dans le secteur de la construction, à la nécessité de différer des travaux en raison de l'insolvabilité du maître d'ouvrage ou au retard d'un projet en raison d'une procédure d'opposition pendante ; les pertes de travail consécutives à la maladie, à un accident ou à d'autres absences de l'employeur ou d'un dirigeant (Secrétariat d'État à l'économie [SECO], directive LACI RHT [Bulletin LACI RHT], Marché du travail/Assurance-chômage [TC], état au 1<sup>er</sup> juillet 2024, n. D6).

4. La jurisprudence distingue le patrimoine administratif et le patrimoine financier de l'État, précisant que lorsqu'il gère ce dernier, l'État agit comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (arrêts du Tribunal fédéral 4A\_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1 ; 1C\_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3).

Relèvent du patrimoine administratif de l'État toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique (ATF 143 I 37 consid. 6.1 ; 138 I 274 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.3.1). Appartiennent en revanche au patrimoine financier de l'État les biens qui, n'étant pas affectés à une fin d'intérêt public, ont la valeur d'un capital et peuvent produire à ce titre un revenu, voire être réalisés. La gestion du patrimoine financier et des ressources de l'État ne sert qu'indirectement à l'exécution des tâches publiques. L'État ne détient les biens du patrimoine financier qu'à raison de leur valeur d'échange ; il s'agit d'une prestation de moyen qui permet à l'administration d'effectuer les tâches publiques (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_379/2014 précité consid. 5.3).

5. **5.1** En l'espèce, la recourante affirme que l'autorité intimée aurait écarté à tort l'existence d'une mesure prise par les autorités, soit en l'occurrence les autorités communales. En effet, la commune aurait agi comme autorité investie par la puissance publique dans l'intérêt public lui dictant d'agrandir l'école D \_\_\_\_\_ pour répondre à l'évolution démographique.

Néanmoins, la mesure à l'origine de la situation de la recourante, contrainte de quitter la villa dans laquelle elle exploitait une résidence palliative, n'est pas directement l'agrandissement de l'école voisine, mais la fin de la mise à disposition de la villa par la commune, qui a besoin de retrouver pleine disposition du bien immobilier dont elle est propriétaire. La recourante a indiqué avoir été dans un premier temps locataire de la commune, qui lui avait ensuite mis à disposition la villa. Ladite villa appartenait donc, lors de sa mise à disposition à la recourante, au patrimoine financier de la commune, et non à son patrimoine administratif, et ceci même si la commune l'a récupérée dans le but de l'affecter à son patrimoine administratif afin d'y agrandir l'école voisine. Le terme mis à la mise à disposition correspond ainsi à l'exercice de ses prérogatives de propriétaire de son patrimoine financier par la commune.

L'autorité intimée était par conséquent fondée à retenir que la commune avait agi comme n'importe quel propriétaire privé qui souhaitait récupérer son bien et que la perte de travail n'était par conséquent pas due à une mesure prise par les autorités au sens des art. 32 al. 3 LACI et 51 al. 1 OACI.

**5.2** Reste à examiner s'il existait en l'espèce d'autres circonstances non imputables à l'employeur au sens de l'art. 32 al. 3 LACI qui n'étaient pas inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur devait assumer au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI.

En l'occurrence, la volonté de la propriétaire, soit la commune, de récupérer son bien immobilier afin de l'utiliser à d'autres fins constitue une circonstance indépendante de la volonté de l'employeur, soit la recourante.

Toutefois, il ressort du dossier que la situation était connue de longue date, ce qui laissait le temps à la recourante pour prendre les mesures nécessaires à la gestion de la situation. En effet, selon l'article de F \_\_\_\_\_ du 1 \_\_\_\_\_, l'agrandissement de l'école avait alors été voté plus de quatre ans auparavant, ce qui ramène au début de l'année 2019. Si, initialement, la résidence palliative ne devait pas être touchée, tel n'avait ensuite plus été le cas, ce qui avait conduit à étudier quatre options différentes, dont l'achat d'une nouvelle maison, pour finir par opter par la rénovation de la villa du chemin E \_\_\_\_\_. La commune a confirmé cette solution en mars 2023, sans pouvoir garantir la disponibilité de la villa en mai 2024, de sorte que la recourante avait encore plus d'une année pour prendre d'éventuelles autres mesures.

À cela s'ajoute que la situation vécue par la recourante ne revêt pas un caractère exceptionnel et extraordinaire. Le fait, pour un employeur, de devoir quitter des

locaux dans lesquels il exerce son activité et en trouver de nouveaux constitue au contraire une situation que peut vivre, d'après l'expérience de la vie, tout employeur qui n'est pas propriétaire des locaux occupés. La perte de travail qui en résulte relève ainsi des risques normaux d'exploitation. Le fait que la recourante ait une activité spécifique qui nécessite des locaux aménagés de manière particulière ne change rien à ce qui précède, pas plus que le motif pour lequel la commune a eu besoin de libérer son bien immobilier.

Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée était fondée à retenir que le cas d'espèce relevait des risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a *in fine* LACI, qu'il n'existait pas de perte de travail devant être prise en considération et, par conséquent, à refuser l'octroi de l'indemnité pour RHT aux salariés de la recourante.

**6. 6.1** Dans ces circonstances, la décision de l'autorité intimée est conforme au droit et le recours, mal fondé, sera rejeté.

**6.2** La procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA et vu l'art. 61 let. 1<sup>bis</sup> 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

La présidente

Nathalie KOMAISKI

Justine BALZLI

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