

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2383/2019

ATAS/1049/2019

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 11 novembre 2019

6^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENÈVE

recourant

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, sis Service juridique, rue
des Gares 16, case postale 2660, GENÈVE

intimé

**Siégeant : Valérie MONTANI, Présidente ; Teresa SOARES et Jean-Pierre WAVRE,
Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré), né le _____ 1990, a bénéficié d'un délai cadre d'indemnisation du 17 janvier 2017 au 16 janvier 2019.
2. Par décision du 26 septembre 2017, l'OCE a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré dès le 1^{er} août 2017 au motif que l'assuré avait déjà subi 48 jours de suspension de son droit à l'indemnité et ne s'était pas présenté à une mesure emploi prévue du 28 août au 20 novembre 2017, qu'il n'avait pas remis de recherches personnelles d'emploi (RPE) pour août 2017 et qu'il ne s'était pas présenté à un entretien de conseil le 18 septembre 2017, sans justification.
3. Par décision du 7 novembre 2017, l'OCE a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité pour une durée de 47 jours, au motif qu'il n'avait pas postulé à un emploi assigné le 25 juillet 2017.
4. Le 5 février 2018, l'assuré s'est réinscrit à l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP).
5. Le 13 février 2018, la Caisse de chômage UNIA a informé l'assuré qu'elle soumettrait son cas à l'OCE pour déterminer son aptitude au placement.
6. Le 26 mars 2018, l'OCE a informé l'assuré que son aptitude au placement pourrait lui être reconnue dès sa réinscription, pour autant qu'il se conforme à toutes ses obligations pendant une durée de trois mois.
7. Par décision du 2 mai 2018, l'OCE a confirmé l'inaptitude au placement de l'assuré, au motif que ses RPE avant sa réinscription étaient insuffisantes en quantité et qualité et que celles de février 2018 étaient insuffisantes en qualité.
8. Par décision du 13 juin 2018, l'OCE a partiellement admis l'opposition faite par l'assuré à la décision du 2 mai 2018 et a déclaré celui-ci apte au placement dès le 5 février 2018.
9. Par décision du 15 juin 2018, l'OCE a suspendu le droit de l'assuré à l'indemnité pendant une durée de 20 jours, pour RPE nulles pendant la période précédant son inscription (décembre 2017 et janvier 2018) et mentionné qu'en cas de nouveau manquement son aptitude au placement serait réexaminée.
10. Le 6 novembre 2018, l'assuré a informé sa conseillère en personnel qu'il s'était cassé les deux mains et a communiqué un certificat des Hôpitaux Universitaires de Genève (ci-après : les HUG) attestant d'un arrêt de travail total du 5 novembre au 2 décembre 2018.
11. Par décision du 26 novembre 2018, l'OCE a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré dès le 1^{er} octobre 2018, au motif qu'il n'avait pas remis ses RPE pour octobre 2018 ; le recourant avait démontré qu'il ne prenait pas au sérieux ses devoirs et obligations de demandeur d'emploi, notamment en cherchant activement un emploi salarié, de sorte qu'il ne remplissait pas les conditions subjectives de l'aptitude au placement.

12. Le 4 février 2019, l'assuré a fait opposition à cette décision, en faisant valoir qu'il avait été victime d'un accident le 31 octobre 2018, qu'une intervention chirurgicale avait eu lieu le 5 novembre 2018, que son arrêt de travail avait été rectifié, soit débuté un jour après l'accident, le 1^{er} novembre 2018 ; il avait été prolongé jusqu'au 16 février 2019 ; il n'avait pas pu envoyer ses justificatifs d'octobre 2018 dans le délai car il avait deux plâtres provisoires et était dans l'attente de l'opération du 5 novembre 2018 ; il vivait seul, sans possibilité de demander à une tierce personne de communiquer ses justificatifs. Il a transmis un certificat du 4 décembre 2018 des HUG attestant d'un arrêt de travail total du 1^{er} novembre 2018 au 4 janvier 2019 et un certificat du 28 janvier 2019 des HUG attestant d'un arrêt de travail du 4 janvier au 16 février 2019.
13. Le 5 février 2019, l'ORP a annulé le dossier de l'assuré.
14. Par courriel du 21 mars 2019, l'assuré a communiqué à sa conseillère en personnelle une partie des justificatifs de RPE pour février et mars 2019.
15. Le 29 mars 2019, il a communiqué à l'OCE un certificat du 9 mars 2019 des HUG attestant d'un arrêt de travail total du 16 février au 25 mars 2019.
16. Le 29 avril 2019, l'assuré s'est réinscrit à l'ORP, en communiquant un certificat du 29 avril 2019 des HUG attestant d'une reprise de travail à 100 % dès le 26 mars 2019. Un nouveau délai cadre a été ouvert du 29 avril 2019 au 28 avril 2021.
17. Le 3 mai 2019, l'assuré a communiqué à l'OCE un rapport médical des HUG du 18 décembre 2018, attestant d'une fracture de base 5^{ème} métacarpien droit et du pôle distal scaphoïde gauche triquetrum dorsal gauche, d'une intervention le 5 novembre 2018 (embrochage et suspension, selon le compte rendu opératoire du 7 novembre 2018) et une immobilisation par plâtre bilatéral ainsi qu'une mention «↑broches 21.12.18 ».
18. Par décision du 14 mai 2019, l'OCE a déclaré l'opposition de l'assuré du 1^{er} février 2019 recevable ; le délai d'opposition devait lui être restitué, l'assuré ayant valablement démontré avoir été empêché d'agir en temps utile pour une cause indépendante de sa volonté, à tout le moins jusqu'en février 2019, dès lors qu'il était plâtré au niveau des deux membres supérieurs, et qu'un retrait des broches n'était envisagé que le 21 décembre 2018. Il a rejeté l'opposition de l'assuré, en considérant que le certificat médical ne prouvait pas l'empêchement de remettre les RPE dans le délai imparti, puisque le certificat médical produit ne faisait pas état d'une incapacité à faire face à ses obligations administratives, d'une part, et qu'il lui était loisible de mandater un tiers, d'autre part. Il était dans tous les cas attendu de sa part qu'il se conforme à ses devoirs à tout le moins dès le 6 mars 2019 et qu'il remette ses démarches à cette occasion, son incapacité totale de travail ayant pris fin à cette date, ce qu'il n'avait pas fait, ses démarches du mois d'octobre 2018 ne figurant, à ce jour, pas dans son dossier.
19. Le 14 juin 2019, l'assuré a recouru à l'encontre de la décision précitée auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, en faisant valoir qu'il avait

reçu différentes demandes de la part de l'OCE pour des documents à fournir, dont les justificatifs pour les mois de février, mars et avril mais par pour octobre ; il se retrouvait dans cette situation en raison d'une erreur de date des HUG ; il demandait le versement de ses prestations de chômage, sa situation économique étant précaire et dénigrante. Il a notamment joint ses RPE pour octobre 2018.

20. Le 23 juillet 2019, l'OCE a conclu au rejet du recours, en relevant que les RPE d'octobre 2018 avaient été remises hors du délai fixé au 5 novembre 2018 et que l'assuré aurait pu les remettre avec son courriel du 21 mars 2019.
21. Le 8 octobre 2019, l'assuré a répliqué en relevant qu'en raison des suites de son accident, il n'avait pas pu remettre ses RPE d'octobre 2018 dans le délai ; c'était pour ce motif que le délai d'opposition lui avait d'ailleurs été restitué ; il était puni deux fois car il devait restituer à la SUVA les indemnités déjà versées ; même si ses RPE d'octobre 2018 étaient tardives, l'inaptitude ne devait intervenir qu'après un troisième manquement ce qui n'était pas son cas, ce d'autant que l'inaptitude au placement ne devait pas être prononcée à la légère.
22. Le 4 novembre 2019, les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle.

Le recourant a notamment déclaré : « Je me suis cassé les deux mains le 31 octobre 2018, je me suis totalement remis hormis quelques douleurs résiduelles. On m'a mis deux plâtres provisoires le 1^{er} novembre aux HUG, j'ai ensuite été opéré le 5 novembre. A mon souvenir je suis retourné ce jour-là aux HUG. On m'a mis des broches à la main droite et j'ai eu une complication car je ne tolérais pas celles-ci. On a dû me les enlever en urgence le 21 décembre. Après le 5 novembre j'avais encore deux plâtres aux mains et cela a aussi été le cas après le 21 décembre. J'ai enlevé le plâtre à la main droite le 25 mars 2019 et celui à la main gauche 20 jours avant. J'avais fait mes recherches d'emploi pour le mois d'octobre 2018 mais je n'ai pas pu les remettre. Après mon opération du 5 novembre j'ai été très souvent au téléphone avec le Service juridique de l'OCE pour savoir s'il disposait de tous les documents nécessaires, en particulier parce que mon médecin avait mentionné dans mon premier certificat une date erronée. On m'a dit autour de janvier - février 2019 que je devais transmettre mes recherches pour janvier, février et mars 2019, ce que j'ai fait. Ensuite autour de mai 2019 on m'a dit qu'il manquait les recherches d'octobre 2018. Je me rappelle les avoir envoyées juste après la demande du service juridique mais je ne sais plus si c'est par mail ou courrier. Je ne me rappelle pas quand je les ai communiquées à l'OCE. La SUVA a suspendu mes indemnités après que la Caisse ait informée la SUVA de mon inaptitude au placement et elle m'a demandé le remboursement des indemnités déjà versées.

La représentante de l'intimé a conclu à l'admission du recours, en précisant que les RPE pour octobre 2018 pouvaient être prises en compte en raison de l'accident du recourant.

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 en temps utile, le recours est recevable (art. 60 LPGA).
3. Le litige porte sur la question de l'aptitude au placement du recourant dès le 1^{er} octobre 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^{ème} 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 (Audit Letter, Édition 2018/2, septembre 2018).

S'agissant d'un assuré qui avait refusé à répétées 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. 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).
6. En l'occurrence, par décision du 15 juin 2018, le recourant a subi une sanction de 20 jours de suspension de son droit à l'indemnité ; cependant, dès lors que ses RPE pour le mois d'octobre 2018 doivent être prises en compte, au regard de l'accident dont il a été victime le 31 octobre 2018, lequel l'a empêché de les remettre dans le délai légal, il convient d'admettre, suivant la proposition de l'intimé, que la décision litigieuse prononçant l'inaptitude au placement du recourant dès le 1^{er} octobre 2018 n'est pas justifiée.
7. Partant, le recours sera admis et la décision litigieuse annulée, étant constaté que le recourant est apte au placement au-delà du 1^{er} octobre 2018.
8. Pour le surplus, la procédure est gratuite.

**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 de l'intimé du 14 mai 2019.
4. Dit que la procédure est gratuite.
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

Julia BARRY

Valérie MONTANI

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