



POUVOIR JUDICIAIRE

A/3948/2019

ATAS/221/2020

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 16 mars 2020

6^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié c/o M. B_____, à COINTRIN

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 _____ 1993, a bénéficié de plusieurs délais-cadre d'indemnisation (du 16 janvier 2014 au 15 janvier 2016, du 1^{er} décembre 2016 au 30 novembre 2018 et du 1^{er} décembre 2018 au 30 novembre 2020).
2. Le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage a été suspendu :
 - Par décision du 12 novembre 2015, pour une durée de 15 jours, pour non présentation à un entretien de conseil prévu le 4 novembre 2015.
 - Par décision du 15 janvier 2016, pour une durée de 19 jours, pour recherches personnelles d'emploi (RPE) nulles en décembre 2015.
 - Par décision du 14 février 2017, pour une durée de 18 jours, pour RPE insuffisantes durant les derniers mois d'un contrat de durée déterminée.
 - Par décision du 19 avril 2017, pour une durée de 19 jours, pour RPE nulles en mars 2017.
3. Par décision du 21 avril 2017, l'Office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré dès le 12 avril 2017 en raison des quatre décisions de sanctions précitées, lesquelles totalisaient 71 jours de suspension, et de l'absence de l'assuré à un entretien de conseil prévu le 12 avril 2017.

En ne se présentant pas à son dernier entretien de conseil malgré les quatre précédentes sanctions, l'assuré avait clairement démontré qu'il n'était pas disposé à se conformer à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.
4. L'assuré s'est réinscrit à l'Office régional du placement (ci-après : l'ORP) le 27 septembre 2018.
5. À teneur du plan d'actions du 29 novembre 2018, l'assuré devait effectuer au minimum dix RPE par mois, et remettre à l'ORP le formulaire en fin de mois ou au plus tard le 5 du mois suivant.
6. Le 29 novembre 2018, l'assuré a remis à l'OCE un formulaire de RPE pour novembre 2018, en mentionnant cinq RPE, dont trois visites personnelles et deux téléphones.
7. Selon le procès-verbal de l'entretien de service du 29 novembre 2018, le dernier délai-cadre de deux ans arrivait à échéance le 30 novembre 2018, et il convenait d'examiner l'ouverture d'un nouveau délai-cadre au 1^{er} décembre.
8. Le 7 janvier 2019, l'assuré a remis à l'OCE un formulaire de RPE pour décembre 2018, en mentionnant huit RPE, dont quatre visites personnelles et deux téléphones.
9. Par courrier du 8 janvier 2019, l'OCE a informé l'assuré qu'au vu de ses antécédents, une aptitude au placement pourra lui être reconnue dès la date de sa réinscription, pour autant qu'il remplisse ses obligations de demandeur d'emploi

pendant une durée de trois mois. Tout nouveau manquement entraînerait immédiatement la confirmation de son inaptitude au placement dès le 27 septembre 2018.

10. Par décision du 11 janvier 2019, l'OCE a confirmé l'inaptitude au placement de l'assuré dès le 27 septembre 2018, au motif que, s'il avait bien rempli ses obligations envers l'ORP en matière d'entretiens de conseil des 4 octobre et 29 novembre 2018, il n'avait effectué aucune RPE avant sa réinscription, ni pour les périodes de contrôle de septembre (du 28 au 30), ni pour le mois d'octobre 2018, et que pour le mois de novembre 2018, il n'avait remis que 5 RPE au lieu de 10, n'avait pas fait quittancer ses visites personnelles par un timbre humide, n'avait jamais mentionné les adresses, noms et fonctions de ses interlocuteurs, ni les numéros de téléphone des établissements. L'assuré ne remplissait donc toujours pas les critères subjectifs de l'aptitude au placement.
11. Dans une attestation du 3 avril 2019, la docteure C_____, spécialiste FMH en médecine interne, a certifié que l'assuré avait subi un problème de santé le 23 août 2018 ayant contribué à la perte de son emploi et qu'il n'était pas apte à s'occuper correctement de ses affaires personnelles ; un traitement avait été instauré avec un contrôle encore très insuffisant des paramètres biologiques le 22 octobre 2018.
12. Le 10 avril 2019, l'assuré a fait opposition à l'encontre de la décision de l'OCE du 11 janvier 2019.

Il avait, à la suite de ses problèmes de santé, démissionné et effectué des RPE « tant bien que mal ». Il joignait l'attestation du 3 avril 2019 à son courrier. Il avait remis ses recherches des mois de septembre et octobre à son conseiller qui ne les avait pas enregistrées. Par ailleurs, celui-ci ne lui avait jamais fait de remarques sur ses RPE. Il s'était rendu à tous ses rendez-vous et aucune explication particulière ne lui avait été donnée par son conseiller. Il était injuste de tenir compte des manquements lors du premier placement, car depuis il avait été en emploi et s'était conformé aux règles du travail. Il avait appris de ses erreurs. Il effectuait actuellement des recherches sans relâche et souhaitait que sa situation s'améliore au plus vite afin qu'il retrouve une certaine stabilité dans sa vie. Il requérait par conséquent une reconsidération de la décision.

13. Par décision du 24 mai 2019, l'OCE a déclaré l'assuré apte au placement avec une disponibilité à l'emploi de 100 % dès le 1^{er} décembre 2018.

Depuis sa réinscription le 1^{er} décembre 2018, il s'était présenté aux entretiens de conseil et avait activement recherché un emploi et remis les formulaires y relatifs dans les délais impartis.

14. Par courriel du 7 juin 2019, le conseiller en personnel de l'assuré a communiqué à celui-ci une assignation à un emploi vacant de chauffeur-livreur déménageur auprès d'D_____ Facility Services SA. Il devait postuler d'ici au 11 juin 2019 en envoyant un e-mail par le biais du formulaire en ligne, et lui envoyer immédiatement la preuve de sa postulation.

15. L'assuré a eu un entretien de conseil le même jour. Le procès-verbal dudit entretien mentionne qu'une assignation a été envoyée à l'assuré.

Le plan d'actions signé par l'assuré à cette date mentionne que l'assuré s'engage notamment à relever quotidiennement sa boîte e-mail privée pour prendre connaissance des communications de l'OCE et y donner suite dans les délais.

16. Par décision du 9 juillet 2019, l'OCE a déclaré l'opposition de l'assuré du 10 avril 2019 irrecevable pour cause de tardiveté.
17. L'assuré a eu un entretien de conseil le 18 juillet 2019, lors duquel un délai au 22 juillet 2019 lui a été accordé pour envoyer la preuve de sa postulation suite à l'assignation à D_____ du 7 juin 2019.
18. Dans un formulaire du 25 juillet 2019, D_____ Facility Services SA a indiqué à l'OCE que l'assuré n'avait pas pris contact avec elle pour le poste de chauffeur-livreur déménageur.
19. Par courrier du 29 juillet 2019, l'OCE a fixé un délai au 12 août 2019 à l'assuré pour qu'il explique par écrit pourquoi il n'avait pas fait acte de candidature auprès de D_____ SA.
20. Le 9 août 2019, l'assuré a indiqué qu'il n'avait pas réussi à postuler sur le site internet de D_____ SA car il n'avait pas réussi à se créer un espace candidat, comme demandé ; malgré cela, il avait quand même pu faire sa recherche, à travers une connaissance, Monsieur E_____ qui y travaillait, lequel pouvait mieux regarder avec ses supérieurs pour un poste qui puisse lui convenir, mais il n'avait encore eu aucun retour en l'état.
21. Par décision du 14 août 2019, l'OCE a déclaré l'assuré inapte au placement dès le 12 juin 2019.

L'assuré ne s'était pas conformé à ses obligations en matière d'assignation d'emploi ; sa faute devait être qualifiée de grave. Partant, en regard des nombreuses décisions de suspension dont il avait déjà fait l'objet pour s'être soustrait à ses obligations en tant que demandeur d'emploi, l'assuré ne remplissait à nouveau plus les critères de l'aptitude au placement.

22. Le 11 septembre 2019, l'assuré a fait opposition à cette décision.

L'assignation du 7 juin 2019 était arrivée dans ses courriers indésirables, et il n'en avait par conséquent pas eu connaissance à ce moment-là. De plus, il n'avait pas le souvenir de l'avoir reçue par poste. Il avait des problèmes avec sa boîte aux lettres et il lui était difficile de récupérer la totalité de son courrier. Lors de l'entretien avec son conseiller, le 18 juillet 2019, celui-ci avait dit qu'il devait remettre la preuve de sa postulation. Ne sachant pas de quoi il s'agissait, il lui avait posé la question et le conseiller n'avait pas su lui répondre et lui donner des renseignements complémentaires. Il avait alors procédé à des recherches sur son téléphone et avait trouvé le mail de l'assignation qui se trouvait dans ses courriers indésirables. Il avait

immédiatement procédé à la postulation via internet. Malheureusement, il n'avait pas d'ordinateur et la personne qui l'aidait à le faire était en vacances. Il avait tout essayé avec son smartphone mais sans succès, son niveau informatique n'étant pas bon. Pris de panique, il avait remis son dossier de candidature à un ami qui travaillait chez D_____ SA, Monsieur E_____, qui lui-même l'avait remis à son supérieur, Monsieur F_____. C'était le seul moyen qu'il avait trouvé pour pouvoir effectuer sa postulation et suivre la demande de l'ORP.

Il a joint un courriel adressé le 10 septembre 2019 par M. F_____, de D_____ SA, à M. E_____, attestant avoir reçu une candidature spontanée de l'assuré pour un poste de magasinier cariste auquel il n'avait malheureusement pas pu répondre positivement, n'ayant actuellement aucun poste de ce type à pourvoir dans son domaine de supervision.

23. Par décision du 25 septembre 2019, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré du 11 septembre 2019, au motif qu'il avait une nouvelle fois failli à ses obligations envers l'assurance-chômage, en faisant échouer une possibilité concrète d'obtenir un emploi convenable qui lui aurait permis d'écourter sa situation de chômage. Au vu des nombreuses décisions de suspension prononcées à son encontre, c'était à juste titre que son aptitude au placement avait été niée.

24. Le 23 octobre 2019, l'assuré a recouru auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice à l'encontre de la décision précitée, concluant à ce que son dossier soit à nouveau examiné et son aptitude au placement prononcée.

Il reprenait les arguments développés dans son opposition, relatifs à son impossibilité de postuler dans le délai imparti.

25. Le 21 novembre 2019, l'OCE a conclu au rejet du recours.

Le recourant devait également consulter sa boîte de courriels indésirables. Par ailleurs, il ressortait de l'entretien de conseil du 7 juin 2019 que le recourant était au courant de l'assignation litigieuse. Enfin, selon le plan d'actions du même jour, le recourant s'était engagé à relever quotidiennement sa boîte mail. Par conséquent, ses excuses n'étaient pas valables.

26. Le recourant ne s'est pas présenté, sans excuse, à l'audience convoquée par la chambre de céans le 16 décembre 2019.

Les représentants de l'OCE ont indiqué avoir constaté que le recourant avait effectivement postulé auprès de D_____ SA, mais ils ne pouvaient pas dire si c'était pour le poste auquel il avait été assigné le 7 juin 2019. Ils avaient tenu compte du fait qu'il avait commis plusieurs manquements alors qu'il était reconnu inapte au placement, manquements qui n'avaient pas été sanctionnés par une décision formelle. En tenant compte de ceux-ci le recourant cumulait en théorie plus de 45 jours de suspension pendant la période de deux ans antérieure au dernier manquement, soit au défaut de postulation suite à l'assignation du 7 juin 2019. Le comportement général du recourant n'allait pas vers un respect des obligations. Il

avait fourni un certificat médical du 3 avril 2019, lequel évoquait des difficultés à s'occuper correctement de ses affaires personnelles. Cela ne voulait toutefois pas encore dire qu'il n'était pas apte à faire des recherches d'emploi, se rendre à un entretien de conseil, répondre à une assignation. Dans la décision du 11 janvier 2019, les divers manquements avaient été énumérés. Il se fondaient sur ceux-ci pour asseoir l'inaptitude au placement en plus du dernier manquement. Ils constataient que le recourant avait reçu les courriels de son conseiller, notamment un courriel du 15 mars 2019 le convoquant pour un entretien le 29 avril 2019, qu'ils produisaient. Il ne paraissait pas vraisemblable que le courriel de l'assignation ne lui soit pas parvenu, ce d'autant qu'il a invoqué ce motif dans un deuxième temps. Le conseiller en personnel leur avait confirmé qu'il avait bien envoyé le courriel d'assignation au recourant, mais il n'avait pas pu confirmer qu'il avait parlé de cette assignation lors de l'entretien de conseil du 7 juin 2019. Parfois, les conseillers en personnel envoyaient lors de l'entretien de conseil les courriels d'assignation à l'assuré ; en l'occurrence, ce n'était pas ce qui s'était passé.

27. 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 - 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 12 juin 2019.
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 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, 2ème 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).

b. Dans une jurisprudence abondante et bien établie, le Tribunal fédéral a de longue date considéré que 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 123 V 214 consid. 3 ; ATF 120 V 392 consid. 1 p. 394 et les références ; Pascal GIORGIS, (In)aptitude du chômeur qui viole ses obligations ? *in* Panorama III en droit du travail, 2017, p. 329 ; Boris RUBIN, Assurance-chômage et service public de l'emploi, 2019, no. 184 p. 39).

L'inaptitude au placement doit cependant reposer sur un manquement non déjà sanctionné : dans un arrêt du 14 novembre 2007, le Tribunal fédéral a annulé une décision d'inaptitude au placement prononcée sur la base des mêmes faits dont l'ORP avait connaissance au moment où il avait rendu des décisions de suspension. Cette sanction plus sévère (soit l'inaptitude au placement) n'étant fondée sur aucun autre grief à l'encontre de l'assuré, elle n'avait pas lieu d'être (arrêt du Tribunal fédéral C 265/06 du 14 novembre 2007 consid. 4.3).

Se fondant sur les cas concrets tranchés par le Tribunal fédéral, la doctrine a relevé qu'en vertu des principes de proportionnalité et de prévisibilité ainsi que de l'obligation de renseigner et de conseiller à charge des organes de l'assurance-chômage, l'inaptitude au placement ne pouvait être retenue qu'en présence de manquements répétés et au terme d'un processus de sanctions de plus en plus longues s'agissant des jours de suspension. Il fallait également que les fautes aient été commises en l'espace de quelques semaines ou quelques mois, et qu'un ou plusieurs manquements correspondent à des fautes moyennes ou graves. Au cas où seules quelques fautes légères avaient été commises, l'aptitude au placement ne pouvait être niée. Ainsi, l'assuré devait pouvoir se rendre compte, au vu de la gradation des sanctions prononcées, que son comportement compromettrait de plus en plus son droit à l'indemnité (P. GIORGIS, op. cit., p. 331-332 ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 24 ad art. 15).

c. La pratique du Tribunal fédéral semble s'être quelque peu durcie depuis 2012 (P. GIORGIS, op. cit., p. 332 ss). Ainsi, dans un arrêt du 16 août 2012, notre Haute Cour a retenu, s'agissant d'un assuré qui avait refusé à répétition de participer à des mesures d'intégration de l'assurance-chômage, que cela suffisait à

nier son aptitude au placement. Il a précisé que les entretiens avaient 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).

Dans un arrêt de juin 2014, le Tribunal fédéral a confirmé la décision d'inaptitude au placement prononcée par un organe de l'assurance-chômage dans le cas d'un assuré sanctionné par deux décisions de suspension de 21 jours chacune pour ne pas avoir pris contact avec une personne responsable en vue d'un programme d'emploi temporaire, puis par une suspension de 7 jours pour avoir manqué un entretien de conseil. Le quatrième manquement de l'assuré, à savoir l'absence de postulation à un emploi qui lui avait été assigné – soit un manquement de nature différente des trois premiers –, a conduit à une décision d'inaptitude au placement, le Tribunal fédéral relevant que l'ensemble du comportement de l'assuré est déterminant pour l'examen de l'aptitude au placement (arrêt du Tribunal fédéral 8C_246/2014 du 24 juin 2014 consid. 3.2).

Dans un arrêt subséquent d'août 2014, le Tribunal fédéral a retenu l'inaptitude au placement d'un assuré qui avait été sanctionné à sept reprises pour des durées comprises entre 5 et 22 jours, durant sept mois consécutifs, pour des recherches d'emploi jugées insuffisantes. Le huitième mois, son aptitude au placement a été niée au motif que malgré les sanctions successives, l'assuré s'était limité à effectuer une à deux recherches d'emploi par mois. Ce dernier avait tenté de justifier le peu de recherches par le fait qu'il souffrait de troubles médicaux. Le Tribunal fédéral a justifié l'inaptitude au placement en relevant qu'il était conforme au droit et à la pratique de nier l'aptitude au placement d'un assuré qui n'avait pas fait suffisamment de recherches d'emploi sans pouvoir se prévaloir de motifs médicaux convaincants (arrêt du Tribunal fédéral 8C_480/2014 du 11 août 2014 consid. 3.2).

Ces deux arrêts ont été critiqués par certains auteurs de doctrine, relevant qu'une sanction devrait reposer sur une base légale, laquelle doit définir l'infraction et prévoir la peine encourue. Or, la LACI ne prévoit que la suspension du droit à l'indemnité comme sanction en cas de violation de ses obligations par l'assuré. Nulle part il n'est fait mention dans la loi la possibilité de sanctionner un comportement fautif par la négation de l'aptitude au placement. En effet, selon le message du Conseil fédéral sur la LACI, seule une réduction appropriée des prestations – et non une négation du droit aux dites prestations – était envisagée en cas d'efforts personnels insuffisants de l'assuré pour trouver du travail ou cas de refus de travail convenable (P. GIORGIS, op. cit., p. 333). La doctrine a également critiqué que le Tribunal fédéral n'ait examiné dans ces arrêts ni la progressivité des sanctions – censée indiquer à l'assuré que son comportement compromet de plus en plus son droit à l'indemnité –, ni le laps de temps durant lequel les manquements ont été commis, ni le degré des fautes commises par l'assuré, semblant ainsi tendre vers une standardisation de l'exclusion de l'assurance-chômage de l'assuré

récalcitrant, en dépit des principes généraux applicables aux sanctions en droit des assurances sociales, en particulier le principe de proportionnalité (Anne-Sylvie DUPONT, commentaire de l'arrêt 8C_480/2014, disponible en ligne à l'adresse <http://www.droitpourlepraticien.ch/?p=22850>).

Dans un ouvrage récent, Boris RUBIN, se fondant sur l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_246/2014 précité, a retenu que la jurisprudence exige au minimum trois sanctions préalables au manquement sur lequel repose l'inaptitude au placement, et qu'au minimum une sanction pour faute moyenne devra avoir été prononcée, une faute grave n'étant pas forcément exigée (B. RUBIN, op. cit., 2019, note de bas de page no. 166 p. 39).

d. Dans un arrêt de 2016, le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt de l'autorité cantonale qui, contrairement aux organes de l'assurance-chômage, avait admis l'aptitude au placement de l'assuré. L'organe de l'assurance-chômage invoquait notamment un certain nombre de manquements aux devoirs du chômeur pour nier l'aptitude au placement : manque de recherches d'emploi avant l'inscription, le fait de ne jamais avoir présenté plus de recherches que le minimum fixé, le fait de concentrer ses recherches dans les abords immédiats de son lieu de domicile et dans les mêmes entreprises, etc. Le Tribunal fédéral a confirmé la position de la juridiction cantonale, qui avait retenu que les recherches d'emplois n'avaient pas été continuellement insuffisantes et que l'assuré n'avait jamais fait l'objet d'un avertissement ou d'une sanction à cet égard ni même été rendu attentif aux manquements invoqués (arrêt du Tribunal fédéral 8C_862/2015 du 26 février 2016, cité dans P. GIORGIS, op. cit., p. 340).

Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a annulé un arrêt cantonal admettant le recours de l'assuré contre une décision prononçant son inaptitude au placement. Contrairement aux arrêts de 2014 susmentionnés, il a procédé à un examen des critères ancrés depuis longtemps dans sa jurisprudence, à savoir la répétition des manquements, un processus de sanctions de plus en plus longues, des fautes commises en l'espace de quelques mois et la gravité des fautes : le recourant avait fait l'objet de quatre suspensions du droit à l'indemnité de chômage en huit mois, pour trois fautes légères puis pour une faute de gravité moyenne, et il y avait eu gradation dans la durée des suspensions, de respectivement 5, 11, 15 et 25 jours (arrêt 8C_816/2018 du 5 décembre 2019 consid. 6.1 et 6.2).

e. Selon les circulaires du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur l'indemnité de chômage dans leur état au 1^{er} janvier 2020, si l'aptitude au placement d'un assuré est niée parce qu'il ne s'est pas conformé à ses obligations de chômeur, elle ne pourra lui être à nouveau reconnue que s'il démontre un changement de comportement. Le droit à l'indemnité ne peut donc être à nouveau reconnu à l'assuré qui, dès son aptitude au placement niée, se présente à nouveau à l'ORP en expliquant avoir désormais l'intention de suivre les instructions des organes d'exécution. Il doit en effet apporter la preuve du changement de son comportement. Tel est le cas s'il effectue suffisamment de recherches d'emploi, se

conforme aux instructions et se rend aux entretiens de l'ORP. Lorsque l'autorité compétente n'a plus aucun doute quant à l'aptitude au placement de l'assuré, elle rend une décision par laquelle le droit à l'indemnité lui est à nouveau reconnu à partir du moment où il a démontré avoir changé son comportement (SECO - Bulletin LACI IC / B 280)

5. a. L'art. 30 LACI prévoit les cas de suspension du droit à l'indemnité : selon l'art. 30 al. 1 LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu notamment lorsqu'il est établi que celui-ci ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable (let. c) ; n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment refuse un travail convenable, ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (let. d).

b. La suspension du droit à l'indemnité a pour but de faire participer d'une manière appropriée l'assuré au dommage qu'il a causé à l'assurance par son comportement fautif. Elle a en outre pour but d'exercer une certaine pression sur l'assuré afin qu'il remplisse ses obligations. La durée de la suspension se mesure d'après le degré de gravité de la faute commise et non en fonction du dommage causé (SECO, Bulletin LACI IC / D1).

Lorsqu'il y a concours de motifs de suspension différents ou du même type, il y a lieu de prononcer une suspension du droit à l'indemnité pour chaque état de fait. La suspension vise un but dissuasif et doit par conséquent inciter l'assuré à modifier son comportement pour éviter de nouvelles sanctions. Plusieurs suspensions devront par exemple être prononcées lorsque l'assuré a gâché de façon répétée, même à plusieurs semaines d'intervalle, ses chances d'engagement par un employeur potentiel (SECO, Bulletin LACI IC / D10).

Lorsque les recherches d'emploi de l'assuré sont insuffisantes, l'autorité compétente prononce, pour chaque période de contrôle, une décision de suspension du droit à l'indemnité. Elle ne peut en effet attendre sans agir pour ensuite prononcer une suspension d'autant plus sévère, voire remettre l'aptitude au placement en question. Si, après avoir subi une suspension du droit à l'indemnité, l'assuré ne modifie pas son comportement, la durée de la suspension sera prolongée de manière appropriée (SECO, Bulletin LACI IC / B323).

6. La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007 consid. 5.3). L'OACI distingue trois catégories de faute - à savoir les fautes légères, moyennes et graves - et prévoit, pour chacune d'elles, une durée minimale et maximale de suspension, qui est de 1 à 15 jours en cas de faute légère, de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne, et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI).

Selon l'art. 45 al. 5 OACI, entré en vigueur le 1^{er} avril 2011, si l'assuré est suspendu de façon répétée dans son droit à l'indemnité, la durée de suspension est prolongée en conséquence. Les suspensions subies pendant les deux dernières années sont prises en compte dans le calcul de la prolongation.

7. a. S'agissant des antécédents, la jurisprudence a retenu que les manquements ayant eu lieu plus d'une année auparavant ne doivent plus être pris en compte pour déterminer si une exemption de sanction se justifie : ainsi, une décision de suspension rendue à l'encontre d'un chômeur ayant eu un comportement irréprochable pendant plus d'une année avant l'oubli d'un entretien de conseil est injustifiée (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 123/04 du 18 juillet 2005 consid. 4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.2 ; 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 3 ; 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1).

Dans un arrêt du 23 septembre 2019, la chambre de céans a examiné ladite jurisprudence du Tribunal fédéral à l'aune de l'art. 45 al. 5 OACI, entré en vigueur le 1^{er} avril 2011. Elle a retenu que depuis l'entrée en vigueur de cet article, le Tribunal fédéral a confirmé à maintes reprises la jurisprudence qu'il avait adoptée précédemment et de longue date, à une époque où l'art. 45 al. 2bis aOACI ne posait pas de limite à la prise en compte des sanctions précédemment prononcées pour fixer la prolongation de la nouvelle suspension. En d'autres termes, malgré la nouvelle de 2011, la jurisprudence, relative au cas exceptionnel d'une faute aussi légère que l'oubli de se présenter à un rendez-vous de conseil, spontanément suivi d'excuse auprès de l'autorité, applicable avant l'entrée en vigueur de l'art. 45 al. 5 OACI, reste donc applicable sous l'empire du nouveau droit : seuls les douze mois précédant l'oubli (et non pas les deux ans de l'art. 45 al. 5 OACI) doivent être pris en compte dans l'appréciation du comportement du chômeur par rapport à ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage, pour déterminer si l'exemption de toute sanction se justifie, si les autres conditions sont réunies (ATAS/835/2019 du 23 septembre 2019 consid. 9c).

b. Se fondant sur cette jurisprudence applicable aux sanctions, Boris RUBIN a retenu que les manquements ayant eu lieu plus d'une année auparavant ne doivent également plus être pris en compte dans l'appréciation de l'aptitude au placement (B. RUBIN, *op. cit.*, 2019, note de bas de page no. 166 p. 39).

8. 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).

9. a. En l'occurrence, préalablement à la décision litigieuse, le recourant a fait l'objet de deux décisions le déclarant inapte au placement.

La première, datant du 21 avril 2017, se fondait sur quatre sanctions prononcées entre novembre 2015 et avril 2017, totalisant 71 jours de suspension, et un cinquième manquement, commis le 12 avril 2017.

Dans la deuxième décision, datée du 11 janvier 2019, l'intimé a déclaré le recourant inapte au placement dès le 27 septembre 2018, en raison de l'absence de RPE antérieures à sa réinscription du 27 septembre 2018 et durant les mois de septembre et d'octobre 2018, et de RPE insuffisantes en novembre 2018, tant quantitativement que qualitativement. Ces manquements n'ont pas fait l'objet de décisions de suspension préalables, l'intimé lui ayant indiqué, après sa réinscription du 27 septembre 2018, qu'il lui reconnaîtrait une aptitude au placement s'il remplissait ses obligations de demandeur d'emploi pendant une durée de trois mois, et que tout nouveau manquement entraînerait immédiatement la confirmation de son inaptitude au placement dès le 27 septembre 2018.

Par décision subséquente du 24 mai 2019, l'assuré a été déclaré apte au placement dès le 1^{er} décembre 2018, l'intimé relevant que depuis sa réinscription le 1^{er} décembre 2018, le recourant s'était présenté aux entretiens de conseil, avait activement recherché un emploi et remis les formulaires y relatifs.

b. Dans la décision entreprise, l'intimé se fonde sur les manquements ayant donné lieu à la décision d'inaptitude du 11 janvier 2019, sur les « nombreuses décisions de suspension » dont le recourant a fait l'objet par le passé, et sur son absence de réaction à l'assignation du 7 juin 2019.

S'agissant des manquements antérieurs, la question de savoir si ceux commis dans un délai de deux ans ou seulement d'un an peuvent être pris en considération peut rester ouverte.

En effet, les « nombreuses décisions de suspension » mentionnées dans la décision entreprise datent de novembre 2015 à avril 2017, soit plus de deux ans auparavant. Au vu de l'art. 45 al. 5 OACI et de la jurisprudence du Tribunal fédéral susmentionnée, elles ne peuvent être prises en considération dans l'examen de l'aptitude au placement du recourant en 2019.

Quant aux manquements mentionnés dans la décision d'inaptitude du 11 janvier 2019, ils ont été commis moins d'une année avant la décision litigieuse, de sorte qu'ils doivent être pris en compte au titre d'antécédents. Toutefois, ces manquements ont déjà conduit à une décision d'inaptitude au placement du recourant. Depuis ladite décision du 11 janvier 2019, l'aptitude au placement du recourant a été à nouveau examinée le 24 mai 2019 et octroyée avec effet au 1^{er} décembre 2018. Il ressort des circulaires du SECO susmentionnées que lorsque l'ORP examine l'aptitude au placement d'un assuré qui a préalablement fait l'objet d'une décision d'inaptitude, l'autorité compétente ne la lui octroie que si elle n'a plus de doute quant à l'aptitude au placement de l'assuré, qui doit avoir montré un changement de comportement. En l'espèce, l'intimé a conclu, dans la décision du 24 mai 2019, que le recourant avait respecté ses obligations depuis les manquements ayant donné lieu à la décision d'inaptitude du 11 janvier 2019 – à savoir qu'il s'était présenté aux entretiens de conseil, avait activement recherché un emploi et remis les formulaires y relatifs – et qu'il convenait donc de le déclarer apte au placement dès sa réinscription, le 1^{er} décembre 2018. Il sied de relever ici que le recourant a poursuivi ses efforts par la suite, ses RPE de juin à octobre 2019, figurant au dossier, comptant chacune au minimum dix postulations.

Le recourant admet ne pas avoir donné suite à l'assignation du 7 juin 2019 ; les raisons invoquées à l'occasion du droit d'être entendu du 9 août 2017, soit l'impossibilité de se créer sur le site internet concerné un espace candidat et celle – invoquée toutefois seulement à l'occasion de l'opposition du 11 septembre 2019 – de l'assignation parvenue dans la boîte mail des courriels indésirables, ne sont pas à même d'exclure toute faute de sa part. Partant, il doit être admis que le recourant

n'a pas suivi avec diligence les instructions de l'intimé en ne postulant pas dans les délais impartis auprès de l'employeur.

Cela étant, au vu de la jurisprudence et des directives précitées, cet unique manquement depuis le 1^{er} décembre 2018 – soit depuis que l'aptitude au placement du recourant a été réexaminée et qu'une nouvelle chance lui a été donnée – ne saurait donner lieu au prononcé d'une inaptitude au placement et cela même si l'on tient compte du fait que le recourant a déjà précédemment été déclaré inapte au placement. Il paraît en effet disproportionné de retenir le 24 mai 2019 un changement de comportement du recourant, donnant lieu au prononcé d'une aptitude au placement avec effet au 1^{er} décembre 2018, puis, au premier et seul manquement commis par le recourant depuis cette date, de nier son aptitude deux mois plus tard, avec effet au 12 juin 2019 (soit trois semaines après le prononcé d'aptitude au placement). Par ailleurs, même dans les arrêts du Tribunal fédéral qualifiés de plus sévères par la doctrine, les décisions d'inaptitude au placement avaient été précédées d'au moins trois manquements, tous sanctionnés par des décisions de suspension.

Au vu de ce qui précède, la décision litigieuse, retenant l'inaptitude au placement du recourant dès le 12 juin 2019, apparaît disproportionnée. L'absence de réaction du recourant à l'assignation du 7 juin 2019 aurait dû être sanctionnée par une suspension du droit à l'indemnité, et non par un nouveau prononcé d'inaptitude.

Par conséquent, la chambre de céans retiendra que le recourant remplissait la condition subjective de l'art. 15 al. 1 LACI. C'est dès lors à tort que l'intimé a retenu son inaptitude au placement dès le 12 juin 2019.

10. Le recours est ainsi admis et la décision querellée sera annulée.
11. Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure au recourant, qui n'est pas assisté d'un conseil et qui n'a pas fait valoir de frais engendrés par la procédure (art. 61 let. g LPGA).
12. La procédure est gratuite (art. 61 let. g 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 14 août 2019.
4. Dit que le recourant était apte au placement dès le 12 juin 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

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