

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1063/2018 et A/1064/2018

ATAS/1071/2018 et ATAS/1072/2018

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 20 novembre 2018

2^{ème} Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à VERSOIX

recourant

contre

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

intimé

**Siégeant : Raphaël MARTIN, Président; Christian PRALONG et Maria Esther
SPEDALIERO, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né le _____1991, ressortissant suisse domicilié à Versoix (GE), célibataire, s'est inscrit au chômage le 18 septembre 2017 auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE ou l'intimé), à la recherche d'un emploi à plein temps. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur du 18 septembre 2017 au 17 septembre 2019, avec un délai d'attente de 120 jours.
2. Par décision du 8 décembre 2017, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 1 jour à compter du 1^{er} décembre 2017 pour remise tardive (le 7 novembre 2017, alors que le délai à cette fin arrivait à échéance le lundi 6 novembre 2017) de ses recherches personnelles d'emploi pour octobre 2017. Cette décision n'a pas été contestée.
3. Lors d'un entretien de conseil du 21 décembre 2017, le conseiller en personnel de l'assuré a remis à ce dernier, contre signature, une convocation à un entretien de conseil fixé au 15 janvier 2018 à 10h30.
4. Par décision du 11 janvier 2018, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 8 jours à compter du 1^{er} décembre 2017 pour remise tardive (le 21 décembre 2017 seulement, lors de l'entretien de conseil précité) de ses recherches personnelles d'emploi pour novembre 2017. Cette décision n'a pas été contestée.
5. L'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil du 15 janvier 2018 à 10h30, pour lequel il avait reçu la convocation, absence pour laquelle il n'a pas fourni d'excuse valable.
6. Le 17 janvier 2018, le conseiller en personnel de l'assuré a envoyé à ce dernier une convocation à un entretien de conseil fixé au 26 janvier 2018 à 14h30.
7. Par décision du 22 janvier 2018, déclarée immédiatement exécutoire nonobstant une éventuelle opposition, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 11 jours à compter du 16 janvier 2018 pour absence injustifiée à un entretien de conseil, constituant un troisième manquement.
8. L'assuré ne s'est pas présenté à l'entretien de conseil du 26 janvier 2018 à 14h30, absence pour laquelle il n'a pas fourni d'excuse valable.
9. Par décision du 31 janvier 2018, déclarée immédiatement exécutoire nonobstant une éventuelle opposition, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assuré une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 15 jours à compter du 27 janvier 2018 pour absence injustifiée à un entretien de conseil, constituant un quatrième manquement.
10. Par courrier du 27 février 2018, l'assuré a formé opposition à l'encontre des deux sanctions précitées des 22 et 31 janvier 2018. Le court laps de temps entre ces

deux sanctions ne lui avait pas laissé le temps de réagir, se trouvant alors dans une période de démotivation au vu de l'insuccès de ses recherches d'emploi. Il n'avait pas respecté ses engagements « envers la LACI », mais il avait retrouvé sa motivation et s'engageait dorénavant à respecter toutes ses obligations.

11. Par une décision du 1^{er} mars 2018, l'OCE a prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré en considération de ses quatre manquements précités des 8 décembre 2017 ainsi que des 11, 22 et 31 janvier 2018.
12. Par deux courriers du 2 mars 2018, l'OCE a accusé réception des deux oppositions précitées de l'assuré aux décisions sur opposition des 22 et 31 janvier 2018.
13. Par une décision sur opposition du 7 mars 2018, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré formée à l'encontre de la décision du 22 janvier 2018 suspendant son droit à l'indemnité de chômage pour 11 jours. L'assuré n'invoquait aucune excuse valable justifiant son absence à l'entretien de conseil du 15 janvier 2018. La durée de la suspension respectait le barème applicable et le principe de la proportionnalité, étant précisé qu'il s'agissait d'un troisième manquement.
14. Par une décision sur opposition du 8 mars 2018, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assuré formée à l'encontre de la décision du 31 janvier 2018 suspendant son droit à l'indemnité de chômage pour 15 jours. L'assuré n'invoquait aucune excuse valable justifiant son absence à l'entretien de conseil du 26 janvier 2018. La durée de la suspension respectait le barème applicable et le principe de la proportionnalité, étant précisé qu'il s'agissait d'un quatrième manquement.
15. Le 27 mars 2018, l'assuré a formé opposition à l'encontre de la décision précitée du 1^{er} mars 2018 d'inaptitude au placement, en demandant à l'OCE de lui laisser une période d'essai lui permettant de démontrer les changements qu'il s'engageait à opérer dans son attitude « envers la LACI ». L'OCE accusera réception de cette opposition le 6 avril 2018.
16. Par deux courriers également du 27 mars 2018, postés le lendemain, enregistrés respectivement sous les n° de cause A/1063/2018 et A/1064/2018, l'assuré a recouru par-devant la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : CJCAS) contre les deux décisions précitées sur opposition respectivement des 7 et 8 mars 2018 rejetant ses oppositions aux décisions initiales du 31 (recte : des 22 et 31) janvier 2018. Il était difficile de trouver un emploi quand on ne voyait aucun résultat aux recherches d'emploi effectuées. Pour améliorer sa situation, il s'était mis en quête d'une solution passant par une formation en auxiliaire de santé, et avait fini par être admis à en suivre une, dispensée par la Croix-Rouge de Fribourg d'avril à juillet 2018 à raison de deux jours par semaine. Il demandait à recevoir l'occasion de prouver qu'il avait retrouvé sa motivation et était désireux de poursuivre son placement au chômage.
17. Par deux écritures du 26 avril 2018, l'OCE a communiqué copie de son dossier à la CJCAS et conclu au rejet des deux recours, l'assuré n'apportant aucun élément permettant de revoir les décisions attaquées.

18. Le 30 avril 2018, la CJCAS a transmis ces écritures à l'assuré, en lui indiquant qu'il lui était loisible de consulter le dossier et de présenter d'éventuelles observations.
19. L'assuré n'a donné suite à cette invitation ni dans l'une ni dans l'autre des deux causes A/1063/2018 et A/1064/2018.

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 CJCAS 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 (LACI - RS 837.0). Sa compétence en l'espèce est ainsi établie, les recours étant dirigés contre deux décisions sur opposition rendues en application de la LACI.

Les recours ont été interjetés en temps utile (art. 60 LPGA), et ils satisfont aux exigences, peu élevées, de forme et de contenu prescrites par la loi (art. 61 let. b LPGA ; cf. aussi art. 89B de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10).

Le recourant a qualité pour recourir, étant touché par les décisions attaquées et ayant un intérêt digne de protection à leur annulation ou leur modification (art. 59 LPGA).

Les deux recours sont donc recevables.

2. Il y a lieu de statuer par un seul arrêt sur les deux recours.
3. a. L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. L'assuré doit, pour bénéficier de cette prestation prévue par l'art. 7 al. 2 let. a LACI, être sans emploi ou partiellement sans emploi, avoir subi une perte de travail à prendre en considération, être domicilié en Suisse, avoir achevé sa scolarité obligatoire et n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne pas toucher de rente de vieillesse de l'AVS, remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré, être apte au placement et satisfaire aux exigences de contrôle (art. 8 al. 1 LACI). Ces conditions sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2). Elles sont précisées par plusieurs dispositions de la LACI et de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI - RS 837.02), ainsi que – dans les limites d'admissibilité de telles directives administratives (ATF 144 V 202 ; 144 V 195 ; ATAS/1191/2014 du 18 novembre 2014 consid. 4 p. 5 s. et doctrine et jurisprudence citées) – par les instructions édictées par le Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO) en sa qualité d'autorité de surveillance de l'assurance-chômage chargée d'assurer une application uniforme du droit (art. 110 LACI), notamment par le biais du Bulletin relatif à l'indemnité de chômage (Bulletin LACI IC).

La condition de satisfaire aux exigences de contrôle, posée par l'art. 8 al. 1 let. g LACI, renvoie aux devoirs de l'assuré et prescriptions de contrôle prévus par l'art. 17 LACI. Cette disposition-ci impose aux chômeurs des devoirs matériels (al. 1 et 3) – qui concernent la recherche et l'acceptation d'un emploi, ainsi que la participation aux mesures de marché du travail et aux séances et entretiens obligatoires – et des devoirs formels (al. 2) – qui ont pour objet l'inscription au chômage et la revendication régulière des prestations au moyen de formules officielles (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 1 ad art. 17).

b. La violation de ces obligations expose l'assuré à une suspension de son droit à l'indemnité. En effet, 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) ou 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).

Notamment dans de tels cas, l'assuré adopte un comportement qui, de manière générale, est de nature à prolonger la durée de son chômage. Il n'est en principe pas d'emblée privé de prestations, mais tout d'abord sanctionné en application de l'art. 30 al. 1 let. c ou d LACI, puis, en cas de violations répétées, déclaré inapte au placement, en vertu des art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI. Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire que, du moins sauf réitérations, la sanction prévue par l'art. 30 al. 1 LACI constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (ATF 125 V 197 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3 ; Boris RUBIN, op. cit., n. 3 ad art. 17, n. 5 ad art. 30). La suspension du droit à l'indemnité est soumise exclusivement aux dispositions de la LACI et de ses dispositions d'exécution (Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Soziale Sicherheit, SBVR vol. XIV, 2^{ème} éd. 2007, p. 2424, n. 825).

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). Des antécédents remontant à moins de deux ans justifient une prolongation de la durée de suspension (art. 45 al. 5 OACI ; Boris RUBIN, op. cit., n. 114 ss ad art. 30).

En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème indicatif à l'intention des organes d'exécution. Un tel barème constitue un instrument précieux pour les organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire des sanctions dans les différents cantons. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas d'espèce et de fixer la sanction en fonction de la faute (arrêts du Tribunal fédéral 8C_758/2017 du 19 octobre 2018 consid. 5 ; 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1).

Sauf pour un manquement d'une aussi faible gravité qu'une absence isolée à un entretien à l'ORP, le prononcé d'une suspension ne suppose pas qu'un avertissement préalable ait été adressé à l'assuré (arrêt du Tribunal fédéral 8C_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.5 ; Boris RUBIN, op. cit., n. 63 ad art. 30).

c. La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation, qui est soumise à l'examen du juge de dernière instance uniquement si la juridiction cantonale a exercé son pouvoir d'appréciation de manière contraire au droit, soit si elle a commis un excès positif ("Ermessensüberschreitung") ou négatif ("Ermessensunterschreitung") de son pouvoir d'appréciation ou a abusé ("Ermessensmissbrauch") de celui-ci (arrêts du Tribunal fédéral 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.2 ; 8C_33/2012 du 26 juin 2012 consid. 2.2 ; arrêt 8C_31/2007 du 25 septembre 2007 consid. 3.1, non publié in ATF 133 V 640 mais dans SVR, 2008, ALV, n° 12, p. 35). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_758/2017 du 19 octobre 2018 consid. 4.2 ; 8C_601/2012 consid. 4.2, non publié in ATF 139 V 164 et les références).

Le pouvoir d'examen de l'autorité judiciaire de première instance (donc de la CJCAS) n'est en revanche pas limité dans ce contexte à la violation du droit (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), mais s'étend également à l'opportunité de la décision administrative (« Angemessenheitskontrolle »). En ce qui concerne l'opportunité de la décision en cause, l'examen du tribunal porte sur le point de savoir si une autre solution que celle que l'autorité, dans un cas concret, a adoptée dans le cadre de son pouvoir d'appréciation et en respectant les principes généraux du droit, n'aurait pas été plus judicieuse quant à son résultat. Le juge des assurances sociales ne peut toutefois, sans motif pertinent, substituer sa propre appréciation à celle de l'administration ; il doit s'appuyer sur des circonstances de nature à faire apparaître sa propre appréciation comme la mieux appropriée

(ATF 137 V 71 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_758/2017 du 19 octobre 2018 consid. 4.3).

d. Selon l'art. 30 al. 2 LACI, l'autorité cantonale prononce les suspensions au sens de l'al. 1 (not. let. d). Dans d'autres cas, ce sont les caisses qui statuent.

4. a En l'espèce, les deux décisions attaquées sont fondées sur le fait que le recourant ne s'est pas présenté aux deux entretiens de conseil considérés, les 15 et 26 janvier 2018.

b. Il n'est pas contesté que le recourant avait été dûment convoqué à ces deux entretiens de conseil. Il ne prétend d'ailleurs pas le contraire. Il ne reprend pas, dans son recours, l'argument soulevé dans son opposition de n'avoir pas eu le temps de réagir eu égard au court laps de temps s'étant écoulé entre les deux sanctions considérées. Cet argument n'est en tout état pas fondé. Le recourant ne pouvait ignorer son obligation de se présenter à chaque entretien de conseil ni la conséquence s'attachant à la violation de ce devoir, d'autant plus que les convocations auxdits entretiens comportaient la mention, comme c'est systématiquement le cas, que sa présence auxdits entretiens était obligatoire et que toute absence injustifiée entraînait une suspension de son éventuel droit aux indemnités de chômage.

c. Le recourant admet que c'est en raison d'un manque de motivation qu'il ne s'est pas présenté aux deux entretiens de conseil considérés. Sans doute un chômeur essayant de nombreux rejets de ses postulations peut-il éprouver des difficultés à conserver une motivation intacte à effectuer des recherches personnelles d'emploi, ou du moins être déçu et parfois découragé, mais cela ne justifie en aucune façon de ne pas donner suite à des convocations à des entretiens de conseil, qui visent d'ailleurs aussi à l'accompagner et, s'il y a lieu, à le stimuler et l'encourager dans ses démarches en vue de retrouver un emploi.

Le recourant ne fait pas valoir de motifs valables de ne pas s'être présenté aux deux entretiens de conseil considérés.

C'est à bon droit que l'intimé a prononcé à son encontre une suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour chacune de ses deux absences injustifiées à un entretien de conseil considérées.

d. L'assuré qui ne se présente pas, sans excuse valable, à un entretien de conseil commet une faute entrant dans la catégorie des fautes légères, passibles d'une suspension de 1 à 15 jours (art. 45 al. 3 let. a OACI). D'après l'échelle des sanctions établies par le SECO, en cas de non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle, la première suspension doit être de 5 à 8 jours et la seconde fois de 9 à 15 jours, étant précisé que la troisième fois le cas doit être déféré à l'autorité cantonale (ch. D79 du Bulletin LACI IC ad 3A).

Le cas du recourant ne présentait pas de particularités justifiant de s'écarter du barème établi par le SECO, sinon celle, dont l'intimé devait tenir compte, qu'il s'agissait respectivement d'un troisième et d'un quatrième manquements (art. 45 al. 5 OACI ; ch. D63 du Bulletin LACI IC).

Dans ces conditions, une suspension de 11 jours pour la première absence injustifiée à un entretien de conseil constituant cependant un troisième manquement, et de 15 jours pour la deuxième absence à un entretien de conseil constituant toutefois un quatrième manquement s'inscrivaient l'une et l'autre dans les prévisions de la loi et de ses dispositions d'application. Ces deux sanctions ne consacraient pas une violation du pouvoir d'appréciation reconnu à l'intimé, et elles n'étaient pas inopportunes.

e. Tous deux mal fondés, les deux recours doivent être rejetés.

5. La procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

Il n'y a pas matière à allocation d'une indemnité de procédure (art. 61 let. g LPGA).

* * * * *

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

Statuant

À la forme :

1. Déclare les recours A/1063/2018 et A/1064/2018 recevables.

Au fond :

2. Les rejette.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. Dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure.
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

Le président

Marie NIERMARÉCHAL

Raphaël MARTIN

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