RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/253/2022 **ATAS/842/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 22 septembre 2022

5ème Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée à GENÈVE, représentée par le syndicat SIT	recourante
contre	
OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, sis rue des Gares 16, GENÈVE	intimé

Siégeant : Philippe KNUPFER, Président; Monique STOLLER FÜLLEMANN et Pierre-Bernard PETITAT, Juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Madame A_____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) née en _____ 1964, s'est inscrite auprès de l'office régional de placement (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi, en date du 14 janvier 2020, en vue de retrouver un emploi à plein temps, en qualité de conseillère en assurance ou d'employée d'administration.

b. L'assurée bénéficie d'une solide formation ; elle est titulaire d'un diplôme de secrétaire de direction et d'un baccalauréat bilingue français-anglais obtenu en 1986, d'une demi-licence en anglais obtenue en 1989, d'un certificat de secrétaire commerciale obtenu en 2000 et d'un certificat d'études en anglais des affaires obtenu en 2004. Sur le plan de l'expérience, elle a travaillé en qualité de secrétaire réceptionniste auprès d'une étude d'avocats de 1992 à 1994, d'un établissement médico-social de 1994 à 1998 ainsi qu'auprès d'une société de transport de pétrole de 2000 à 2004. Elle a été assistante administrative auprès d'une société financière de 2006 à 2014 et d'une famille privée, avant d'occuper un poste de courtière en assurances auprès d'une compagnie d'assurances dès l'année 2017. Elle parle français, anglais et arabe.

c. L'assurée a régulièrement complété et remis à l'ORP ses formulaires de recherches d'emploi. Elle a donné suite aux assignations à un emploi vacant ainsi qu'aux décisions de formation et n'a fait l'objet d'aucune sanction.

d. En date du 30 août 2021 elle a reçu une confirmation d'inscription à un programme d'emploi temporaire fédéral d'intégration en qualité de réceptionniste auprès de la direction générale de l'enfance et de la jeunesse. La mesure de marché du travail (ci-après : MMT) devait durer du 1er septembre 2021 jusqu'au 28 février 2022. La décision attirait l'attention de l'assurée sur le fait que la conseillère en personnel devait être systématiquement avisée et sans délai des absences et de toute situation pouvant conduire à l'interruption de la mesure, de même qu'il était indiqué que l'assurée devait poursuivre ses recherches d'emploi et se rendre aux entretiens fixés par sa conseillère en personnel et aux entretiens d'embauche pendant la durée de la mesure. À la fin de la mesure, un certificat de travail, indiquant les activités exercées ainsi que les habiletés et compétences acquises devait être remis à l'assurée.

e. À l'issue du premier mois, soit en date du 25 septembre 2021, l'assurée a complété et retourné à sa conseillère en placement un questionnaire de satisfaction par rapport au stage. Elle avait coché la case selon laquelle cette expérience professionnelle ne lui était pas du tout utile dans sa recherche d'emploi. L'assurée avait complété cette réponse par la remarque selon laquelle les activités qui lui étaient confiées étaient basiques et n'ajoutaient rien du tout à ses connaissances et n'amélioraient en rien ses compétences. Globalement, elle considérait ce stage comme peu satisfaisant car les tâches étaient répétitives et consistaient à répondre

au téléphone, à prendre les informations de l'appelant puis à les transférer aux collaborateurs.

f. Lors de son entretien de conseil du 1er octobre 2021, et à teneur du procès-verbal d'entretien de conseil, l'assurée a informé sa conseillère en placement qu'elle ne souhaitait pas poursuivre son stage car celui-ci n'était pas en adéquation avec ses compétences et n'allait rien apporter à son CV. Sa conseillère l'a informée qu'elle ne pouvait pas stopper son stage sans risque de sanction.

g. En date du 4 octobre 2021, l'assurée a informé son répondant de stage, Monsieur B_____, de ce qu'elle n'allait pas poursuivre le stage car le cahier des charges du poste ne correspondait pas à ses attentes.

h. Par e-mail daté du 7 octobre 2021, l'assurée a été informée que son dossier avait été transmis au service juridique de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE ou l'intimé) pour abandon de stage et qu'elle bénéficiait d'un délai échéant au 14 octobre 2021 pour faire parvenir ses observations, en rapport avec les manquements qui lui étaient reprochés.

i. Par e-mail du même jour, l'assurée a répondu qu'elle avait commencé le stage avec beaucoup d'enthousiasme et qu'au fil des jours elle s'était rendue compte de la simplicité de la tâche qui lui était confiée, soit prendre des appels pour les transmettre aux collaborateurs, laisser un message écrit à ces derniers s'ils étaient absents, compter le nombre d'enveloppes sortantes et le marquer sur un petit carnet et renseigner les parents sur l'étage où se situaient les soins dentaires de leurs enfants. Elle indiquait encore qu'elle était activement à la recherche d'un nouveau travail et qu'elle ne manquerait pas de faire aussi des offres spontanées pour des stages, bien que jusqu'à présent elle n'avait reçu que des retours négatifs.

B. **a.** Par décision du 26 octobre 2021, l'OCE a constaté que l'assurée avait interrompu de manière unilatérale son stage, destiné à améliorer son aptitude au placement, après plus de 18 mois de chômage, sans activité lucrative. Ce faisant, elle avait commis une faute qui devait être sanctionnée. En application du barème du Secrétariat d'état à l'économie (ci-après : le SECO), une suspension de son droit à l'indemnité de chômage d'une durée de 16 jours était prononcée à son égard.

b. Par courrier du 23 novembre 2021, l'assurée s'est opposée à la décision du 26 octobre 2021. Elle a fait valoir que l'interruption de stage ne pouvait pas être qualifiée comme une non présentation à un emploi temporaire, un abandon de cet emploi par l'assurée ou une interruption par le responsable du programme. Elle a rappelé qu'elle avait toujours rempli ses obligations à l'égard de l'OCE et n'avait jamais fait l'objet d'une seule sanction. Elle a allégué qu'il était tout à fait discutable que le stage auquel elle était tenue de participer ait un caractère convenable, car il était largement en dessous de ses qualifications et de son expérience. Elle craignait que cela diminue ses chances d'intégration professionnelle, car elle était réduite à des tâches qui la déqualifiaient ce qui

pouvait avoir des effets sur son employabilité future, à la lumière de cette expérience. De surcroît elle bénéficiait de moins de temps pour faire ses recherches d'emploi, ce qui augmentait les chances qu'elle reste encore plus longtemps au chômage. Elle concluait principalement à l'annulation de la sanction et subsidiairement à ce qu'il soit retenu, au maximum, une faute légère entraînant une sanction d'un maximum de trois jours.

c. Par décision sur opposition du 8 décembre 2021, l'OCE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 26 octobre 2021 en considérant que l'assurée n'avait apporté aucun élément nouveau permettant de revoir la décision contestée. Il était notamment relevé que même si le travail qu'elle devait accomplir durant son stage de requalification était en dessous de ses qualifications et compétences professionnelles, l'assurée n'était pas autorisée à l'interrompre de son propre chef, sous prétexte qu'elle le trouvait peu satisfaisant. L'OCE rappelait notamment que l'assurée avait été informée, lors de son entretien de conseil du 1er octobre 2021, qu'elle ne pouvait interrompre la mesure de sa propre initiative et risquer dans un tel cas d'être sanctionné. S'agissant de la sanction, considérant que c'était le premier manquement de l'assurée, elle était conforme au barème du SECO et respectait le principe de proportionnalité.

C. **a.** Par acte posté le 24 janvier 2022, le mandataire de l'assurée a recouru contre la décision sur opposition du 8 décembre 2021 auprès de la chambre de céans. La recourante concluait, principalement, à l'annulation de la décision du 8 décembre 2021 et subsidiairement à ce que la sanction soit réduite à une quotité inférieure à 16 jours. En substance, la recourante répétait les arguments déjà exposés au stade de l'opposition, soit que le stage qui lui avait assigné ne correspondait pas ses qualifications et prenait un temps considérable sur le temps qu'elle destinait à ses recherches d'emploi. Elle ajoutait avoir informé sa conseillère en placement de sa volonté d'arrêter le stage, en date du 1er octobre 2021.

b. Par réponse du 21 février 2022, l'OCE a allégué que la recourante n'apportait aucun élément nouveau permettant de revoir la décision précitée et a conclu à ce que ladite décision soit confirmée.

c. Par courrier du 7 mars 2022, le mandataire de la recourante a persisté dans les conclusions prises dans son recours.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées en date du 9 mars 2022.

e. Les autres faits seront exposés, en tant que de besoin, dans la partie « en droit » du présent arrêt.

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 dans la forme et le délai prévus par la loi, compte tenu de la suspension des délais pendant la période du 18 décembre au 2 janvier inclusivement (art. 38 al. 4 let. c LPGA et art. 89C let. c LPA), le recours est recevable.

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension du droit à l'indemnité de la recourante pour une durée de seize jours, singulièrement sur l'existence d'un comportement fautif de la recourante ayant interrompu unilatéralement une mesure relative au marché du travail assignée par l'intimé.

4.

4.1 Selon l'art. 17 al. 3 let. a LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer, aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement.

4.2 La violation de cette obligation expose l'assuré à une suspension de son droit à l'indemnité. En effet, selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu notamment lorsqu'il est établi que celui-ci ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'interrompt sans motif valable.

4.3 Une sanction se justifie lorsqu'un assuré refuse de participer à une mesure de marché du travail, quitte la mesure avant son terme pour une autre raison qu'une prise d'emploi, ou compromet le déroulement de la mesure en raison de son comportement (absences et retards injustifiés, violation des instructions, mauvaise volonté, passivité extrême, etc.). Il importe que le comportement d'un assuré n'influence pas négativement l'ambiance générale au sein d'un groupe de participants à une mesure. Le but de la sanction est ici de favoriser l'intégration des assurés dans le marché du travail et de garantir la bonne exécution des mesures (B. RUBIN, commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, p. 318, n°70).

5.

5.1 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, ch. 114 ss ad art. 30).

5.2 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 (arrêt du Tribunal fédéral 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1).

5.3 La quotité de la suspension du droit à l'indemnité de chômage dans un cas concret constitue une question relevant du pouvoir d'appréciation (arrêt du Tribunal fédéral 8C_194/2013 du 26 septembre 2013 consid. 5.2). Le juge ne s'écarte de l'appréciation de l'administration que s'il existe de solides raisons. 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 123 V 150 consid. 2).

Selon les directives du SECO, un premier abandon de cours sans motif valable donne lieu, pour un cours de dix semaines à une suspension de dix-neuf à vingt jours du droit à l'indemnité de l'assuré, à augmenter en conséquence pour un cours plus long (Bulletin LACI/D79 n°3 D-5).

6. 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 ; ATF 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).

7. En l'espèce, les circonstances dans lesquelles la recourante a mis fin, unilatéralement, à sa participation au stage qui lui avait été assigné ne sont pas contestées.

La recourante allègue qu'elle était en droit de quitter le stage, dès lors qu'elle avait informé la conseillère en placement de l'inadéquation du stage à ses compétences professionnelles et que cette dernière n'avait pas réagi. De surcroît, elle craignait que ce stage de requalification déprécie la qualité de son dossier et

ait des effets négatifs sur son employabilité. Elle déplorait également que la poursuite d'un stage, chronophage et qu'elle jugeait inutile, l'empêche de pouvoir continuer à rechercher un emploi adapté en empiétant sur le temps destiné à ses recherches d'emploi.

L'intimé allègue que la recourante n'était pas en droit de quitter le stage sans son accord, même si elle le jugeait insatisfaisant. Ledit stage visait à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement était difficile, pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. La mesure avait notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement, de manière à permettre la réinsertion rapide et durable de l'assurée, de promouvoir ses qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail, de diminuer le risque de chômage de longue durée et de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle.

7.1 Le SECO mentionne dans son bulletin LACI MMT 2021 G1 que les programmes d'emploi temporaire (ci-après : PET) financés par l'assurance-chômage visent à faciliter l'insertion ou la réinsertion professionnelle rapide et durable des assurés. Cette mesure est d'autant plus efficace qu'elle porte sur des activités proches de la réalité professionnelle qui répondent à la formation et aux aptitudes de l'assuré ainsi qu'à la situation sur le marché du travail.

Le même bulletin LACI MMT stipule, sous D2, que le stage a pour but d'approfondir et étoffer les connaissances professionnelles des participants, afin d'améliorer leur aptitude au placement et de leur donner ainsi une chance de s'insérer sur le marché du travail. Sous D3 il est encore précisé que la durée du stage ne devrait pas excéder trois mois, sauf circonstances exceptionnelles.

7.2 Au vu de la formation et de l'expérience professionnelle de l'assurée on peut objectivement douter du fait qu'un stage de six mois, en qualité de réceptionniste, sans utilisation de langues étrangères, puisse améliorer son employabilité, ou promouvoir ses qualifications professionnelles ou permettre sa réinsertion rapide et durable.

De même, on peine à comprendre quelles circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'assurée ait été assignée à un stage d'une durée de six mois soit le double de la durée du stage maximum (trois mois) mentionné dans le bulletin LACI MMT D3.

Le stage pouvait toutefois être utile pour éviter un éventuel déconditionnement de l'assurée ou permettre à cette dernière de développer son réseau au sein de la fonction publique, ce qui pouvait l'amener à ce qu'on lui propose un autre poste plus adapté à ses compétences.

7.3 Cela étant, s'agissant d'un programme d'emploi temporaire, le Tribunal fédéral a précisé dans un arrêt du 31 août 2012 (8C_577/2011, consid. 3.2.3) « en ce qui concerne les programmes d'emploi temporaire organisés par des institutions à but non lucratif au sens de l'art. 64a al. 1 let. a LACI, l'art. 64a al. 2 LACI

renvoie à l'art. 16 al. 2 let. c LACI, selon lequel n'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré. Ainsi, le législateur a renoncé explicitement aux autres limitations prévues à l'art. 16 al. 2 let. a et b et let. d à i LACI. En particulier, il n'est pas nécessaire que les programmes d'emploi temporaire en question tiennent raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée (art. 16 al. 2 let. b LACI). Aussi ne convient-il pas d'aller contre la volonté du législateur en tenant compte de ce critère dans l'appréciation de la faute pour réduire la durée de la suspension du droit à l'indemnité ».

Compte tenu de la qualification de PET du stage assigné à l'assurée et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, la chambre de céans ne peut pas tenir compte de l'adéquation du stage et/ou de son caractère convenable.

7.4 S'y ajoutent les circonstances dans lesquelles l'assurée a quitté le stage : alors même qu'il aurait été éventuellement possible de négocier et peut-être de convenir avec l'ORP d'une diminution de la durée du stage en raison de son manque d'adéquation avec les compétences de l'assurée, cette dernière a annoncé, sans préavis, à sa conseillère le 1er octobre 2021 qu'elle allait quitter le stage ; bien qu'informée des risques de sanction, elle a averti son répondant, en date du 4 octobre 2021, qu'elle mettait fin au stage. Dans ces conditions, la recourante a mis l'autorité devant un fait accompli.

Il résulte de ce qui précède qu'il y a eu abandon de stage, sans motif justificatif valable. C'est donc à bon droit que l'intimé a considéré que le comportement de la recourante était fautif et donnait lieu à une sanction.

8. Reste à déterminer si la quotité de la sanction est conforme au principe de proportionnalité.

8.1 Selon les directives du SECO, un premier abandon de cours sans motif valable donne lieu, pour un cours de dix semaines, à une suspension de dix-neuf à vingt jours du droit à l'indemnité de l'assuré, à augmenter en conséquence pour un cours plus long (Bulletin LACI/D79 n°3 D-5 et D-6). Il s'agit, pour une durée de dix semaines, d'une faute moyenne qui peut ensuite devenir grave en fonction de la durée du cours.

En l'occurrence, la MMT devait durer du 1er septembre 2021 jusqu'au 28 février 2022, soit plus d'une vingtaine de semaines.

Il s'ensuit que la faute doit être considérée, a minima, comme moyenne ce qui implique une durée de suspension pouvant aller de 16 à 30 jours (art. 45 al. 3 OACI).

8.2 Comme cela été vu supra, la jurisprudence du Tribunal fédéral empêche l'autorité cantonale d'aller contre la volonté du législateur en tenant compte du

critère d'adéquation ou du caractère convenable du stage dans l'appréciation de la faute pour réduire la durée de la suspension du droit à l'indemnité.

Par conséquent, la chambre de céans n'est pas en mesure de tenir compte des compétences et de l'expérience de l'assurée au regard de l'adéquation du stage pour réduire la sanction, tout en relevant que cette dernière est conforme à l'art. 45 al. 3 OACI et même inférieure au seuil minimal de 19 jours, recommandé par le bulletin LACI, pour sanctionner l'abandon d'un stage d'une durée de 10 semaines.

La quotité de la sanction est donc conforme au principe de proportionnalité.

9. Partant, la chambre de céans ne peut que rejeter le recours.

10. Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. fbis LPGA, en lien avec l'art. 1 al. 1 LACI).

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 — Le président

Véronique SERAIN — Philippe KNUPFER

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