



POUVOIR JUDICIAIRE

A/759/2020

ATAS/721/2020

**COUR DE JUSTICE**  
**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 31 août 2020**

**6<sup>ème</sup> Chambre**

En la cause

Madame A\_\_\_\_\_, domiciliée à GENÈVE

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Valérie MONTANI, Présidente; Christine WEBER-FUX et Yda ARCE,  
Juges assesseures**

---

### **EN FAIT**

1. Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée), née le \_\_\_\_\_ 1966, s'est inscrite auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE) en date du 15 novembre 2018 et un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur dès cette date par la Caisse cantonale de chômage.
2. En date du 18 octobre 2019, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une sanction de dix-huit jours de suspension de son droit à l'indemnité, pour ne pas avoir donné suite à une assignation. L'assurée s'est opposée à cette décision par courriers des 29 octobre et 12 novembre 2019. Cette décision fait l'objet d'une procédure distincte.
3. Par décision du 18 novembre 2019, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'assurée une nouvelle suspension du droit à l'indemnité de huit jours au motif qu'elle ne s'était pas présentée à un entretien de conseil qui devait se dérouler le 12 novembre 2019 à 11h30, qu'elle n'avait fourni aucune excuse valable et qu'il s'agissait de son second manquement.
4. Par courrier du 27 novembre 2019, l'assurée s'est opposée à cette décision, expliquant que, fragilisée par son licenciement, elle était tombée en dépression. En outre, elle se trouvait par-devant le tribunal avec son ancien employeur. Juste après avoir été licenciée, elle avait dû subir une opération et n'avait pas de quoi payer ses médicaments, ce qui n'améliorait pas son état de santé. Elle ne s'était pas présentée à cet entretien car elle se sentait très mal suite à un examen médical intervenu le jour-même et ayant nécessité une anesthésie générale. Elle ne parvenait pas non plus à payer les médicaments nécessaires suite à cette intervention. Elle n'avait manqué aucun autre rendez-vous et ne comprenait pas ce harcèlement contre sa personne qui la fragilisait davantage. Elle joignait un certificat médical du 11 novembre 2019, attestant de son incapacité totale de travail du 11 au 17 novembre 2019 compris.
5. Par décision sur opposition du 6 février 2020, l'OCE a réduit la suspension du droit à l'indemnité de l'assurée de huit à six jours, prenant en compte la nature du manquement reproché. Il retenait que l'assurée avait subi une petite intervention le jour où elle avait fait défaut à l'entretien, qu'elle avait remis son certificat médical à sa caisse de chômage et qu'elle allait également lui en remettre une copie. Son certificat médical du 11 novembre 2019 justifiait son absence à l'entretien litigieux, toutefois elle aurait dû être attentive à ses obligations et s'organiser afin d'aviser à l'avance sa conseillère qu'elle ne pouvait pas se présenter à son entretien et d'éviter ainsi une nouvelle sanction.
6. Par courrier du 29 février 2020, envoyé le 2 mars 2020, l'assurée a interjeté recours contre cette décision concluant à l'annulation de la suspension pour les mêmes motifs invoqués dans son opposition, ajoutant que sa conseillère, en voyant son état de santé précaire, lui avait suggéré de se mettre en arrêt, afin de pouvoir se soigner, ce à quoi elle avait répondu par la négative. Depuis plus d'une année elle n'avait

pris aucunes vacances, elle n'en avait pas les moyens et surtout elle cherchait à tout prix à retrouver un emploi afin de compléter sa formation. Malgré tous ses efforts, elle rencontrait beaucoup d'obstacles mais ne baissait pas les bras.

7. Invité à se déterminer, l'intimé, dans sa réponse du 11 mai 2020, a conclu au rejet du recours.
8. a. Le 29 juin 2020, la recourante a déclaré par-devant la chambre de céans : « Le 12 novembre 2019 j'avais prévu d'aller à mon rendez-vous avec mon conseiller. J'avais une intervention à la Clinique de Champel prévue le matin mais je pensais pouvoir me rendre ensuite à l'entretien. En fait, l'intervention a duré plus longtemps et j'ai dû rester un moment à la Clinique, c'est pour cette raison que je n'ai pas pu me rendre à l'entretien. A ce moment-là je n'aurais pas pu avertir ma conseillère que je n'arrivais pas à me rendre à l'entretien. Je veux absolument retrouver du travail et j'ai des problèmes de santé dû au fait que je ne travaille pas. Une dame aux EPI m'a conseillé un médecin qui m'a reçu et m'a proposé une intervention quelques jours après. Il s'agissait de voir mon estomac sous anesthésie. Pour moi je pouvais aller ensuite à l'entretien. C'était la première fois que je faisais un tel examen et j'ai pensé pouvoir le faire et enchaîner avec l'entretien.  
Je n'étais pas en état de contacter ma conseillère dès lors que j'avais subi une anesthésie. »
- b. La représentante de l'intimé a déclaré : « J'ai demandé à la conseillère de la recourante une copie de la convocation à l'entretien du 12 novembre 2019 mais elle dit qu'elle ne la retrouve pas. Je constate que le certificat médical débute le 11 novembre 2019, il aurait fallu que la recourante annule le rendez-vous du 12 novembre ou que la recourante avertisse sa conseillère après son intervention qu'elle n'était pas en état de se rendre au rendez-vous. »
9. Sur ce, 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 dans les forme et délai prévus par la loi, le recours est recevable (art. 56 et 60 LPGA).

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la suspension de six jours du droit à l'indemnité de la recourante, pour absence à l'entretien conseil du 12 novembre 2019.
4. L'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. Il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 17 al. 1 LACI).

Selon l'art. 17 al. 3 let. b LACI, l'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et aux consultations spécialisées.

L'art. 22 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (ci-après : OACI), prévoit que le premier entretien de conseil et de contrôle doit avoir lieu au plus tard quinze jours après que l'assuré s'est présenté à la commune ou à l'office compétent en vue du placement (al. 1) ; l'office compétent a, au moins, un entretien de conseil et de contrôle par mois avec chaque assuré. Lors de cet entretien, il contrôle l'aptitude au placement de l'assuré et examine si celui-ci est disposé à être placé (al. 2) ; l'office compétent convoque à un entretien de conseil et de contrôle, tous les deux mois au moins, les assurés qui exercent une activité à plein temps leur procurant un gain intermédiaire ou une activité bénévole relevant de l'art. 15 al. 4 LACI (al. 3) ; il convient avec l'assuré de la manière dont il pourra être atteint en règle générale dans le délai d'un jour (al. 4).

Le courrier type de convocation à un entretien de conseil précise que toute absence injustifiée entraîne une suspension de l'éventuel droit de l'assuré aux indemnités de chômage et qu'en cas d'empêchement, il faut avertir le conseiller en personnel au moins vingt-quatre heures à l'avance.

5. a. Le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente (cf. art. 30 al. 1 let. d LACI). Cette disposition s'applique notamment lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (voir pour un résumé de la jurisprudence à ce sujet DTA 2000 n° 21 p. 101). Selon l'art. 16 al. 1 let. b OACI, l'office compétent examine s'il y a motif à suspension lorsque l'assuré ne donne pas suite aux injonctions qui lui ont été adressées. S'il y a motif à suspension, il prononce la suspension par voie de décision, conformément à l'art. 16 al. 2 OACI.

b. Selon la jurisprudence, l'assuré qui ne se rend pas à un entretien de conseil doit en principe être sanctionné si l'on peut déduire de son comportement une légèreté, de l'indifférence ou un manque d'intérêt par rapport à ses obligations de chômeur ou de bénéficiaire de prestations. En application du principe de proportionnalité, l'assuré qui a manqué un rendez-vous consécutivement à une erreur ou à une inattention de sa part et qui s'en excuse spontanément ne peut toutefois être suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité si l'on peut par ailleurs déduire

de son comportement général qu'il prend ses obligations très au sérieux (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_834/2010 du 11 mai 2011 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances sociales C 112/04 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances sociales C 145/01 du 4 octobre 2001 consid. 2.b ; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 50 ad art. 30 et références citées). Tel est le cas, notamment, s'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant cet oubli. Un éventuel manquement antérieur ne doit plus être pris en considération (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 123/04 du 18 juillet 2005).

Même une négligence légère dans l'accomplissement de l'obligation de renseigner peut entraîner une sanction (DTA 2007 p. 210).

À titre d'exemples, le Tribunal fédéral a considéré qu'il ne se justifiait pas de prononcer une suspension à l'égard d'assurés qui ne s'étaient pas présentés à un entretien de conseil, l'un parce qu'il avait confondu la date de son rendez-vous avec une autre date, l'autre parce qu'il était resté endormi, avait immédiatement appelé l'office régional de placement, à son réveil, pour s'excuser de son absence. Dans les deux cas, les assurés avaient toujours fait preuve d'un comportement ponctuel (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 145/01 du 4 octobre 2001).

Le Tribunal fédéral a admis que la suspension du droit à l'indemnité de l'assuré était injustifiée dans un cas où celui-ci avait noté par erreur dans son agenda un rendez-vous à l'ORP le 29 septembre 2006 au lieu du 26 septembre 2006. En effet, l'assuré n'avait aucunement manqué à ses obligations et avait réagi immédiatement après avoir eu connaissance de son erreur (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_157/2009 du 3 juillet 2009).

6. a. Selon l'art. 30 al. 3 3<sup>ème</sup> phrase LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute de l'assuré et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours. Selon l'art. 45 al. 2 OACI, la durée de la suspension est de un à quinze jours en cas de faute légère, de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave.

La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute mais également du principe de proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007 consid. 5.3).

- b. 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 ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus égalitaire 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 concret, notamment des circonstances personnelles, en particulier celles qui ont trait au comportement de l'intéressé au regard de ses devoirs généraux d'assuré qui fait

valoir son droit à des prestations (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_601/2012 du 26 février 2013 consid. 4.1). Elles ne lient ni les administrés, ni le juge, ni même l'administration qui pourront, le cas échéant, aller en dessous du minimum prévu par le barème indicatif (arrêt du Tribunal fédéral 8C\_708/2019 consid. 4.1).

Selon le barème (Bulletin LACI IC/D79) établi par le SECO, lorsque l'assuré ne se présente pas à un entretien de conseil ou à une séance d'information sans motif valable, la sanction se situe entre 5 et 8 jours s'il s'agit du premier manquement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C\_777/2017 du 2 août 2018 consid. 6.2).

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 (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).

7. 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 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3; ATF 126 V 353 consid. 5b ; ATF 125 V 193 consid. 2 et les références). 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 319 consid. 5a).
8. En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante ne s'est pas présentée à l'entretien de conseil du 12 novembre 2019, en raison de l'intervention médicale qu'elle a dû subir le même jour et qui a duré plus longtemps que prévu.

La recourante a expliqué qu'elle pensait sincèrement pouvoir passer son examen médical le matin, puis enchaîner avec son entretien de chômage. En outre, il ressort de ses déclarations qu'elle n'avait jamais subi une telle intervention et n'imaginait pas qu'elle durerait aussi longtemps, ni que l'anesthésie lui causerait de tels maux.

L'intimé a, quant à lui, déclaré que la recourante aurait dû annuler le rendez-vous du 12 novembre 2019 ou avertir sa conseillère après son intervention qu'elle n'était pas en état de se rendre au rendez-vous.

En l'occurrence, suite aux déclarations de la recourante, il convient d'admettre qu'avant son rendez-vous médical, elle ne soupçonnait pas l'ampleur de l'intervention qu'elle allait devoir subir et ses suites.

On ne saurait dès lors lui reprocher de ne pas avoir annulé l'entretien avec sa conseillère avant son intervention. Par ailleurs, suite à cette intervention, la recourante n'était pas en état d'avertir sa conseillère qu'elle ne pourrait se rendre à l'entretien.

Le certificat médical produit par la recourante, atteste d'ailleurs de cette incapacité pour la période du 11 au 17 novembre 2019.

Aussi, ne saurait-on non plus lui tenir rigueur de ne pas avoir averti sa conseillère après l'intervention.

Au demeurant, il ressort de l'ensemble du dossier que la recourante s'investit énormément afin de trouver un emploi et ce, malgré ses nombreux problèmes de santé.

Au vu de ce qui précède, l'intimé a suspendu à tort le droit à l'indemnité de la recourante.

9. Le recours sera donc admis et la décision attaquée annulée.
10. La procédure est gratuite (art. 61 let. a 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 de l'office cantonal de l'emploi du 6 février 2020.
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