

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/94/2019

ATAS/944/2019

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 17 octobre 2019

5^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée au PETIT-LANCY

recourante

contre

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

intimé

**Siégeant : Philippe KNUPFER, Président ; Andres PEREZ et Pierre-Bernard
PETITAT, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A _____ (ci-après : l'assurée) s'est inscrite auprès de l'office cantonal de l'emploi et a reçu une confirmation d'inscription en date du 20 octobre 2017. Lors de l'entretien du 26 octobre 2017 avec la conseillère en personnel de l'office régional de placement qui lui était assignée, l'assurée a signé un formulaire dans lequel elle s'engageait, notamment, à fournir un minimum de dix recherches d'emploi par mois à l'ORP, au plus tard le cinquième jour du mois suivant.
2. En date du 8 mars 2018, l'OCE prononçait une sanction sous la forme d'une décision de suspension d'indemnités de trois jours au motif que les recherches d'emploi remises à l'ORP pour le mois de février 2018 étaient insuffisantes car au nombre de neuf en lieu et place des dix recherches convenues selon le plan d'actions signé le 26 octobre 2017. Le barème du Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO) applicable en cas d'inobservation injustifiée des prescriptions était mentionné dans la décision.
3. En date du 10 avril 2018, l'OCE prononçait une deuxième sanction sous la forme d'une décision de suspension d'indemnités de six jours au motif que les recherches d'emploi remises pour le mois de mars 2018 étaient insuffisantes car au nombre de neuf en lieu et place des dix recherches convenues selon le plan d'actions signé le 26 octobre 2017. Il était mentionné que la sanction prononcée augmentait, car il s'agissait du deuxième manquement et le barème SECO applicable en cas d'inobservation injustifiée des prescriptions figurait dans la décision.
4. Le 25 juillet 2018, à 14h46, la conseillère en personnel de l'assurée lui envoyait un email pour fixer la date et l'heure du prochain entretien au lundi 24 septembre 2018 à 15h30 en rappelant le caractère obligatoire de l'entretien et en mentionnant que toute absence injustifiée pouvait entraîner une suspension.
5. Le lendemain du jour fixé pour le rendez-vous, soit le 25 septembre 2018 à 5h49, l'assurée envoyait un email à sa conseillère en personnel en s'excusant d'avoir manqué le rendez-vous suite à une confusion des dates, ayant en tête la date du 26 septembre en lieu et place de celle du 24 septembre et en demandant un autre rendez-vous.
6. Le même jour, soit le 25 septembre 2018, l'OCE prononçait une troisième sanction sous la forme d'une suspension du droit aux indemnités de onze jours au motif que l'assurée ne s'était pas présentée à l'entretien de conseil fixé le 24 septembre 2018 à 15h30, sans motif valable et qu'il s'agissait du troisième manquement. Le barème applicable en cas d'inobservation injustifiée des prescriptions figurait dans la décision.
7. Le 4 octobre 2018, l'assurée faisait opposition à la décision du 25 septembre 2018 au motif qu'elle s'était excusée immédiatement auprès de la conseillère en placement pour avoir manqué son rendez-vous, que cette dernière lui avait fixé un nouveau rendez-vous pour le 8 octobre 2018 à 15h30 et que c'était la première fois qu'elle manquait un rendez-vous.

8. Sur opposition, l'OCE confirmait en date du 14 décembre 2018 la décision du 25 septembre 2018 au motif qu'il s'agissait du troisième manquement ce qui permettait de considérer que l'assurée, de par son comportement général, ne prenait pas au sérieux les prescriptions de l'ORP, ajoutant que la sanction de onze jours de suspension respectait le principe de la proportionnalité.
9. Par courrier du 10 janvier 2019, l'assurée a fait recours contre la décision du 14 décembre 2018 de l'OCE et a demandé qu'une nouvelle décision, plus favorable, soit prise.
10. En date du 7 février 2019, l'OCE a déclaré persister intégralement dans les termes de la décision entreprise.
11. Copie de cette écriture a été communiquée à l'assurée.
12. 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 en temps utile, le recours est recevable (art. 60 LPGA).
3. Bien que la recourante n'ait pas spécifiquement conclu à l'annulation de la décision du 14 décembre 2018, on comprend à la lecture de son courrier du 10 janvier 2019 valant recours, qu'elle conteste la décision de suspension de onze jours d'indemnités prise par l'OCE et demande en faisant référence à la "bienveillance" qu'une nouvelle décision soit prise. Partant on peut considérer qu'il découle de la lecture de son recours qu'elle demande qu'une nouvelle décision plus favorable soit prise, voire l'annulation de la sanction.
4. L'objet du litige porte sur la suspension de onze jours du droit à l'indemnité de la recourante.
5. Selon l'art. 17 al. 1 LACI, 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. Son obligation de rechercher un emploi prend naissance déjà avant la survenance effective du chômage, dès que le moment de son inscription à l'assurance est prévisible et relativement proche, en tout état durant le délai de congé dès la

signification de ce dernier, et ses efforts en vue de trouver un emploi doivent s'intensifier à mesure que le chômage devient imminent (art. 20 al. 1 let. d de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 [ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI – RS 837.02] ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_800/2008 du 8 avril 2009 consid. 2.1). En règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage (art. 16 al. 1 LACI).

6. a. L'art. 30 al. 1 LACI dispose que 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).

La durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute (art. 30 al. 3 LACI). L'OACI prévoit trois catégories de fautes (légères, moyennes et graves) et, pour chacune de ces catégories, 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 moyenne, et 31 à 60 jours en cas de faute grave (art. 45 al. 3 OACI). La présence d'antécédents permet de retenir la faute grave, même pour des manquements qui, pris isolément, relèveraient de la faute moyenne ou de la faute légère (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, ch. 114 et 120 ad art. 30). Par ailleurs, des antécédents remontant à moins de deux ans justifient une prolongation de la durée de suspension (art. 45 al. 5 OACI).

b. En tant qu'autorité de surveillance, le SECO a adopté un barème indicatif à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP (Bulletin LACI/IC n° D79). 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, 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 (arrêts du Tribunal fédéral 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1 ; 8C 763/2017 du 30 octobre 2018).

c. 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. Une unique décision de suspension ne sera prononcée qu'exceptionnellement, lorsque l'assuré réalise plusieurs fois les motifs de suspension, et que ses manquements particuliers peuvent être considérés sous l'angle d'une unité d'action dans les faits et dans le temps (Bulletin LACI/IC n° D10).

7. 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 pouvoir d'examen de la chambre de céans n'est pas limité à la violation du droit 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 ; Boris RUBIN, *op. cit.*, n. 110 ad art. 30).
8. Une sommation préalable n'est en principe pas obligatoire en cas de suspension du droit à l'indemnité. En cas de manquement, une sanction doit être prononcée. Le seul cas de figure où le principe de l'avertissement préalable doit être observé est celui de l'absence isolée à un entretien de l'ORP, lorsqu'il s'agit de l'unique manquement et que le chômeur prend par ailleurs ses obligations au sérieux. Dans tous les autres cas, il n'y a pas de place pour un avertissement, même si le comportement de l'assuré est par ailleurs irréprochable (Boris RUBIN, *op. cit.*, n. 17 ad art. 30).
9. 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).
10. En l'espèce, dans sa décision du 14 décembre 2018, l'OCE a justifié la suspension du droit aux indemnités pendant onze jours au motif que la recourante ne s'était pas présentée à l'entretien de conseil fixé le 24 septembre 2018 à 15h30 L'OCE a indiqué dans sa décision qu'il avait appliqué le barème du SECO pour un

manquement tel que celui qui était reproché à l'intéressé, tenant compte du fait qu'il s'agissait du troisième manquement et que la décision respectait le principe de la proportionnalité.

Le barème SECO contient sous la lettre D79 une "Echelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale et des ORP". Le cas de "Non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle" est spécifiquement prévu sous chiffre 3A. Il résulte du barème précité que lorsque l'assuré n'observe pas les instructions de l'OCE, l'autorité doit infliger une sanction de trois à dix jours lors du premier manquement, de neuf à quinze jours lors du second manquement, un renvoi pour décision à l'autorité cantonale étant prévu en cas de troisième manquement (Bulletin LACI/IC n° D79 ch. 3A).

Cette solution est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral déclarant qu'il suffit que l'assuré ait déjà commis une faute, de quelque nature qu'elle soit, sanctionnée ou non, pour qu'une sanction se justifie en cas d'absence injustifiée (arrêt du Tribunal fédéral 8C_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.2 ; DTA 2013 p. 185).

Il résulte de ce qui précède qu'en fixant à onze jours la suspension du droit aux indemnités, pour un troisième manquement de la recourante, l'OCE n'a pas violé le principe de proportionnalité.

Le principe d'une suspension du droit à l'indemnité ne peut ainsi qu'être confirmé et le recours rejeté.

* * * * *

**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

Nathalie LOCHER

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