

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/161/2023

ATAS/310/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 7 mai 2024

Chambre 2

En la cause

A_____

recourante

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI

intimé

**Siégeant : Blaise PAGAN, Président ; Anny FAVRE et Maria Esther SPEDALIERO,
Juges assesseures**

EN FAIT

A. a. Madame A_____ (ci-après : l'assurée, l'intéressée ou la recourante), née en 1989, en cours de finalisation d'un master en gestion de patrimoine (« wealth mangement ») de l'Université de Genève et ayant eu des emplois dans ce domaine jusqu'à son licenciement par son dernier employeur le 30 décembre 2020 avec effet au 28 février 2020 (recte : 2021), s'est inscrite le 16 mars 2021 à l'assurance-chômage, en vue d'un travail à temps plein.

b. Par le plan d'actions et le contrat d'objectifs de recherches personnelles d'emploi » (ci-après : RPE) du 8 avril 2021, elle a pris notamment l'engagement suivant : « nombre minimum de recherches par mois : 10 », les formulaires de RPE étant à remettre à l'office régional de placement (ci-après : ORP) au plus tard le 5 du mois suivant et l'activité recherchée étant celle d'employée de banque.

Elle a rempli mensuellement des formulaires de RPE.

c. Par décision sur opposition rendue le 26 juillet 2021 par sa direction, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : l'OCE, l'office ou l'intimé) a confirmé une suspension du droit à l'indemnité de chômage de 8 jours en raison de RPE inexistantes en janvier et février 2021, soit pendant la période précédant l'inscription à l'assurance-chômage.

Par décisions « de sanction » des 28 et 29 juillet 2021 de l'office, l'assurée s'est vue signifier des suspensions de son droit à l'indemnité de chômage de 4 jours en raison de la remise des RPE de mai 2021 avec un léger retard (le 8 juin au lieu du 5 juin), respectivement de 11 jours pour absence non valablement justifiée à un entretien de conseil téléphonique du 15 juillet 2021, décisions que l'intéressée n'apparaît pas avoir contestées.

d. En raison d'un stage choisi par l'assurée du 1^{er} novembre 2021 au 30 avril 2022 et d'une question de gain intermédiaire, la caisse de chômage compétente a, le 13 janvier 2022, refusé de l'indemniser au motif que le salaire de ce stage était non conforme au tarif usuel dans la profession et la localité, de sorte que l'ORP a désactivé son dossier au 31 décembre 2021.

B. a. Le 16 mai 2022, l'assurée s'est réinscrite à l'assurance-chômage, en vue d'un travail à temps plein, et elle a depuis lors reçu des indemnités de chômage.

b. Un contrat d'objectifs de RPE a été conclu le 27 mai 2022, avec les mêmes objectifs et conditions que celui du 8 avril 2021.

L'intéressée a rempli mensuellement des formulaires de RPE.

c. Par décision « de sanction » du 20 juillet 2022 de l'office, l'assurée s'est vue signifier une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 18 jours en raison de RPE insuffisantes en quantité durant les derniers mois du contrat à durée déterminée – le stage – car inexistantes en mars 2022 et insuffisantes en avril et

mai 2022, mais cette sanction a, à la suite d'une opposition de l'intéressée, été annulée par décision sur opposition du 7 septembre 2022 au motif que l'instruction avait montré des RPE suffisantes durant la période en question.

d. En parallèle, par courriel du 10 août 2022, la conseillère en personnel de l'ORP (ci-après : la conseillère) a convoqué l'assurée à un entretien en visioconférence le mardi 13 septembre 2022 à 10h15, avec les précisions que sa disponibilité pour cet entretien était obligatoire (en gras), que toute absence injustifiée pouvait entraîner une suspension de son éventuel droit aux indemnités de chômage, qu'elle devait « prendre les dispositions nécessaires afin d'être dans le calme pour que l'entretien se déroule dans les meilleures conditions » (en gras) et qu'en cas d'empêchement elle devait avertir la conseillère au moins 24 heures à l'avance.

e. En outre, par « décision de cours » du 11 août 2022, l'intéressée a été inscrite par l'ORP à un « coaching emploi » auprès de B_____ pour la période du 17 août au 30 septembre 2022.

Par pli du 23 août 2022 reçu le lendemain, l'assurée a transmis à l'office un certificat d'incapacité totale de travail pour maladie du même 23 août au 30 août 2022 établi par le docteur C_____, spécialiste FMH en gynécologie et obstétrique.

Par courriel du matin 31 août 2022, B_____ a fait savoir à l'intéressée être toujours en attente de ses documents et du dossier complet de candidature qu'elle devait joindre dès le début de formation, toujours manquants malgré une relance du 18 août 2022, de même que son certificat maladie afin de justifier son absence, « pour cause d'intervention chirurgicale », au rendez-vous « coaching emploi » fixé le 24 août 2022 à 10h00.

Vu le certificat d'arrêt maladie de l'assurée de nature à justifier son absence au rendez-vous « coaching emploi » du 24 août 2022 à 10h00, B_____ a, l'après-midi du 31 août 2022, informé la conseillère qu'un nouveau rendez-vous « coaching emploi » était prévu le 1^{er} septembre 2022 à 13h30.

f. Par lettre du 1^{er} septembre 2022, l'ORP a informé l'intéressée que, vu son certificat d'arrêt maladie précité, elle était, durant sa période d'incapacité, dispensée d'effectuer des RPE et de participer aux entretiens de conseil.

g. Par courriel du 16 septembre 2022, B_____ a fait part à la conseillère de ce que l'assurée n'avait pas pu participer au rendez-vous « coaching emploi » du 1^{er} septembre 2022 en raison d'un rendez-vous médical, de sorte qu'un arrêt à cette dernière date de la mesure « coaching emploi » était proposé jusqu'à une stabilisation de la situation.

h. Par courriel du 21 septembre 2022, l'assurée a répondu au service juridique de l'OCE, qui lui avait octroyé par courriel du 15 septembre précédent le droit d'être entendu dans un délai au 22 septembre 2022 au sujet de l'absence non excusée à l'entretien de conseil du 13 septembre 2022 à 10h15, par la remise d'un

« certificat médical » du 21 septembre 2022 du docteur D_____, spécialiste FMH en psychiatrie et psychothérapie, attestant qu'elle avait présenté le 13 septembre 2022 une attaque de panique et qu'elle n'avait ainsi pas pu se rendre à cet entretien de conseil.

i. Par courriel du 23 septembre 2022, la conseillère en personnel a convoqué l'assurée à un entretien en visioconférence le vendredi 21 octobre 2022 à 14h30, avec les mêmes précisions que dans sa convocation du 10 août 2022.

j. Par décision « de sanction » du 27 septembre 2022 de son service juridique, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'intéressée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 15 jours pour avoir été absente à l'entretien de conseil du 13 septembre 2022 sans prévenir ni s'excuser, le certificat médical du 21 septembre 2022 ne constituant pas une preuve car établi postérieurement à l'incapacité de travail et sans examen médical objectif mais uniquement sur la base d'une description de la patiente.

k. Par écrits – séparés – du 24 octobre 2022, l'assurée s'est d'une part opposée à cette décision « de sanction » concernant l'entretien de conseil du 13 septembre 2022 et a d'autre part demandé à l'office de renoncer à toute sanction à son encontre en raison de son absence à l'entretien de conseil du 21 octobre 2022, une crise d'angoisse, imprévisible, l'ayant empêchée dans les deux cas de participer à l'entretien.

À l'appui de chacun de ces deux courriers était produit un « certificat médical » du 20 octobre 2022 du Dr D_____. Selon ce dernier, la patiente, suivie par lui depuis le 15 mars 2022, pouvait présenter des attaques de panique, raison pour laquelle elle bénéficiait d'un traitement de Xanax, et il n'était pas possible de savoir à l'avance quand une crise d'angoisse allait avoir lieu, et, lorsqu'elle survenait ou venait de se passer, la personne restait trop affectée pour suivre un rendez-vous par visioconférence par exemple.

l. Par décision « de sanction » du 25 octobre 2022 de son service juridique, l'OCE a prononcé à l'encontre de l'intéressée une suspension de son droit à l'indemnité de chômage de 12 jours pour avoir été absente à l'entretien de conseil du 21 octobre 2022. Selon l'office, si ledit certificat médical permettait d'expliquer son absence à l'entretien sans constituer un certificat d'incapacité pour maladie, il lui appartenait néanmoins d'informer l'ORP de son empêchement, ce qu'elle aurait pu faire le moment venu par courriel mais n'avait pas fait.

m. Le 17 novembre 2022, l'assurée a formé opposition contre cette dernière décision « de sanction », exposant notamment avoir été dans l'impossibilité de prévenir l'ORP par courriel.

À teneur d'un « certificat médical » du 10 novembre 2022 du Dr D_____, elle présentait un état dépressif d'intensité variable, associé à des crises d'angoisse. Ces crises ainsi que l'état psychique général pouvaient l'empêcher de faire face à ses responsabilités et autres situations qui étaient pour elle génératrices de stress.

Par conséquent, toujours selon le psychiatre traitant, elle pouvait parfois être incapable de prendre une décision rationnelle quand bien même elle serait propre à préserver ses intérêts. Toutefois, le caractère épisodique de ces crises n'entraînait pas une incapacité de travail justifiant une mise à l'arrêt.

n. Par décision sur opposition rendue le 9 décembre 2022 par sa direction, l'OCE, considérant que l'absence de l'intéressée aux entretiens de conseil des 13 septembre et 21 octobre 2022 résultait d'un comportement unique justifiant une seule et unique sanction, a annulé ses décisions « de sanction » des 27 septembre et 25 octobre 2022 et a prononcé une seule suspension de 12 jours contre elle pour ne pas avoir averti l'ORP de son impossibilité de participer à des entretiens de conseil en visioconférence, tout en tenant compte qu'il s'agissait du quatrième manquement.

o. Par ailleurs, en raison d'une arrivée à terme des indemnités fédérales de chômage, l'ORP a annulé le dossier de l'assurée au 31 décembre 2022.

p. En parallèle, l'office a rendu le 4 janvier 2023 une décision « de sanction » en raison d'une remise tardive (après le 5 décembre 2022) de ses RPE de novembre 2022, ses explications relatives à une coupure inhabituelle de wifi ne pouvant pas justifier ce manquement, décision contre laquelle l'intéressée a formé opposition le 17 janvier 2023.

C. a. Par acte du 17 janvier 2023, l'assurée a, auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales ou la chambre de céans), interjeté recours contre la décision sur opposition rendue le 9 décembre 2022 précitée, concluant préalablement à son audition, au fond à l'annulation de ladite décision sur opposition, subsidiairement à une réduction de la sanction infligée et plus subsidiairement au renvoi de la cause à l'intimé pour réexamen et nouvelle décision.

b. Par réponse du 7 février 2023, l'intimé a conclu au rejet du recours, qui n'apportait selon lui aucun élément nouveau permettant de revoir sa position.

Dans son dossier produit se trouve le journal « PV – Entretiens de conseil » établi par la conseillère, où rien de précis ne figure concernant précisément les absences aux entretiens de conseil des 13 septembre et 21 octobre 2022.

c. Par réplique du 28 avril 2023, la recourante a confirmé sa demande de comparution personnelle.

d. En réponse à une lettre du 8 mai 2023 de la chambre de céans qui lui demandait de produire un rapport du Dr D_____ énonçant précisément les diagnostics (avec référence à la CIM-10) et leurs effets qui seraient à l'origine de ses attaques de panique ou crises d'angoisse, notamment celle qu'elle alléguait pour les 13 septembre et 21 octobre 2022 (entretiens de conseil), la recourante a, le 23 mai 2023, remis un « rapport médical » du 23 mai 2023 du Dr D_____.

À teneur de ce rapport, elle avait vécu dans son enfance des événements traumatiques. Le vécu de ces événements pouvait être réactualisé, selon le contexte de vie, et s'exprimer par des crises d'angoisse ainsi que des conduites addictives ; ce qui expliquait son état psychique des 13 septembre et 21 octobre 2022. Les diagnostics étaient : trouble dépressif récurrent (F33.1) ; trouble panique (F41.0) ; les deux diagnostics suivants, qui commençaient par « troubles mentaux et du comportement liés » étaient caviardés par l'assurée pour les mots suivants car jugés secrets et non pertinents par elle.

e. Par écrit du 6 juillet 2023, à la demande de la chambre des assurances sociales, l'intéressée a transmis à celle-ci un tirage non caviardé de ce rapport médical du 23 mai 2023.

f. Le 25 juillet 2023, interpellé par la chambre de céans, l'office a intégralement persisté dans les termes de la décision sur opposition attaquée.

g. Le 10 octobre 2023 s'est tenue une audience de comparution personnelle des parties.

Lors de celle-ci, la recourante a accepté la transmission à l'intimé de l'entier du rapport médical du 23 mai 2023 – les deux derniers diagnostics étant ainsi « troubles mentaux et du comportement liés (...) (F10.2) » et « troubles mentaux et du comportement liés (...) (F14.2) ».

h. Comme convenu à l'issue de l'audience, la recourante a, le 10 octobre 2023, produit son échange de courriels avec la conseillère le 13 septembre 2022 entre 11h21 et 11h36, de même que son courriel précédant son courrier du 24 octobre 2022 concernant son absence à l'entretien de conseil du 21 octobre 2022.

i. Comme également convenu à l'issue de l'audience, l'intimé a, le 17 octobre 2023 produit le dossier complet de l'assurée depuis son inscription en 2021 à l'assurance-chômage.

j. Par plis du 19 octobre 2023 transmettant aux parties ces dernières écritures et laissant à la recourante la possibilité de consulter les pièces du dossier produit par l'office, la chambre de céans les a informées que, sans éventuelles observations de leur part d'ici au 17 novembre 2023, la cause pourrait être gardée à juger.

k. Aucune des parties ne s'est manifestée à la suite de ces lettres.

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 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 – de trente jours et compte tenu des fêtes – prévus par la loi, l'acte de recours est recevable (art. 38 al. 4 et 56 ss LPGA et 62 ss de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]).
3. Le litige porte sur le bien-fondé et, subsidiairement, la durée de la suspension de l'indemnité de chômage en lien avec les absences de l'intéressée aux entretiens de conseil des 13 septembre et 21 octobre 2022.

4.

4.1 L'art. 8 LACI énumère les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage. Conformément à l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré doit, pour bénéficier de cette prestation prévue par l'art. 7 al. 2 let. a LACI, notamment être apte au placement (let. f) et satisfaire aux exigences de contrôle (let. g).

Les conditions de l'art. 8 al. 1, qui sont cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2), 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 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 du 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. Les al. 1 à 3 de cette disposition-ci imposent aux chômeurs des devoirs matériels, 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, ainsi que des devoirs formels, 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 LACI).

En vertu de l'art. 21 OACI – dans sa version en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2021 –, l'office compétent mène un entretien de conseil et de contrôle avec l'assuré à intervalles pertinents, mais au moins tous les deux mois. Il contrôle à cette occasion l'aptitude au placement de l'assuré et l'étendue de la perte de travail à prendre en considération (al. 1 ; cf. aussi Bulletin LACI IC, B 330 et B341). Il consigne les jours où un entretien de conseil et de contrôle a eu

lieu et dresse un procès-verbal de l'entretien (al. 2). L'assuré doit garantir qu'il peut être atteint par l'office compétent dans le délai d'un jour ouvré (al. 3).

4.2 La violation des obligations que l'art. 17 LACI impose à l'assuré expose ce dernier à une suspension de son droit à l'indemnité.

En effet, aux termes de l'art. 30 al. 1 LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu entre autres 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).

Conformément à l'art. 30 al. 2 LACI, l'autorité cantonale prononce les suspensions notamment au sens de l'al. 1 let. c et d.

4.3 D'après 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_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.2, 8C_157/2009 du 3 juillet 2009 consid. 4 et C 145/01 du 4 octobre 2001 consid. 2b ; ATAS/102/2020 du 17 février 2020 consid. 4b ; Boris RUBIN, op. cit., n. 50 ad art. 30 LACI 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. 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 (arrêts du Tribunal fédéral 8C_777/2017 précité consid. 3.2, 8C_928/2014 du 5 mai 2015 consid. 5.1 et C 123/04 du 18 juillet 2005). Un éventuel manquement antérieur à douze mois ne doit plus être pris en considération (arrêts du Tribunal fédéral 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 3 et 8C_469/2010 du 9 février 2011 consid. 2.2). Cependant, pour tirer parti de cette jurisprudence, encore faut-il qu'il ait agi spontanément et immédiatement, ce qui n'est pas le cas s'il savait parfaitement qu'il avait un rendez-vous et qu'il a délibérément attendu avant de s'excuser (arrêt du Tribunal fédéral 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 4.3).

En définitive, lorsque le comportement général du chômeur est irréprochable, il importe peu, en cas d'absence isolée à un entretien, qu'il se soit excusé immédiatement après. Ce qui est déterminant, c'est qu'il ait réagi aussi rapidement

que la situation le permettait, c'est-à-dire dès qu'il a été en mesure de se rendre compte de son erreur (Boris RUBIN, op. cit., n. 50 ad art. 30 LACI, qui se réfère à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_157/2009 précité).

Dans une affaire, un assuré avait manqué un entretien de conseil car il avait inscrit la mauvaise date dans son agenda, et ne s'en était rendu compte que lorsque l'autorité lui avait reproché son absence. La sanction infligée a alors été levée par le Tribunal fédéral (arrêts du Tribunal fédéral 8C_928/2014 précité consid. 5.1 et C 209/99 du 2 septembre 1999, publié au DTA 2000 n° 21 p. 101).

À titre d'autres 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'ORP, 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 C 145/01 précité et les arrêts cités). De même, 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 et où, à une lettre dans laquelle l'office l'invitait à s'expliquer, il avait répondu par écrit le lendemain en s'excusant, après avoir tenté en vain de prendre contact téléphonique avec l'administration le jour même. En effet, l'assuré avait réagi immédiatement après avoir eu connaissance de son erreur, et il n'avait aucunement manqué à ses obligations durant les trois délais-cadres dont il avait bénéficié (arrêt du Tribunal fédéral 8C_157/2009 précité).

5.

5.1 En l'espèce, selon la décision sur opposition querellée, l'absence de l'intéressée aux entretiens de conseil des 13 septembre et 21 octobre 2022 résultait d'un comportement unique justifiant une seule et unique sanction. Les convocations à ces entretiens faisaient expressément mention d'avertir l'ORP en cas d'empêchement, ce que l'assurée n'a pas fait. Celle-ci a commis un manquement en tant qu'elle a omis d'avertir l'ORP de son absence auxdits entretiens, et elle doit être sanctionnée en conséquence.

5.2 Le dossier et l'instruction menée en procédure de recours permettent de relever ce qui suit.

5.2.1 S'agissant du premier entretien de conseil objet du litige, et comme cela ressort des faits, la recourante a reçu le 10 août 2022 la convocation de la conseillère pour l'entretien de conseil du mardi 13 septembre 2022 à 10h15. Elle ne s'est pas connectée à la visioconférence pour y participer, à cette heure fixée. En revanche, selon ses déclarations en audience, elle s'est mise en ligne pour la visioconférence avec la conseillère vers 11h10. Puis, à teneur des pièces produites seulement avec sa dernière écriture (du 10 octobre 2023), elle a écrit un courriel à

11h21 à la conseillère au contenu suivant : « Je suis toujours en attente sur votre salle personnelle. J'ai essayé de vous appeler sans succès. Dites-moi comment vous joindre pour notre entretien » ; la conseillère lui a répondu à 11h36 : « Nous avions RDV à 10h15. J'ai attendu plus de 10 minutes en ligne. Je vous enverrai une nouvelle convocation ». La recourante s'est ensuite à nouveau exprimée sur son absence audit entretien de conseil par son courriel du 21 septembre 2022 en réponse à celui du service juridique de l'intimé.

Pour ce qui est du second entretien de conseil en cause, l'intéressée a été convoquée par courriel du 23 septembre 2022 à l'entretien de conseil en visioconférence du 21 octobre 2022. Elle n'y a pas participé et sa première manifestation à ce sujet est son écriture du 24 octobre 2022 envoyée au service juridique par courriel du même jour (à 10h48) et par pli recommandé, soit le même jour que l'envoi en recommandé de son opposition contre la décision du 27 septembre 2022 sanctionnant son absence à l'entretien de conseil du 13 septembre 2022. Dans cette écriture du 24 octobre 2021, la recourante expliquait en substance que, malgré une prise en charge psychothérapeutique, une crise d'angoisse imprévisible l'avait empêchée de participer à l'entretien du 21 octobre 2022.

5.2.2 Concernant les absences à ces deux entretiens de conseil, selon les certificats et rapports de son psychiatre traitant, le Dr D_____, l'assurée, suivie par lui depuis le 15 mars 2022, avait vécu dans son enfance des événements traumatiques, et ce vécu pouvait être réactualisé, selon le contexte de vie, et s'exprimer par des crises d'angoisse ainsi que des conduites addictives, ce qui expliquait son état psychique des 13 septembre et 21 octobre 2022. La patiente pouvait présenter des attaques de panique, raison pour laquelle elle bénéficiait d'un traitement de Xanax, et elle pouvait parfois être incapable de prendre une décision rationnelle quand bien même elle serait propre à préserver ses intérêts ; en effet, ces crises ainsi que l'état psychique général, constitué par un trouble dépressif récurrent (F33.1), un trouble panique (F41.0) et des troubles mentaux et du comportement liés à l'utilisation de substances (...), pouvaient l'empêcher de faire face à ses responsabilités et autres situations qui étaient pour elle génératrices de stress. Il n'était pas possible de savoir à l'avance quand une crise d'angoisse allait avoir lieu ; lorsqu'une telle crise survenait ou venait de se passer, l'intéressée restait trop affectée pour suivre un rendez-vous par visioconférence par exemple. Toutefois, le caractère épisodique de ces crises n'entraînait pas une incapacité de travail justifiant une mise à l'arrêt.

5.2.3 Selon les déclarations de la recourante en audience, une personne comme elle en état dépressif a tendance à procrastiner et à faire des annonces tardivement. La fréquence de ses crises d'angoisse, plus importante en automne 2022 qu'actuellement, est très variable et imprévisible ; dans les bons mois, ce pourrait être trois crises et dans les mauvais dix crises. En septembre et octobre 2021, l'assurée n'avait pas encore conscience qu'il fallait suivre un traitement régulier

(Xanax) en lien avec ces épisodes d'angoisse, traitement régulier qu'elle a ensuite commencé, et, par ailleurs, elle n'avait pas toutes ses capacités de raisonnement, y compris pour s'excuser en cas d'absence.

En septembre 2022, c'était un mauvais mois et l'intéressée pense qu'elle en a eu environ dix crises. Le mardi 13 septembre 2022, juste avant l'heure de l'entretien de conseil prévue, elle a eu une crise d'angoisse qui l'a empêchée d'être à l'heure pour le rendez-vous, sans qu'elle puisse être sûre que cette crise était en lien avec ce rendez-vous ; elle a, presque à l'heure du rendez-vous, pris son médicament, 1 mg de l'anxiolytique Xanax, qui prend 30 minutes pour avoir de l'effet. Ce médicament a fait de l'effet mais seulement une heure après environ, au moment où elle s'est connectée en visioconférence.

Sur question de la chambre de céans lui demandant si elle s'est dit à la réception de la convocation du 23 septembre 2022 pour l'entretien de conseil du 21 octobre 2022 qu'il faudrait prendre des mesures pour ne pas manquer ce deuxième entretien, la recourante répond que malheureusement, encore une fois, elle a mis énormément de pression sur elle-même pour ne pas le manquer, mais que, malgré sa volonté, ses crises d'angoisse sont imprévisibles.

Toujours d'après les explications en audience de l'intéressée, le vendredi 21 octobre 2022, celle-ci a eu une insomnie la nuit et, vu notamment son état psychique fragilisé par ce fait, elle a souffert d'une crise non seulement d'angoisse mais aussi – plus grave – de panique ; son hypothèse, non certaine, est que le fait d'avoir des responsabilités et un échange avec une autre personne a été un déclencheur de cette crise.

S'agissant de l'attitude de la recourante après son absence à ces deux entretiens de conseil, celle-ci déclare, toujours en audience, que jusqu'à fin octobre 2022, elle ne savait pas qu'elle avait une obligation d'avertir la conseillère immédiatement en cas d'absence à un entretien. Le 13 septembre 2022 elle a contacté la conseillère rapidement car elle pensait encore pouvoir avoir l'entretien avec elle. En revanche, le 21 octobre 2022, elle « [était] vraiment très mal ce jour-là, c'était vraiment une crise de panique », et elle n'avait pas la capacité d'écrire ou d'appeler. Même si elle a pris plus que 1 mg de Xanax ce 21 octobre 2022 et que la crise de panique a cessé à partir d'un certain moment, il restait une angoisse qui l'a empêchée de faire quoi que ce soit ce jour-là. N'arrivant pas à faire face à ce problème par elle-même, elle a fait appel le 22 octobre 2022 à l'aide d'un ami, qui a rédigé le plus rapidement possible le courrier qu'elle a envoyé à l'OCE le 24 octobre 2022.

5.3 Vu ce qui précède, il doit être admis que l'absence de l'assurée à l'entretien de conseil du 13 septembre 2022 résultait d'une crise d'angoisse imprévisible, comme notamment attesté le 21 septembre 2022 précisément pour ce 13 septembre 2022 par le Dr D_____. En outre, toujours s'agissant de cette dernière date, un peu moins d'1 heure après l'heure fixée pour le rendez-vous en

visioconférence, l'intéressée a cherché à se connecter, puis, n'y parvenant pas, a demandé cinq minutes après à la conseillère comment participer à l'entretien, ce à quoi celle-ci a répondu qu'elle lui enverrait une nouvelle convocation. La recourante pouvait donc, objectivement et raisonnablement, partir du principe que l'incident de son absence à l'entretien du 13 septembre 2022 était clos et ne nécessitait pas d'excuses subséquentes. Dans ces circonstances, aucun manquement en lien avec ladite absence du 13 septembre 2022, justifiée médicalement, ne saurait être reproché à l'assurée.

L'absence, difficilement prévisible, à l'entretien de conseil du 21 octobre 2022 apparaît également couverte par les certificats et rapports du psychiatre traitant, même si ce dernier n'a mentionné cette date que dans son rapport du 23 mai 2023. L'appréciation médicale du Dr D_____ et les explications de la recourante, convaincantes sous l'angle médical, permettent de retenir que celle-ci a été empêchée de participer audit entretien pour raisons de santé. Il est également crédible d'un point de vue médical qu'elle a été empêchée de s'en excuser le jour même vu le caractère particulièrement intense de son état d'angoisse. En revanche, l'intéressée ne présente pas de motifs pour la non-présentation d'excuses à partir du lendemain 22 octobre 2022 ; on ne voit en effet pas en quoi le fait qu'elle se sentait alors encore mal, qu'elle « [n'arrivait] pas à faire face à ce problème par elle-même » et qu'elle ait demandé l'aide d'un ami l'empêchait d'envoyer ou faire envoyer un bref courriel d'excuses à la conseillère.

Il y a donc lieu de considérer que, dès le 22 octobre 2022, l'assurée était en mesure et dans l'obligation de présenter ses excuses pour son absence de la veille. Cette obligation découlait notamment des convocations, qui précisaient entre autres qu'en cas d'empêchement elle devait avertir la conseillère au moins 24 heures à l'avance, et donc, à défaut, aussi après ; à ceci s'ajoute le fait qu'elle avait déjà été sanctionnée pour une absence sans excuse valable à l'entretien de conseil téléphonique prévu le 15 juillet 2021. Au demeurant, s'excuser dès que possible d'une absence à un rendez-vous fixé avec un tiers fait partie des règles minimales de politesse.

Ainsi, la recourante, qui n'avait pas été sanctionnée pour des manquements dans les douze mois précédant le 21 octobre 2022, n'a pas réagi aussi rapidement que la situation le permettait après son absence à l'entretien de conseil de ce jour-ci, sa lettre du 24 octobre 2022 étant tardive de deux jours. Un tel manquement et, partant, le principe d'une sanction doivent, dans cette mesure, être retenus concernant l'absence audit entretien du 21 octobre 2022.

6.

6.1 Pour ce qui est de la quotité de la sanction, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours, et dans le cas de l'al. 1 let. g, 25 jours (art. 30 al. 3, 3^{ème} phr., LACI ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 254/06 du 26 novembre 2007

consid. 5.3). Le conseil fédéral peut prescrire une durée minimale pour la suspension (art. 30 al. 3bis LACI).

L'OACI, en son art. 45, 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 (al. 3). Il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré abandonne un emploi réputé convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi, ou qu'il refuse un emploi réputé convenable. (al. 4). 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 (al. 5).

6.2 La durée de suspension est fixée en tenant compte de toutes les circonstances du cas particulier, telles que le mobile, les circonstances personnelles (l'âge, l'état civil, l'état de santé, une dépendance éventuelle, l'environnement social, le niveau de formation, les connaissances linguistiques, etc.), les circonstances particulières (le comportement de l'employeur ou des collègues de travail, le climat de travail, etc.), de fausses hypothèses quant à l'état de fait (par exemple quant à la certitude d'obtenir un nouvel emploi ou à la certitude de la transformation d'un contrat de durée déterminée en un contrat de durée indéterminée ; ATAS/1037/2021 du 7 octobre 2021 consid. 7d ; Bulletin LACI IC, D64 ; aussi arrêt du Tribunal fédéral 8C_487/2007 du 23 novembre 2007 et C 23/07 du 2 mai 2007 ; Boris RUBIN, op. cit., n. 105 ad art. 30 LACI).

Selon le Bulletin LACI IC (D63 à D64), si la personne assurée est suspendue durant la période d'observation de deux ans pour la même raison (le même état de fait), les autorités cantonales et/ou ORP prolongent la durée de suspension en suivant la grille de suspension (D63c). S'agissant de suspensions répétées pour un fait différent, pour prolonger la durée de suspension en conséquence, les autorités cantonales et/ou ORP ne prennent en compte que les suspensions décidées par les autorités cantonales et/ou ORP. Si la personne assurée est à nouveau suspendue durant la période d'observation de deux ans, la durée de suspension doit être prolongée en conséquence, tout en tenant compte du comportement général de la personne assurée. Les autorités cantonales et/ou ORP sont responsables de prolonger la durée de suspension selon leur appréciation et de justifier leur choix dans la décision. De la même manière, s'ils renoncent à prolonger la période de suspension, ils doivent le justifier dans leur décision (D63d). Ces principes sont conformes à la jurisprudence, d'après laquelle l'art. 45 al. 5 OACI (ancien art. 45 al. 2 bis) prescrit de sanctionner plus sévèrement un assuré qui a déjà fait l'objet d'une sanction antérieure sans égard à la nature des motifs de sanction retenus (arrêt du Tribunal fédéral 8C_518/2009 du 4 mai 2010 consid. 5 ; ATAS/1230/2018 du 27 décembre 2018 consid. 7a). Plus le premier manquement

est grave et récent, plus le nombre de jours à ajouter pour la dernière faute commise doit être élevé (Boris RUBIN, op. cit., n. 126 ad art. 30 LACI).

6.3 Sous « Non-observation des instructions de l'[autorité cantonale]/ORP », le Bulletin LACI IC qualifie de légère la faute consistant en la « non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle », la première fois, et fixe la suspension à une durée entre 5 et 8 jours ; la deuxième fois, la faute reste légère et la durée de la suspension est entre 9 et 15 jours ; la troisième fois, le dossier est transmis à l'autorité cantonale pour décision (D79/3.A). En cas d'« inobservation d'autres instructions de l'[autorité cantonale]/ORP - p. ex. demandes de documents, rendez-vous avec le conseiller en orientation professionnelle, etc. », ledit Bulletin LACI IC qualifie, la première fois, la faute de légère, avec une suspension de 3 à 10 jours, la deuxième fois, de légère à moyenne, avec une suspension de 10 jours au minimum, et, la troisième fois, il y a renvoi pour décision à l'autorité cantonale (D79/3.B).

7.

7.1 Dans le cas présent, la suspension de 12 jours du droit à l'indemnité de chômage prononcée dans la décision sur opposition attaquée, en raison du fait que l'assurée n'a pas averti l'ORP (la conseillère) de son impossibilité de participer en visioconférence aux entretiens de conseil des 13 septembre et 21 octobre 2022, vaut pour ces deux absences et tient compte du fait qu'il s'agit de son quatrième manquement.

Concernant les antécédents, la recourante avait en effet été sanctionnée en été 2021 par 8 jours de suspension du droit à l'indemnité de chômage en raison de RPE inexistantes pendant les deux mois précédant l'inscription à l'assurance-chômage, ainsi que les 28 et 29 juillet 2021 par des suspensions de 4 jours en raison de la remise des RPE de mai 2021 avec un léger retard (le 8 juin au lieu du 5 juin), respectivement de 11 jours pour absence non valablement justifiée à un entretien de conseil téléphonique du 15 juillet 2021 (à 14h15). S'agissant de ce dernier manquement, l'intéressée avait informé l'ORP par courriel du 19 juillet 2021 seulement qu'elle avait perdu son téléphone le jour de l'entretien et qu'elle l'avait retrouvé ultérieurement, ce qui ne constituait pas une excuse valable selon l'OCE.

7.2 Le manquement de la recourante finalement retenu plus haut est moins grave que celui pris en compte par l'intimé dans la décision sur opposition querellée. Il ne porte en effet que sur l'absence à l'entretien de conseil du 21 octobre 2022, et il n'est pas reproché à l'intéressée de ne pas avoir averti la conseillère de son empêchement à l'avance ou au moment-même mais de ne pas s'en être excusée suffisamment rapidement.

Il ne s'agit ici pas d'un manquement pour « non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle » (Bulletin LACI IC, D79/3.A), puisque l'absence en question a été justifiée au plan médical,

mais plutôt – et comme retenu par l'OCE dans sa décision initiale du 25 octobre 2022 – d'une « inobservation d'autres instructions de l'[autorité cantonale]/ORP » (D79/3.B) sous forme d'excuses tardives (deux jours de retard).

S'agissant du deuxième manquement de ce type – vu l'absence non valablement justifiée à un entretien de conseil téléphonique du 15 juillet 2021 (Bulletin LACI IC, D79/3.A) –, la durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage doit être d'au moins 9 ou 10 jours. Vu encore les deux autres sanctions prononcées dans les deux ans précédant le 21 octobre 2022 pour des motifs différents (en lien avec les RPE), ces 9 ou 10 jours de suspension doivent en tout état de cause être augmentés d'au moins 3 jours.

En conséquence, il n'est pas possible de réduire la sanction de 12 jours infligée dans la décision sur opposition attaquée et présentement litigieuse, ce même si le manquement tel que retenu plus haut est moins grave que selon ladite décision sur opposition.

7.3 En définitive, cette décision sur opposition est conforme au droit.

- 8.** Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté.
- 9.** La procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA et vu l'art. 61 let. fbis LPGA).

**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

Christine RAVIER

Blaise PAGAN

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