RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/377/2022 **ATAS/1176/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 15 décembre 2022

3ème Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée _____, LE GRAND-SACONNEX,
représentée par l'association de défense des chômeurs

recourante

contre

CAISSE CANTONALE GENEVOISE DE CHÔMAGE, sise rue de Montbrillant 40, GENÈVE

intimée

Siégeant : Karine STECK, Présidente ; Philippe LE GRAND ROY et Christine LUZZATTO, Juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Madame A_____ (ci-après : l'assurée) a sollicité le versement de l'indemnité de chômage auprès de la caisse cantonale genevoise de chômage (ci-après : la caisse) à compter du 2 mars 2020 et un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur.

b. Par courrier du 11 mars 2020, la caisse a accusé réception du dossier de l'assurée et l'a avisée que sa demande ne serait traitée que sur la base d'un dossier complet. Or, il manquait un certain nombre de justificatifs, dont elle demandait qu'ils lui soient adressés d'ici au 26 avril 2020. Était joint à ce courrier un document intitulé "informations importantes à lire impérativement", rappelant notamment que l'indemnisation était "tributaire du dépôt du formulaire Indications de la Personne Assurée (IPA) accompagné de ses annexes" et que ce dernier devait "être remis dans un délai de 3 mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle il se rapporte sous peine de péremption".

c. Par décision du 18 décembre 2020, la caisse, constatant que les IPA de l'assurée relatives aux mois de juin, juillet et août 2020 ne lui étaient parvenues qu'en date du 14 décembre 2020, lui a refusé toute indemnisation pour les mois concernés.

B. **a.** Le 25 octobre 2021, la caisse a reçu les formulaires « indications de la personne assurée » (IPA) de l'assurée relatifs aux mois de janvier à juin 2021.

b. Par décision du 29 octobre 2021, la caisse a nié à l'assurée le droit à l'indemnisation pour les mois de janvier à juin 2021, au motif que les formulaires IPA relatifs à cette période avaient été remis tardivement, soit plus de trois mois après la fin de la période de contrôle à laquelle ils se rapportaient.

c. Le 25 novembre 2021, l'assurée s'est opposée à cette décision en alléguant en substance avoir transmis ses IPA de janvier et février 2021 par courrier A à la fin du mois de février 2021 et avoir transmis ses IPA de mars à juin 2021 à la fin de chaque mois concerné.

Elle ajoutait en avoir fait part à son conseiller à l'office régional de placement (ORP), qui l'aurait consigné à chaque fois dans le procès-verbal d'entretien.

Elle aurait tenté à de multiples reprises dès février 2021 de joindre la caisse par téléphone et, les rares fois où elle avait pu atteindre un collaborateur, celui-ci n'avait jamais mentionné qu'il manquait des documents à son dossier.

Elle affirmait avoir envoyé une seconde fois ses IPA par courrier A, le 21 juin 2021, puis une troisième fois, par courrier recommandé, le 25 octobre 2021.

Elle relevait qu'à aucun moment, la caisse ne lui avait imparti un délai convenable pour compléter son dossier.

d. Par décision du 14 décembre 2021, la caisse a rejeté l'opposition.

Elle a indiqué n'avoir retrouvé aucune trace des envois que l'assurée disait lui avoir adressés à la fin de chaque mois et souligné qu'il était étonnant qu'aucun des six formulaires ne lui soit parvenu, pas plus que le courrier du 21 juin 2021.

La caisse a rappelé avoir avisé l'assurée, par l'annexe à son courrier du 11 mars 2020 des conséquences d'un envoi tardif du formulaire IPA.

Pour le surplus, elle a souligné que l'intéressée s'était déjà vu refuser le paiement de ses indemnités par décision du 18 décembre 2020 en raison de l'envoi tardif de ses formulaires IPA de juin, juillet et août 2020.

En définitive, elle a constaté que l'assurée n'avait pu apporter la preuve de l'envoi de ses formulaires IPA de janvier à juin 2021 en temps utile.

C. **a.** Par écriture du 28 janvier 2022, l'assurée a interjeté recours contre cette décision.

Elle conclut principalement à ce que lui soit reconnu le droit à l'indemnité pour la période de janvier 2021 à juin 2021, mais aussi pour celle de juin à août 2020, subsidiairement, à ce que soient ordonnées « la notification de la décision du 18 décembre 2020 » et « la notification des décomptes de juin à août 2020 » (sic).

La recourante affirme avoir toujours transmis ses formulaires IPA dans les délais. À l'appui de ses dires, elle produit des photographies prises au moyen de son téléphone portable des formulaires IPA de janvier à juin 2021 en dates des 30 janvier, 27 février, 30 mars, 30 avril, 28 mai et 28 juin 2021 (pièce 2 recourante).

Elle produit également un échange de courriels avec son conseiller, Monsieur B_____, en janvier 2022, dans lequel ce dernier lui confirme avoir pris note dans ses procès-verbaux d'entretien des faits suivants :

- entretien du 21 avril 2021 : l'assurée devait encore envoyer à la caisse ses IPA de janvier, février et mars 2021, ce qu'elle lui disait avoir déjà fait; il lui avait rappelé qu'elle avait trois mois au maximum pour ce faire, à défaut de quoi elle perdrait ses droits;
- entretien du 21 mai 2021 : il avait conseillé à l'assurée, qui se plaignait de ne pas être indemnisée, d'envoyer ses IPA à la caisse en recommandé;
- entretien du 17 juin 2021 : le problème avec la caisse n'était pas résolu et l'assurée avait indiqué qu'elle allait envoyer ses IPA en recommandé, celle de juin en ligne;
- entretien du 3 août 2021 : il lui avait à nouveau conseillé d'adresser un courrier en recommandé à la caisse;
- entretien du 25 octobre 2021 : l'assurée lui avait dit avoir envoyé toutes les IPA en recommandé à la caisse.

La recourante indique rencontrer des difficultés depuis avril 2020.

Depuis janvier 2021, elle affirme avoir transmis ses formulaires IPA à la fin de chaque mois, chaque fois en courrier A, puis une seconde fois, tous les formulaires IPA par courrier A le 21 juin 2021, puis une troisième fois, ses formulaires IPA de janvier à juin 2021, par courrier recommandé du 25 octobre 2021.

Pour le surplus, la recourante allègue que la décision du 18 décembre 2020 mentionnée dans celle du 14 décembre 2021 ne lui est jamais parvenue. Ce n'est qu'à réception de la décision litigieuse qu'elle a découvert qu'elle n'avait pas été indemnisée pour la période de juin à août 2020. De la même manière, elle n'a pas non plus reçu les décomptes d'indemnités de l'année 2020.

b. Invitée à se déterminer, l'intimée, dans sa réponse du 2 mars 2022, rappelle que la décision litigieuse ne porte que sur la période de janvier à juin 2021, la période de juin à août 2020 ayant quant à elle été réglée par sa décision du 18 décembre 2020 entrée en force, de sorte qu'elle demande que les conclusions de la recourante y relatives soient déclarées irrecevables.

Pour le reste, l'intimée conclut au rejet du recours.

Elle constate que la recourante n'a pas apporté la preuve de l'envoi de ses IPA de janvier à juin 2021 en temps utile. Les photographies de chaque IPA ne signifient pas encore que celles-ci ont été envoyées, et, qui plus est, à la date où la photographie a été prise. D'ailleurs, l'assurée, dans son opposition, a admis n'avoir envoyé l'IPA de janvier 2021 qu'en février 2021, alors que le procès-verbal rédigé le 21 avril 2021 par le conseiller en personnel de l'intéressée mentionne que l'IPA de janvier 2021 aurait déjà été envoyée, mais non celles de février et mars 2021.

L'intimée fait remarquer qu'il est fort peu probable qu'aucune des six IPA que l'assurée dit avoir envoyées mensuellement n'ait pu atteindre sa destination.

L'intimée relève que le conseiller de l'intéressée l'a pourtant régulièrement incitée, notamment en date du 21 mai 2021, à lui écrire en recommandé, ce qu'elle n'a finalement fait qu'en octobre 2021.

c. Une audience de comparution personnelle des parties s'est tenue en date du 24 mars 2022.

À cette occasion, l'intimée a précisé que sa décision du 18 décembre 2020 n'a pas été notifiée par courrier recommandé, mais qu'elle ne lui a pas été retournée non plus.

La recourante a réaffirmé ne l'avoir jamais reçue et n'en avoir découvert l'existence qu'à la lecture de la décision sur opposition du 14 décembre 2021. Elle a demandé que, dès lors, son recours soit également considéré comme valant opposition à cette décision et transféré comme tel à la caisse, ce que la Cour s'est engagée à faire, en accord avec la caisse.

L'assurée a allégué ne pas avoir envoyé ses IPA en recommandé, parce qu'elle n'en avait pas les moyens financiers, d'autant moins qu'elle n'a plus été indemnisée depuis janvier 2021. Si elle a réussi à le faire en octobre, c'est avec l'aide financière de l'association de défense des chômeurs.

L'intimée a fait remarquer que l'assurée aurait pu la contacter par messagerie, ou, dès le mois de mai 2021, remplir ses IPA en ligne.

La recourante a souligné avoir apporté la preuve du fait qu'elle a rempli les IPA en temps utile par les photographies produites, arguant que, dès lors, elle n'avait aucun intérêt à ne pas les envoyer. Elle ne pouvait passer aux guichets de la caisse, fermés en raison de la situation sanitaire.

Enfin, elle a fait remarquer qu'elle est parfois enregistrée sous le nom : C_____.

À l'issue de l'audience, un délai a été accordé à l'intimée pour procéder à de nouvelles recherches approfondies sous les noms « C_____ » et « D_____ ».

d. Par écriture du 29 mars 2022, l'intimée a indiqué que les recherches en question n'avaient donné aucun résultat. Pour le surplus, elle a fait remarquer que les codes-barres dont sont munis les formulaires IPA ne permettent en principe pas d'erreur de classement. En conclusion, elle a persisté dans ses conclusions en rejet du recours.

e. Les autres faits seront repris - 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 en temps utile et dans la forme prévue par la loi, le recours contre la décision du 14 décembre 2021 est recevable (art. 56 et 60 LPGA).

Quant à l'opposition qu'il contient contre la décision du 18 décembre 2020, envoyée à l'assurée sous pli simple, de sorte que la caisse n'a pu faire la démonstration de sa notification, il y a lieu de la transmettre à la caisse comme objet de sa compétence.

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de la caisse de nier à l'assurée le droit aux prestations pour la période de janvier à juin 2021, faute d'avoir transmis les IPA y relatives dans le délai légal de trois mois.

4. **4.1** En vertu de l'art. 20 LACI, le chômeur exerce son droit à l'indemnité auprès de la caisse de son choix (al. 1). Il est tenu de présenter à celle-ci une attestation de travail délivrée par son dernier employeur (al. 2). Le droit s'éteint s'il n'est pas exercé dans les trois mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle il se rapporte (al. 3).

L'assuré fait valoir son droit à l'indemnité pour la première période de contrôle pendant le délai-cadre et chaque fois qu'il se retrouve en situation de chômage après une interruption de six mois au moins en fournissant à la caisse de chômage:

- la demande d'indemnité de chômage;
- les attestations d'employeurs des deux dernières années;
- le formulaire « Indications de la personne assurée »;
- les autres informations que la caisse de chômage exige pour l'examen du droit à l'indemnité (art. 29 al. 1 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]).

Au besoin, la caisse de chômage impartit à l'assuré un délai approprié pour compléter le dossier et le rend attentif aux conséquences d'un manquement de sa part (art. 29 al. 3 OACI).

4.2 Le délai prévu par l'art. 20 al. 3 LACI est un délai de péremption dont l'inobservation entraîne l'extinction du droit à l'indemnité pour la période de contrôle concernée. Il ne peut être ni prolongé, ni interrompu, mais il peut faire l'objet d'une restitution s'il existe une excuse valable pour justifier le retard (ATF 117 V 244 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 2.1). Il commence à courir à l'expiration de chaque période de contrôle à laquelle se rapporte le droit à l'indemnité, même si une procédure de recours est pendante. Le droit à l'indemnité n'est sauvegardé que si l'assuré le fait valoir à temps au moyen des documents mentionnés à l'art. 29 al. 2 OACI. L'inobservation du délai n'entraîne pas la péremption générale du droit à l'indemnité mais seulement l'extinction du droit à celle-ci pour une période de contrôle d'un mois.

Le délai de complément de documents de l'art. 29 al. 3 OACI ne peut et ne doit être accordé que pour compléter les premiers documents et non pour pallier leur absence (arrêt du Tribunal fédéral 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 2.2). Les exigences afférentes au délai de l'art. 20 al. 3 LACI et aux documents à remettre selon l'art. 29 al. 1 et 2 OACI ont pour but de permettre à la caisse de se prononcer suffisamment tôt sur le bien-fondé d'une demande d'indemnisation, afin de prévenir d'éventuels abus, en disposant des éléments essentiels qui lui sont

nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 189/04 du 28 novembre 2005). L'art. 20 al. 3 LACI manquerait son but s'il suffisait, pour que soit respecté le délai de trois mois, que l'assuré ait réclamé, sans autres justificatifs, le paiement de l'indemnité prétendue. Au demeurant, un délai de trois mois apparaît suffisamment long pour que l'on puisse raisonnablement exiger de l'intéressé qu'il adresse à la caisse, en temps utile, les pièces nécessaires à l'exercice de son droit (ATF 113 V 66 consid. 1b).

Selon un principe général du droit des assurances, exprimé notamment à l'art. 29 al. 3 OACI, un comportement de l'assuré contraire à ses obligations ne peut avoir pour conséquence la perte d'un droit que s'il a été expressément et sans équivoque rendu attentif au risque de déchéance (arrêt du Tribunal fédéral C 12/05 du 13 avril 2006 consid. 4.2.1; DTA 2005 n° 11 p. 140 consid. 5.3.2, 2002 p. 188 consid. 3c et les références). En particulier s'agissant de l'art. 29 al. 3 OACI, le Tribunal fédéral des assurances a jugé que cette norme de protection selon laquelle un délai convenable supplémentaire doit être accordé au besoin ne s'appliquait que pour compléter les premiers documents et non pour pallier à leur absence ; si l'assuré n'exerce pas son droit à l'indemnité dans le délai péremptoire de l'art. 20 al. 3 LACI, son droit s'éteint, la caisse de chômage ne devant ni l'avertir, ni lui fixer de délai supplémentaire (arrêt du Tribunal fédéral C 12/05 précité consid. 4.2.1; DTA 2005 n° 11 p. 140 consid. 5.3.2, 1998 p. 282).

5. **5.1** 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 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3; ATF 126 V 360 consid. 5b; ATF 125 V 195 consid. 2). Il n'existe 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).

5.2 La procédure est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (art. 61 let. c LPGA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 125 V 195 consid. 2 et les références; cf. ATF 130 I 183 consid. 3.2). Le devoir du juge de constater les faits pertinents ne dispense donc pas les parties de collaborer à l'administration des preuves en donnant des indications sur les faits de la cause ou en désignant des moyens de preuve (ATF 130 I 184 consid. 3.2 ; ATF 128 III 411 consid. 3.2).

Autrement dit, si la maxime inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, elle ne les libère pas du fardeau de la preuve. En cas d'absence de preuve, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (ATF 117 V 264 consid. 3), sauf si l'impossibilité de prouver un fait peut être imputée à son adverse partie (ATF 124 V 375 consid. 3). En matière d'indemnités de chômage, l'assuré supporte les conséquences de l'absence de preuve en ce qui concerne la remise des pièces nécessaires pour faire valoir le droit à l'indemnité (cf. arrêt du Tribunal fédéral C 294/99 du 14 décembre 1999 consid. 2a, in DTA 2000 no 25 p. 122 ; cf. aussi arrêts du Tribunal fédéral 8C_427/2010 du 25 août 2010 consid. 5.1 et 8C_591/2012 du 29 juillet 2013).

6. En l'occurrence, il est établi, après des recherches approfondies de l'intimée, que les IPA relatives aux mois de janvier à juin 2021 ne lui sont parvenues qu'en octobre 2021, soit bien après l'échéance du délai de trois mois suivant la fin de la période de contrôle.

À cet égard, force est de constater que la recourante a été dans l'incapacité d'apporter la preuve du fait qu'elle a envoyé les IPA en temps utile. On relèvera à cet égard que ses propos à ce sujet sont contradictoires puisqu'elle a reconnu dans son opposition, après avoir dans un premier temps affirmé avoir envoyé les IPA à la fin de chaque mois concerné, que celle du mois de janvier n'avait été envoyée qu'en février 2021. Cela démontre que les photographies des IPA et les dates de leur prise, si elles démontrent que les formulaires ont été remplis en temps utile, ne prouvent pas leur envoi et le fait que celui-ci soit intervenu dans les délais voulus.

Il est établi que l'assurée n'a pas produit ses IPA de janvier à juin 2021 dans le délai de péremption.

On relèvera que, sur la page de garde pré-imprimée des formulaires IPA figure notamment le paragraphe suivant : « Le droit aux prestations de l'assurance expire si personne ne l'a fait valoir au cours des trois mois qui suivent la période de contrôle à laquelle il se rapporte ». À cet égard, selon le Tribunal fédéral, une telle mention répond de manière appropriée à l'obligation faite à la caisse de chômage de rendre l'assuré attentif à la perte de son droit à l'indemnité en cas de négligence, et l'avertissement donné au préalable quant aux conséquences de l'inobservation suffit au regard du principe de la proportionnalité (arrêt du Tribunal fédéral C 12/05 précité consid. 4.2.2; DTA 1998 p. 283 consid. 1b et les arrêts cités).

Dans ces conditions, c'est à juste titre que la caisse a retenu que le droit de l'intéressée à l'indemnité de chômage de janvier à juin 2021 était périmé et a refusé de la lui allouer.

La décision sur opposition querellée est conforme au droit, de sorte que le recours est rejeté.

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 contre la décision du 14 décembre 2021 recevable.
2. Transfert l'opposition également contenue dans ledit recours contre la décision du 18 décembre 2020 à la caisse comme objet de sa compétence.

Au fond :

3. Rejette le recours contre la décision du 14 décembre 2021.
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
Marie-Catherine SÉCHAUD	Karine STECK

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