

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/83/2024

ATAS/126/2024

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 28 février 2024**

**Chambre 4**

En la cause

A\_\_\_\_\_

recourante

représentée par Me Arthur GUEORGUIEV, avocat

contre

**CAISSE DE CHÔMAGE UNIA**

intimée

**Siégeant : Catherine TAPPONNIER, présidente ; Dana DORDEA et Christine LUZZATTO, juges assesseures**

---

## **EN FAIT**

- A.** **a.** Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante) a été engagée par la B\_\_\_\_\_, fondation des services d'aide et de soins à domicile (devenue C\_\_\_\_\_) pour une durée indéterminée le 26 février 2008.
- b.** C\_\_\_\_\_ a résilié le contrat de l'assurée le 15 juin 2023 pour le 31 août suivant.
- c.** Le 12 septembre 2023, l'assurée a déposé une demande d'indemnité auprès de la caisse de chômage UNIA (ci-après : la caisse ou l'intimée).
- d.** Le 10 octobre 2023, la responsable des ressources humaines de C\_\_\_\_\_, Carouge, a informé la caisse que la résiliation des rapports de service était due à des soupçons à l'encontre de l'assurée. L'assurée avait formé recours contre cette décision et une procédure était pendante par-devant la chambre administrative de la Cour de justice.
- Elle a transmis à la caisse une note d'entretien de service du 14 septembre 2022 avec l'assurée, dont il ressort que six plaintes avaient été formulées à son encontre par des clients depuis mai 2019, dans le contexte de disparition d'argent. Cela avait atteint le lien de confiance entre l'institution et l'assurée. Certaines plaintes avaient fait l'objet d'un dépôt de plainte pénale auprès de la police. L'assurée contestait les faits qui lui étaient reprochés.
- e.** Le 20 octobre 2023, l'assurée a informé la caisse qu'elle avait contesté son licenciement auprès de la chambre administrative de la Cour de justice et que la procédure était en cours. Elle avait également contesté l'ordonnance pénale rendue à son encontre suite aux accusations faites contre elle dans le cadre de son travail et une audience était fixée au mois de septembre 2023.
- f.** Par décision du 7 novembre 2023, la caisse a suspendu le droit de l'assurée aux indemnités de chômage pour 40 jours, en raison du fait que celle-ci avait commis une faute grave qui avait conduit à son licenciement. La caisse précisait avoir pris note du fait que l'assurée avait déposé un recours contre son licenciement et que, vu que sa responsabilité dans le licenciement serait définitivement confirmée ou informée seulement à l'issue de la procédure pénale et/ou administrative et que des doutes subsistaient quant au motif de la résiliation, la caisse se devait de suspendre son droit aux indemnités de l'assurance-chômage dans cette attente. S'il s'avérait que sa décision était erronée, la caisse la réviserait ou la reconsidérerait d'office.
- g.** Le 8 décembre 2023, l'assurée a formé opposition à la décision précitée.
- h.** Le 12 décembre 2023, la caisse a exposé qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur l'opposition relative à sa décision du 7 novembre 2023. Pour ces motifs, elle suspendait la procédure d'opposition. Elle serait reprise dès que la caisse aurait eu connaissance d'une décision entrée en force réglant la question des motifs de la

résiliation du contrat de travail. À cet effet, l'assurée était tenue de l'informer sans délai de toute décision ou recours relatifs à la question susmentionnée.

- B. a.** Le 8 janvier 2024, l'assurée a formé recours contre la décision précitée auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, concluant, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif au recours et à la convocation d'une audience de comparution personnelle, et principalement, à la reprise immédiate de la procédure par la caisse et à ce que celle-ci renonce à prononcer une suspension de son droit aux indemnités de chômage et lui paie CHF 4'954.- ainsi qu'une indemnité valant participation à ses honoraires d'avocat. L'effet suspensif devait être restitué, malgré la teneur de l'art. 100 al. 4 LACI, car elle subissait un préjudice difficilement réparable.

La suspension l'affectait très durement. Sa survie financière était en danger. Cette situation était paradoxalement provoquée par une décision arbitraire de la caisse de chômage, qui était précisément censée venir en aide aux personnes dans le besoin.

La décision devait être qualifiée de finale. Les décisions de suspension du droit aux indemnités et de suspension de la procédure formaient exceptionnellement un tout qu'il convenait impérativement de traiter en bloc afin d'éviter un résultat totalement absurde que le législateur avait précisément voulu éviter.

La caisse avait sanctionné l'assurée par la sanction la plus lourde, soit une faute grave. Or une telle faute ne pouvait être retenue que si elle était dûment établie. Pourquoi la recourante devrait-elle supporter seule l'entier du poids que représentait une suspension pour faute grave du droit à l'indemnité. Cela la plaçait dans une situation inique et lui causait un dommage considérable et irréparable. À l'inverse, l'absence de suspension initiale lui permettrait de sortir la tête de l'eau. Elle pourrait ensuite être condamnée, cas échéant, à restituer les éventuelles prestations perçues en trop. Les indemnités reçues trop tard alors que des poursuites et des résiliations seraient déjà en cours ne seraient d'aucun secours et ne feraient que définitivement la plonger dans la misère.

La caisse avait ensuite décidé de suspendre la procédure, ce qui rendait totalement inutile le versement ultérieur d'une éventuelle indemnité de chômage. Aucune indemnité ne permettrait de remonter le temps. Le principe de la célérité commandait une reprise immédiate de la procédure et le rejet de toute suspension du droit aux indemnités de la recourante. Cette question non urgente pouvait tout à fait faire l'objet d'une décision de restitution.

La recourante n'avait pas encore pu produire les pièces nécessaires à l'analyse de la situation juridique par l'intimée, dès lors qu'elle devait d'abord obtenir la levée de secrets. Ces procédures de levée étaient en train d'aboutir. L'intimée avait donc fondé sa décision sur la base d'un dossier incomplet. La recourante n'était pas fautive et l'absence de fourniture de pièces était indépendante de sa volonté. Elle était ainsi victime d'un dommage irréparable alors que l'intimée ne subirait

pas de dommage et serait vraisemblablement en mesure de récupérer les indemnités éventuelles versées en trop par la suite.

La suspension de la procédure ne pouvait pas être ordonnée chaque fois que la connaissance du jugement ou de la décision d'une autre autorité serait utile à l'autorité saisie, mais seulement lorsque cette connaissance était nécessaire parce que le sort de la procédure en dépendait. En l'espèce, la décision de la chambre administrative ne serait pas nécessairement apte à démontrer la réalisation d'une faute par la recourante. En effet, un accord n'était pas exclu.

Si l'assuré arrivait au bout de ses droits aux indemnités au moment de la décision de suspension, rendant ainsi impossible l'exécution de la sanction sous forme de suspension, la sanction devait alors être exécutée sous forme de restitution des indemnités versées. La décision en restitution devait cependant être prononcée pendant le délai d'exécution de six mois et se limiter au nombre de jours que l'assuré aurait encore pu subir s'il était resté au chômage pendant le délai d'exécution (circulaire du secrétariat d'État à l'économie [ci-après : SECO] ch. D50).

En l'espèce, la caisse aurait clairement dû, dans le doute, s'abstenir de prononcer une sanction, quitte à rendre une décision de restitution de prestations ultérieurement.

**b.** Le 22 janvier 2024, l'intimée a conclu au rejet recours. Bien qu'en l'espèce il ne s'agissait pas d'une résiliation avec effet immédiat, elle avait constaté l'existence de sérieux indices de culpabilité de la recourante, qui avait donné lieu à une ordonnance pénale (courrier du 20 octobre 2023, pièce 43), bien que contestée par la recourante. Par conséquent, l'intimée se devait de prononcer une décision de suspension des prestations et l'exécuter immédiatement afin que le délai d'exécution de la suspension selon l'art. 30 al. 3 LACI soit respecté. La décision du 7 novembre 2023 mentionnait par ailleurs que la caisse réviserait la décision de sanction s'il s'avérait que cette dernière était erronée suite à la procédure engagée par la recourante contre son ancien employeur. En effet, l'examen du recours par-devant la chambre administrative était susceptible d'apporter des éléments d'appréciation nouveaux à prendre en considération dans le cadre de l'examen de l'opposition à la décision de suspension pour perte fautive d'emploi du 7 novembre 2023.

**c.** Le 14 février 2024, la recourante a fait valoir que la réponse au recours devait être déclarée irrecevable, car elle n'était pas signée. Dans la mesure où elle n'avait pas fait l'objet d'un licenciement immédiat, les directives du SECO citées par l'intimée ne s'appliquaient pas. De plus, l'objet du recours formé par devant la chambre administrative n'était pas le même que celui de la présente procédure. La chambre administrative devait répondre à la question de savoir si un motif fondé de résiliation des rapports de travail existait, alors que l'intimée devait prouver une faute de la recourante. Celle-ci produisait le procès-verbal de la seule

audience tenue devant le Ministère public et il en résultait que les soupçons dirigés contre elle s'estompaient comme peau de chagrin. Il s'agissait d'une des seules plaintes pénales encore pendante à son encontre.

### **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.

**2.1** L'art. 52 al. 1 LPGA prévoit que les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure. Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA).

La suspension de la procédure fait partie des décisions d'ordonnancement de la procédure (Ueli KIESER, ATSG-Kommentar : Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, Zurich 2003, n. 18 ad art. 52).

**2.2** Interjeté en temps utile contre une décision d'ordonnancement de la procédure directement sujette à recours, le recours est recevable.

3. Le litige porte sur le bien-fondé de la décision de suspension de la procédure d'opposition de l'intimée. Il ne porte donc pas sur le fond du litige, soit sur la suspension des indemnités de chômage de la recourante pour chômage fautif (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 478).

- 4.

**4.1** Selon l'art. 14 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10), lorsque le sort d'une procédure administrative dépend de la solution d'une question de nature civile, pénale ou administrative relevant de la compétence d'une autre autorité et faisant l'objet d'une procédure pendante devant ladite autorité, la suspension de la procédure administrative peut, le cas échéant, être prononcée jusqu'à droit connu sur ces questions.

La suspension de la procédure ne peut pas être ordonnée chaque fois que la connaissance du jugement ou de la décision d'une autre autorité serait utile à l'autorité saisie, mais seulement lorsque cette connaissance est nécessaire parce

que le sort de la procédure en dépend. Une procédure ne saurait dès lors être suspendue sans que l'autorité saisie n'ait examiné les moyens de droit qui justifieraient une solution du litige sans attendre la fin d'une autre procédure. Cette approche est imposée par l'interdiction du déni de justice, et l'obligation de respecter le principe de célérité (art. 29 al. 1 Cst ; Stéphane GRODECKI / Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, Berne 2017, n. 203 ad art. 14 LPA).

Interprété à la lumière de ce dernier principe, l'art. 14 al. 1 LPA interdit d'attendre la décision d'une autre autorité, même si celle-ci est susceptible de fournir une solution au litige, si ledit litige peut être tranché sans délai sur la base d'autres motifs (ATA/9/2017 du 10 janvier 2017, consid. 6 ; ATA/643/2016 du 26 juillet 2016 consid. 2b ; ATA/358/2016 du 24 avril 2016 consid. 8b).

L'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la nécessité, voire l'opportunité de suspendre une procédure en raison de questions préjudicielles, plutôt que de se déterminer elle-même à leur sujet dans la mesure utile et sans que sa décision à leur propos ne puisse acquérir force de chose jugée. Selon les aléas et péripéties susceptibles d'affecter les procédures relevant d'autres autorités, elle doit veiller à ne pas verser dans le déni de justice en différant indéfiniment de statuer sur les questions relevant de sa propre compétence (ATAS/485/2016 du 21 juin 2016 consid. 2.b).

Le 4 avril 2021 (ATAS/423/2021), la chambre de céans a confirmé la suspension de procédure prononcée par la caisse cantonale genevoise de chômage jusqu'à droit connu dans une procédure pendante par-devant le tribunal des prud'hommes. La procédure de chômage concernait le refus d'indemniser l'assurée pour sa perte d'emploi au motif qu'elle ne remplissait pas la condition du délai-cadre de cotisations. La chambre de céans a considéré que la décision de suspension de la procédure était dans l'intérêt de la recourante, car elle permettrait de déterminer la date à laquelle le contrat de travail avait pris fin et, selon l'issue, de recalculer le délai-cadre de cotisation.

Dans un arrêt du 21 juin 2016 (ATAS/485/2016), la chambre de céans a également retenu que la décision de suspension de la procédure d'opposition par la caisse cantonale genevoise de chômage, en lien avec l'incidence de procédures intentées par l'assuré devant la Commission européenne et le tribunal des prud'hommes, était justifiée.

Enfin, par arrêts incidents des 24 mars 2015 (ATAS/227/2015) et 27 août 2014 (ATAS/943/2014), la chambre de céans a elle-même suspendu les procédures en cours relatives à des recours déposés à l'encontre de décisions de l'assurance-chômage compte tenu de procédures entamées par des assurées pour licenciement abusif par-devant le Tribunal des prud'hommes.

**4.2** Aux termes de l'art. 30 al. 1 let. a LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci est sans travail par sa propre faute. Tel est

notamment le cas de l'assuré qui, par son comportement, en particulier par la violation de ses obligations contractuelles de travail, a donné à son employeur un motif de résiliation du contrat de travail (art. 44 al. 1 let. a de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [OACI]).

**4.3** Les oppositions et les recours contre les décisions de suspension au sens notamment de l'art. 30 LACI n'ont pas d'effet suspensif (art. 100 al. 4 LACI). L'art. 100 al. 4 LACI s'oppose également à une indemnisation par le biais d'éventuelles mesures provisionnelles, dans l'hypothèse où un droit a été nié d'emblée en raison de l'inaptitude au placement. L'idée du législateur était de prévenir les versements de prestations indues car celles-ci ne peuvent pas toujours être restituées (ATF 119 V 503). Un effet suspensif ne peut être accordé au recours contre des décisions négatives; en pareil cas, seul des mesures provisionnelles peuvent se concevoir (ATF 117 V 185). La raison d'être de l'art. 100 al. 4 LACI est d'éviter que l'assuré puisse toucher des prestations tant qu'une contestation n'est pas arrivée à son terme (FF 2001 2182). Conformément au but précité, l'effet suspensif pourra être accordé lorsqu'il aura pour effet de bloquer le versement des prestations litigieuses. Tel est le cas par exemple lorsque le SECO s'oppose à une décision reconnaissant l'aptitude au placement. En définitive, c'est uniquement dans les configurations procédurales où un effet suspensif conduirait à libérer le versement des prestations litigieuses que les oppositions et les recours contre les décisions d'inaptitude au placement et de suspension n'ont pas d'effet suspensif (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage Schulthess 2014 ad art. 100 al. 4 LACI p.650 ch. 37 et 38).

**4.4** Selon l'art. 89B al. 1 loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) applicable à la procédure devant la chambre des assurances sociales, la demande ou le recours est adressé en deux exemplaires soit par une lettre, soit par un mémoire signé comportant : les noms, prénoms, domicile ou résidence des parties ou, s'il s'agit d'une personne morale, toute autre désignation précise (let. a); un exposé succinct des faits ou des motifs invoqués (let. b); des conclusions (let. c). L'art. 89B al. 3 LPA précise que si la lettre ou le mémoire n'est pas conforme à ces règles, la chambre des assurances sociales impartit un délai convenable à son auteur pour le compléter en indiquant qu'en cas d'inobservation la demande ou le recours est écarté.

Selon l'art. 73 al. 1 LPA, l'autorité qui a pris la décision attaquée est invitée à se prononcer sur le recours.

5. En l'espèce, la décision querellée n'est pas, en tant que telle, un cas pour lequel l'art. 100 al. 4 LACI prévoit que les oppositions et les recours contre les décisions n'ont pas d'effet suspensif. La question de l'éventuel effet suspensif du recours contre la décision de suspension de la procédure querellée peut toutefois rester ouverte, puisque la chambre de céans est en mesure de trancher le fond du litige.

En effet, en application de la loi et de la jurisprudence susmentionnées, la décision de suspension de la procédure est bien fondée, car il appartient en premier lieu à la chambre administrative de déterminer si le licenciement de la recourante était ou non abusif et d'instruire les faits ayant conduit à celui-ci.

L'on peut raisonnablement penser que son arrêt donnera assez d'éléments à l'intimée pour trancher l'opposition de la recourante à sa décision de sanction, en lui permettant de déterminer si le licenciement était dû à une faute de sa part. Comme l'a relevé la recourante, une faute grave doit être établie, au degré de la vraisemblance prépondérante, pour confirmer la sanction prononcée contre elle pour chômage fautif. La suspension de la procédure a précisément pour but de l'établir.

On ne se trouve pas dans un cas où le bien-fondé de la décision de suspension du droit à l'indemnité pourrait être tranché sans délai sur la base d'autres motifs.

Le droit aux indemnités du chômage dépend des conditions prévues par la LACI et il ne suffit pas d'être dans une situation financière difficile pour y avoir droit.

Le fait que la réponse ne soit pas signée n'a pas de conséquence sur sa recevabilité, car si l'art. 89B al. 1 LPA exige que le recours soit signé sous peine d'irrecevabilité, rien de tel n'est prévu pour le mémoire de réponse.

Le grief de la recourante selon lequel les directives citées du SECO ne s'appliquent pas, car elle n'avait pas fait l'objet d'un licenciement immédiat, ne concerne pas directement l'objet du litige et il doit être écarté.

Enfin le procès-verbal de l'audience tenue devant le Ministère public ne permet pas de soutenir que la suspension de la procédure ne se justifiait pas.

6. Infondé, le recours sera rejeté. La procédure est gratuite (art. 61 let. fbis *a contrario* 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

La présidente

Isabelle CASTILLO

Catherine TAPPONNIER

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