

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 271/2022

Arrêt du 11 novembre 2022

Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges fédéraux Wirthlin, Président,
Maillard et Abrecht.
Greffier : M. Ourny.

Participants à la procédure
A._____,
représenté par Me Valerie Debernardi, avocate,
recourant,

contre

Office cantonal de l'emploi du canton de Genève, Service juridique, rue des Gares 16, 1201 Genève,
intimé.

Objet
Assurance-chômage (indemnité de chômage),

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 24 mars 2022
(A/1745/2021 - ATAS/266/2022).

Faits :

A.

A.a. A._____, né en 1962, de nationalité suisse, a conclu plusieurs contrats de travail avec l'Association B._____ et a travaillé à l'étranger en tant qu'expatrié depuis 2016. Le 10 avril 2019, il a conclu avec l'Association B._____ un contrat de travail qui prévoyait une mission en Jordanie allant du 6 avril 2019 au 5 avril 2020. Par courriel du 2 avril 2020, alors qu'il se trouvait toujours en poste en Jordanie, il a fait parvenir à l'Office régional de placement (ORP) du canton de Genève une demande d'inscription à l'assurance-chômage. Le 3 avril 2020, suite d'une conversation téléphonique, un collaborateur de l'ORP a adressé à l'assuré un courriel dans lequel il lui demandait d'envoyer sa demande d'inscription aux autorités vaudoises, dès lors que son dernier domicile en Suisse se trouvait à U._____.

Par courriel du 5 avril 2020, l'assuré a répondu qu'en raison de la situation exceptionnelle due à la pandémie de Covid-19, il était bloqué en Jordanie suite de la fermeture de l'aéroport d'Amman; il avait envoyé son formulaire d'inscription à l'ORP de Genève car il comptait quitter la Jordanie dès que possible en vue de s'installer et d'établir domicile dans le canton de Genève, à V._____; il demandait en outre un traitement particulier compte tenu de la situation sanitaire.

Par courriel du 6 avril 2020, l'ORP de Genève a informé l'assuré qu'au vu de la situation exceptionnelle, il allait procéder à son inscription; l'attention de l'assuré était attirée sur l'importance qu'il établisse officiellement son domicile dans le canton dès son arrivée en Suisse. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert à compter du 6 avril 2020 et l'indemnité de chômage lui a été versée jusqu'en septembre 2020.

A.b. Par vol du 24 septembre 2020 en provenance d'Amman, l'assuré est rentré en Suisse, suite de quoi il a effectué un voyage de prospection en France. Il est revenu en Suisse le 17 octobre 2020 puis a observé une quarantaine d'une durée de dix jours. Son certificat de domicile pour confédérés, établi le 12 novembre 2020, indique le 9 novembre 2020 comme date de son arrivée dans le canton de Genève ainsi qu'une adresse de domicile à V._____.

A.c. Par décision du 21 janvier 2021, l'Office cantonal de l'emploi (OCE) du canton de Genève a déclaré l'assuré inapte au placement pour la période allant du 6 avril 2020 au 25 octobre 2020, au motif que durant son séjour à l'étranger, tant en Jordanie qu'en France, ainsi que pendant sa quarantaine de dix jours, il n'avait pas pu suivre une mesure de marché du travail en présentiel, se rendre à un entretien d'embauche, effectuer un essai chez un employeur ou prendre un emploi.

A.d. Par décision sur opposition du 22 avril 2021, l'OCE a confirmé que l'assuré ne pouvait pas prétendre à l'indemnité de chômage durant la période litigieuse, en reprenant sa motivation déjà exposée dans sa décision du 21 janvier 2021 et en ajoutant que l'intéressé ne remplissait pas la condition d'un domicile en Suisse durant ladite période.

B.

Saisie d'un recours contre la décision sur opposition, la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève l'a rejeté par arrêt du 24 mars 2022.

C.

A. _____ interjette un recours en matière de droit public contre cet arrêt, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

L'intimé conclut au rejet du recours. La juridiction cantonale et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ont renoncé à se déterminer.

Considérant en droit :

1.

Le recours est dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il est donc recevable.

2.

2.1. Le litige porte sur le point de savoir si la cour cantonale a violé le droit fédéral en confirmant le refus de l'intimé d'allouer au recourant une indemnité de chômage entre le 6 avril 2020 et le 25 octobre 2020 au motif de l'absence d'un domicile en Suisse.

2.2. Le Tribunal fédéral, qui est un juge du droit, fonde son raisonnement juridique sur les faits retenus par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 145 V 188 consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF); à défaut, un état de fait divergent de celui de la décision attaquée ne peut pas être pris en compte (ATF 145 V 188 consid. 2 précité; 135 II 313 consid. 5.2.2).

L'appréciation des preuves est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, en contradiction avec le dossier, ou lorsque l'autorité ne tient pas compte, sans raison sérieuse, d'un élément propre à modifier la décision, se trompe sur le sens et la portée de celui-ci ou, se fondant sur les éléments recueillis, en tire des conclusions insoutenables (ATF 140 III 264 consid. 2.3 et les références).

3.

3.1. L'art. 8 al. 1 LACI (RS 837.0) énumère aux lettres a à g sept conditions du droit à l'indemnité de chômage. Ces conditions sont cumulatives (ATF 124 V 218 consid. 2). Le droit à l'indemnité de chômage suppose en particulier que l'assuré soit domicilié en Suisse (let. c) et qu'il soit apte au placement (let. f).

3.2.

3.2.1. L'art. 27 LPGA (RS 830.1) prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, première phrase). Selon l'ancien art. 19a

al. 1 OACI (RS 837.02), abrogé avec effet au 1^{er} juillet 2021 et remplacé dès cette date par l'art. 22 al. 1 OACI de même teneur, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI - parmi lesquels les ORP - renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abréger le chômage.

3.2.2. Le devoir de conseils de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGa comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 139 V 524 consid. 2.2; 131 V 472 consid. 4.3). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (arrêt 9C 145/2019 du 29 mai 2019 consid. 4.3.1 et les références).

3.2.3. Selon la jurisprudence, le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée de sa part qui peut, à certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pas pu prétendre, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement ("ohne weiteres") de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance

a été donnée. Ces principes s'appliquent par analogie au défaut de renseignement, la condition (c) devant toutefois être formulée de la façon suivante: que l'administré n'ait pas eu connaissance du contenu du renseignement omis ou que ce contenu était tellement évident qu'il n'avait pas à s'attendre à une autre information (ATF 143 V 341 consid. 5.2.1; 131 V 472 consid. 5).

4.

Les juges cantonaux ont retenu que le recourant avait quitté la Suisse depuis plusieurs années pour remplir une mission au Liban puis en Jordanie et qu'il n'était revenu en Suisse que le 24 septembre 2020. A défaut d'un domicile en Suisse au moment de son inscription auprès de l'ORP et pendant la durée d'ouverture du délai-cadre, il ne remplissait pas la condition fixée par l'art. 7 al. 2 let. c (recte: 8 al. 1 let. c) LACI pour percevoir l'indemnité de chômage. Dès lors qu'il reprochait à l'ORP de ne pas l'avoir renseigné de manière complète et correcte sur le fait qu'il devait revenir à Genève au plus tôt pour toucher l'indemnité de chômage, l'instance précédente a examiné si les conditions posées par la jurisprudence pour être mis au bénéfice du principe de la protection de la bonne foi (cf. consid. 3.2.3 supra) étaient réunies. A cet égard, il convenait d'admettre que tel était le cas des conditions (a) et (b), l'ORP étant intervenu dans une situation concrète et ayant agi dans les limites de ses compétences. Concernant la condition (c), le recourant avait, dans son courriel du 5 avril 2020, invoqué une "situation exceptionnelle" et réclamé "un traitement [...] adapté", ce qui démontrait qu'il était conscient du caractère

particulier de sa démarche. Il avait par ailleurs exposé qu'il n'y avait pas moyen pour lui de rentrer en Suisse en raison des mesures prises par les autorités jordaniennes, ce qui exprimait sa volonté de pouvoir revenir en Suisse le plus tôt possible. Dans son courriel du 6 avril 2020, l'ORP avait pour sa part insisté sur le retour du recourant à Genève et sur la nécessité pour lui d'y élire domicile. Dans sa réponse du même jour, le recourant avait indiqué vouloir faire le nécessaire auprès de l'autorité compétente dès son arrivée en Suisse, ce qui démontrait qu'il savait que son retour au pays était attendu au plus tôt. La cour cantonale en a conclu que le recourant n'avait pas reçu de renseignements erronés de la part de l'ORP, de sorte qu'il ne pouvait pas se prévaloir du principe de la protection de la bonne foi pour pallier l'absence d'un domicile en Suisse au sens de l'art. 8 al. 1 let. c LACI.

Les premiers juges ont ajouté qu'il aurait été loisible au recourant, avec l'aide des autorités consulaires suisses, d'obtenir une place sur un vol de retour avant le 24 septembre 2020. S'agissant de la nécessité de faire prolonger son autorisation de séjour en Jordanie avant de pouvoir quitter ce pays, le tribunal cantonal lui a reproché de ne pas avoir anticipé la caducité de son permis de séjour et de ne pas avoir entrepris plus tôt les démarches en vue de son renouvellement, lequel n'a été

obtenu qu'autour du 20 septembre 2020 selon ses propres déclarations. Enfin, dès lors qu'à son retour en Europe, il s'était rendu en France dans une région où la pandémie était particulièrement forte, il ne pouvait pas prétexter des raisons de santé et la crainte de contracter le Covid-19 pour expliquer son refus de transiter par d'autres aéroports - tels que celui de Francfort vers lequel les compagnies aériennes C._____ et D._____ avaient proposé occasionnellement des vols de rapatriement - pour rejoindre la Suisse avant le 24 septembre 2020.

5.

5.1. Se plaignant d'une "appréciation arbitraire des faits", le recourant reproche aux juges cantonaux de ne pas avoir pris en compte le fait que l'ORP savait, dès le 2 avril 2020, qu'il n'était pas domicilié en Suisse. La juridiction cantonale aurait également omis de tenir compte du retard qu'aurait mis l'intimé à statuer, ainsi que du fait que sa décision du 21 janvier 2021 était fondée sur l'incapacité au placement du recourant et non sur l'absence d'un domicile en Suisse. En outre, l'échange de courriels entre le recourant et l'ORP en avril 2020 aurait fait l'objet d'une appréciation arbitraire, l'autorité précédente ayant fait fi de son contexte, en particulier du fait que la "situation exceptionnelle" évoquée par le recourant faisait référence à une inscription à Genève plutôt que dans le canton de Vaud.

5.2. Il ressort bien des faits constatés par la cour cantonale que l'ORP a, dès les premiers contacts avec le recourant, pris la mesure de l'absence d'un domicile en Suisse de ce dernier au moment de sa demande d'inscription à l'assurance-chômage. Le laps de temps entre cette demande et la décision de l'intimé du 21 janvier 2021, soit environ neuf mois, résulte également clairement des faits exposés dans l'arrêt attaqué. Il en va de même des échanges entre le recourant et l'ORP, qui y sont reproduits de manière particulièrement détaillée. La constatation des faits sur ces différents points échappe ainsi à la critique, leur incidence sur la protection de la bonne foi du recourant étant une question de droit. En ce qui concerne les motifs du refus de l'intimé d'octroyer au recourant une indemnité de chômage entre le 6 avril 2020 et le 25 octobre 2020, celui-ci perd de vue que la décision sur opposition du 22 avril 2021 est également fondée sur l'absence d'un domicile en Suisse. L'ensemble de ses griefs portant sur l'établissement des faits et l'appréciation des preuves s'avèrent ainsi mal fondés.

6.

6.1. Le recourant, se plaignant d'une violation de l'art. 27 LPGA, soutient que toutes les conditions définies par la jurisprudence pour être mis au bénéfice du principe de la protection de la bonne foi (cf. consid. 3.2.3 supra) seraient satisfaites. Il explique que l'ORP ne lui aurait jamais fait savoir que l'absence d'un domicile en Suisse l'empêcherait de toucher l'indemnité de chômage. Bien qu'il ait été conscient de l'importance de revenir en Suisse au plus vite, il n'aurait pas été au fait qu'un domicile dans ce pays était une condition impérative pour pouvoir percevoir ladite indemnité. L'ORP aurait omis de le renseigner à ce sujet. Par ailleurs, on lui aurait versé l'indemnité de chômage pendant six mois, alors même que son absence de domicile en Suisse était connue des autorités compétentes. Dans ces conditions, il conviendrait de retenir que la condition (c) est remplie. Les conditions (d) et (e) le seraient également. Sur la base des informations données par l'ORP et compte tenu du versement de l'indemnité de chômage, il se serait en effet conformé à ses obligations d'assuré, sans toutefois chercher d'autres sources de revenu auprès d'autres institutions et sans entreprendre de mesures plus radicales, comme un rapatriement, pour rentrer en Suisse. La réglementation n'aurait en outre pas changé depuis ses premiers contacts avec l'ORP.

6.2. Alors qu'il avait initialement redirigé le recourant vers les autorités vaudoises, l'ORP de Genève a, dans son courriel du 6 avril 2020, accepté de tenir compte de la situation exceptionnelle de l'intéressé et de procéder à son inscription à l'assurance-chômage dans le canton de Genève. Ce faisant, il a attiré l'attention du recourant - dont la dernière adresse connue en Suisse se trouvait dans le canton de Vaud - sur la nécessité d'élire officiellement domicile dans le canton de Genève dès son retour en Suisse. Dès lors que l'ORP n'a toutefois jamais indiqué ni même laissé entendre au recourant que celui-ci ne pouvait prétendre à l'allocation de l'indemnité de chômage qu'à la condition d'être domicilié en Suisse, il est douteux qu'il se soit conformé à son devoir de conseils. Il a, en sus, exposé tenir compte de la situation exceptionnelle du recourant, liée à la pandémie de Covid-19, et a procédé à son inscription, ce qui a entraîné le versement de l'indemnité de chômage jusqu'en septembre 2020, sans que l'absence de domicile en Suisse - pourtant connue des autorités genevoises - n'y ait fait obstacle. Ce n'est qu'en avril 2021, au stade de la décision sur opposition de

l'intimé, que le défaut de domicile du recourant en

Suisse lui a été opposé. Ainsi, quand bien même le recourant a, dans son courriel du 5 avril 2020, assuré avoir l'intention de quitter la Jordanie pour gagner la Suisse - plus précisément la commune de V. _____ - dès que possible, il n'est pas improbable qu'il ait cru être éligible à l'indemnité de chômage dès son inscription en avril 2020, même s'il était contraint de différer son retour en Suisse en raison de la situation sanitaire extraordinaire. Il n'est du reste pas contesté qu'il a parfaitement respecté ses obligations d'assuré malgré son éloignement géographique et les difficultés liées à la pandémie, effectuant notamment de nombreuses recherches d'emploi dès février 2020 ainsi que des entretiens d'embauche en juin et août 2020, ce qui suggère qu'il ignorait ne pas remplir l'une des conditions du droit à l'indemnité de chômage. Cela étant, le point de savoir si la condition (c) est satisfaite peut rester indécis au vu de ce qui suit.

6.3. S'agissant de la condition (d), le recourant n'expose pas - et on ne voit pas - à quelle autre source potentielle de revenu il aurait renoncé ensuite du versement de l'indemnité de chômage dès avril 2020. Indépendamment de la perception de cette indemnité, il était en outre de toute manière censé tout mettre en oeuvre pour trouver au plus vite un nouvel emploi, conformément à ses obligations d'assuré. Le seul fait qu'il ait dépensé l'indemnité perçue entre avril et septembre 2020 ne saurait conduire à admettre qu'il a pris des dispositions auxquelles il ne peut pas renoncer sans subir de préjudice. Quant à l'argument tiré des "mesures plus radicales" qu'il aurait pu entreprendre - à défaut de versement de l'indemnité de chômage - pour revenir en Suisse plus tôt, il se heurte à ses propres déclarations selon lesquelles il aurait tout fait pour rejoindre la Suisse le plus tôt possible. La condition (d) n'est donc pas remplie.

6.4. Il s'ensuit que la cour cantonale a considéré à bon droit que le recourant ne pouvait pas être mis au bénéfice de la protection de sa bonne foi s'agissant de la condition du domicile en Suisse de l'art. 8 al. 1 let. c LACI. L'arrêt entrepris échappe ainsi à la critique et le recours doit être rejeté.

7.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève et au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Lucerne, le 11 novembre 2022

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

Le Greffier : Ourny