

VD_OMNI PS.2004.0248 vom 22. Juli 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-07-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2004.0248

FR: VD_OMNI PS.2004.0248 du 22 juillet 2005

IT: VD_OMNI PS.2004.0248 del 22 luglio 2005

Regeste

X. c/Service de l'emploi Autorité cantonale en matière, Caisse cantonale de chômage, Office régional de placement de Nyon | Remise de l'obligation de restituer. L'ignorance par l'assuré du fait qu'il n'avait pas droit aux prestations d'assurance ne suffit pas pour admettre qu'il était de bonne foi. Il faut bien plutôt que le bénéficiaire des prestations ne se soit rendu coupable, non seulement d'aucune intention malicieuse, mais aussi d'aucune négligence grave. Il s'ensuit que la bonne foi, en tant que condition de la remise, est exclue d'emblée lorsque les faits qui conduisent à l'obligation de restituer sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. L'assuré peut invoquer sa bonne foi lorsque l'acte ou l'omission fautifs ne constituent qu'une violation légère de l'obligation d'annoncer ou de renseigner. En l'espèce, omission d'annoncer une activité accessoire à la caisse mais non à l'ORP. Mauvaise interprétation des règles sur le chômage partiel par la conseillère ORP. Bonne foi admise.

Erwägungen

E. 1

a) En premier lieu, il convient de préciser quel est l'objet du recours. aa) La décision rendue par la Caisse le 18 septembre 2002 a fixé le montant indûment versé en faveur de l'assurée à 9'447 fr. 25. Déduction faite des montants retenus au titre de la compensation, ce sont ainsi quelque 7'252 fr. 30 dont le remboursement était réclamé. L'autorité intimée a traité le recours de l'assurée comme une demande de remise de l'obligation de restituer. C'est également dans ce sens que la Caisse a qualifié le présent litige. La décision du Service de l'emploi du 3 juin 2002 a pour objet la restitution d'un montant de 12'319 fr. 90 indûment versés en faveur de la recourante. La décision du 15 avril 2005 tranche, quant à elle, la question de la remise qui lui avait été soumise le 28 février 2001 pour ce dernier montant également. bb) L'art. 31 al. 2 LJPA, comme l'art 108 al. 2 OJ applicable à la recevabilité des recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances, mentionne que l'acte de recours doit indiquer les conclusions et motifs. En ce qui concerne la motivation, la jurisprudence du Tribunal administratif, à l'instar de celle du Tribunal fédéral en matière de recours de droit administratif, n'est pas très exigeante. Elle admet que la motivation ne doit pas être nécessairement pertinente (AC.2003.0251 du 27 décembre 2004). Elle doit toutefois se rapporter à l'objet de la décision et à la ratio decidendi (ATF 118 Ib 136; 113 Ib 288; 107 V 127). Par ailleurs, les conclusions et la motivation doivent être claires, de manière notamment que la demande du recourant (ses intentions) soit compréhensible (RE.1994.0007 du 11 mars 1994). A défaut, l'autorité devra inviter l'auteur à régulariser son écriture (v. art. 35 LJPA applicable par analogie; RDAF 1998 I 34). cc) Il est vrai que l'objet du recours ne ressort pas d'emblée des écritures déposées par la recourante. En qualifiant son acte du 7 octobre 2002 de "demande de non restitution" sans

recourir à la terminologie légale (remise), elle pourrait laisser entendre que le remboursement est contesté dans son principe. A cela s'ajoute que la recourante a agi avant que la décision de la Caisse ne soit définitive, alors que le délai institué pour une demande de remise est de trente jours dès l'entrée en force (art. 4 al. 4 OPGA). Il n'en demeure pas moins que les moyens invoqués par la recourante (bonne foi et situation difficile) sont clairement ceux qui peuvent fonder une demande de remise. En l'espèce, les conclusions de la recourante se déduisent implicitement de la motivation de ses actes, qui portent exclusivement sur la bonne foi et la situation financière. Cela étant, c'est à juste titre que l'autorité intimée a d'emblée traité le procédé de la recourante comme une demande de remise. Il en va a fortiori de même s'agissant de la décision du 15 avril 2005, puisqu'elle faisait suite à une interpellation du juge instructeur quant à un éventuel déni de justice portant sur des conclusions en remise de l'obligation de restituer. Les recours ont donc pour objet la remise de l'obligation de restituer les montants de 7'252 fr. 30 et de 12'319 fr. 90. b) Il convient maintenant de rappeler quelles sont les dispositions applicables au cas d'espèce du point de vue du droit intertemporel. La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) et l'ordonnance sur la partie générale du droit des assurances sociales (OPGA) sont entrées en vigueur le 1er janvier 2003, entraînant des modifications législatives notamment dans le droit de l'assurance-chômage. Au titre des dispositions transitoires, l'art. 82 al. 1 première phrase LPGA prescrit que les dispositions matérielles qu'elle contient ne sont pas applicables aux prestations en cours et aux créances fixées avant son entrée en vigueur. Le bien-fondé de la décision attaquée devrait donc être examiné sur la base du droit applicable au moment où la décision a été rendue (ATF K 147/03 du 12 mars 2004). Par ailleurs, le Tribunal fédéral des assurances a récemment eu l'occasion de se demander si le droit nouveau doit être applicable lorsqu'il est statué sur la question de la restitution après son entrée en vigueur et quand bien même la restitution porte sur des prestations accordées antérieurement (ATF 130 V 318 cons. 5.1; U. Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich 2003, n° 9 ad art. 82). Cette question se pose également en matière de demandes de remise, (v. arrêts PS 2003.0028 du 2 juin 2003, qui considère le nouveau droit applicable à une demande de remise déposée le 17 septembre 2002 et tranchée par l'autorité inférieure le 9 janvier 2003, soit après l'entrée en vigueur de la LPGA; v. encore PS 2002.0167 du 10 décembre 2004 et PS 2001.0165 du 29 juillet 2003). En l'espèce, la demande de remise initiale date du 28 février 2001; elle a été partiellement renouvelée le 7 octobre 2002. Les décisions rendues par l'autorité intimée remontent toutefois aux 22 octobre 2004 et 15 avril 2005. La question pourrait donc être examinée à la lumière tant des dispositions de l'ancien droit que de celles du nouveau droit. Au demeurant, on relèvera que la question du droit applicable *rationae temporis* ne revêt pas une importance décisive en l'occurrence, du fait que la remise de l'obligation de restituer selon la LPGA reprend le critère de la bonne foi - seul point tranché par les décisions attaquées - issu de la réglementation antérieure.

E. 2

La question déterminante est de savoir si la recourante peut se prévaloir de sa bonne foi. a) L'ancien art. 95 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), dans sa teneur au moment où les décisions litigieuses ont été rendues, prévoyait que la caisse est tenue d'exiger du bénéficiaire la restitution des prestations de l'assurance-chômage auxquelles il n'a pas droit. L'ancien art. 95 al. 2 LACI permettait, sur demande, de renoncer à exiger la restitution de prestations indues si leur bénéficiaire était de bonne foi en les acceptant et si leur restitution devait

entraîner des rigueurs particulières. Il s'agit de conditions cumulatives (PS 2001.0026 du 12 février 2002; G. Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, N 40 ad art. 95 LACI). L'ignorance par l'assuré du fait qu'il n'avait pas droit aux prestations d'assurance ne suffit pas pour admettre qu'il était de bonne foi. Il faut bien plutôt que le bénéficiaire des prestations ne se soit rendu coupable, non seulement d'aucune intention malicieuse, mais aussi d'aucune négligence grave. Il s'ensuit que la bonne foi, en tant que condition de la remise, est exclue d'emblée lorsque les faits qui conduisent à l'obligation de restituer (violation du devoir d'annoncer ou de renseigner) sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. En revanche, l'assuré peut invoquer sa bonne foi lorsque l'acte ou l'omission fautifs ne constituent qu'une violation légère de l'obligation d'annoncer ou de renseigner (ATF 112 V 97 cons. 2c; ATF C 110/01 du 23 janvier 2002, cons. 4a; v. également G. Gerhards, op. cit., n° 41 ad art. 95, p. 781). La jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances contient un certain nombre de précédents au sujet des critères permettant d'admettre ou de rejeter la bonne foi de l'assuré. Ainsi, dans un arrêt relativement ancien, il a admis la bonne foi d'un assuré qui n'avait pas annoncé la prise d'une activité lucrative alors qu'il était au bénéfice des prestations complémentaires AI, au motif que l'intéressé n'avait pas une pleine capacité de discernement et que son tuteur ignorait les faits (ATF 112 V 97). Peu après, il a également admis la bonne foi d'un assuré qui recevait des indemnités de chômage alors qu'il était dans l'attente d'une décision AI. L'obligation de rembourser les montants, que l'assurance-chômage n'avait pu compenser avec le rétroactif AI, a été remise (ATF 116 V 290). Dans un arrêt plus récent, le TFA a jugé que la bonne foi de l'assuré ne pouvait être admise lorsqu'il a perçu des indemnités RHT alors qu'il était partie prenante aux décisions de l'entreprise en sa qualité d'actionnaire majoritaire; en cas de doute, il lui appartenait de se renseigner auprès de l'autorité (DTA 1998 n° 41). Il en va de même s'agissant d'un assuré qui omettrait d'annoncer un travail à plein temps effectué à titre gratuit (DTA 1998 n° 14). Le TFA a également eu l'occasion de nier la bonne foi d'un assuré qui avait déclaré n'avoir déployé aucune autre activité que celles pour laquelle des indemnités spécifiques lui étaient allouées, alors qu'il avait occupé un emploi durant pratiquement toute la période en cause (ATF C 154/01 du 6 novembre 2001). Dans un arrêt du 12 juin 2003, il a jugé que l'absence de toute vérification des heures chômées de la part de l'employeur était constitutive d'une négligence grave, le fait que la Caisse n'ait pas procédé à des contrôles réguliers et systématiques ne jouant aucun rôle à cet égard (DTA 2003 n° 29). On peut également se référer à une jurisprudence du tribunal de céans selon laquelle l'assuré qui a tu une activité à temps complet ne saurait se prévaloir de sa bonne foi, quand bien même il aurait agi sous la contrainte de son employeur (PS 2000.0112 du 5 mai 2001). Enfin, le TFA a refusé d'admettre la bonne foi d'une assurée qui avait annoncé un emploi à mi-temps sur ses premières cartes de contrôle pour ne plus en faire état par la suite. Il a estimé que l'intéressé n'avait pas voué le soin que l'on pouvait attendre de sa part dans de telles circonstances, de sorte que l'on devait admettre l'existence d'une négligence grave excluant ainsi le droit à une remise. Dans cette affaire, le TFA a considéré que l'assurée devait se douter que l'annonce de ses gains aurait probablement conduit la Caisse à réduire le montant de ses indemnités de chômage, cela d'autant plus que ses revenus globaux excédaient les rémunérations qu'elle percevait avant sa mise au chômage partiel (DTA 1996-1997 n° 25). Il a statué dans le même sens au sujet d'un assuré qui avait omis d'annoncer durant plusieurs mois une incapacité de travail (PS 1996.0074 du 21 novembre 1996). b) Dans son recours du 8 juin 2001, le Seco a fait valoir que la recourante avait tu, sinon intentionnellement, à tout le moins par négligence grave, une activité professionnelle.

Cette omission lui permettait d'éviter que ses revenus ne soient pris en compte au titre du gain intermédiaire, ce qui aurait eu pour conséquence la suppression de son droit aux indemnités. Une fois réévalués pour être conformes aux usages professionnels et locaux, ses gains intermédiaires auraient été en effet plus élevés que le gain assuré. En préambule, le tribunal constate que, contrairement à ce que soutient le Seco, la prise en compte d'un gain intermédiaire conforme aux usages n'aurait pas eu pour conséquence que celui-ci aurait dépassé le montant de l'indemnité de chômage sur l'ensemble de la période litigieuse (v. le décompte figurant dans la décision de la Caisse du 18 septembre 2002). Ceci exposé, il est constant que la recourante n'a pas annoncé à la Caisse l'emploi à temps partiel qu'elle occupait au sein de l'entreprise de son époux, lorsqu'elle a revendiqué le droit aux indemnités de chômage. Sur les IPA, l'intéressée a répondu par la négative à la question de savoir si elle avait travaillé chez un ou plusieurs employeurs. Ce n'est que lors de sa nouvelle revendication d'indemnité (dès le 1^{er} janvier 2000) qu'elle a annoncé cette activité. On doit toutefois admettre que la recourante était inscrite comme chômeuse à temps partiel. En revendiquant le versement des indemnités de chômage, elle a déclaré être prête à travailler à 50%. Il s'agissait en effet de combler la perte d'un emploi au service de l'agence AVS de la Commune de Nyon exercé à mi-temps du 15 décembre 1995 au 16 février 1996 ainsi que du 1^{er} octobre 1996 au 31 décembre 1997. On relèvera du reste que la demande d'indemnités formulée pour la période débutant le 1^{er} janvier 2000 mentionne une disponibilité à 30%. La recourante s'est donc contentée de combler la perte de l'emploi exercé pour le compte de l'époux; pour le surplus, elle exerçait une activité à mi-temps auprès de l'entreprise C. _____ . Ces constatations montrent que la recourante distinguait la part de son temps dévolue à son activité professionnelle et celle qui relevait de l'assurance chômage; elle les considérait comme des éléments cloisonnés et indépendants l'un de l'autre. Ainsi, en suivant cette logique, il ne lui était pas nécessaire de faire état de son activité à X. _____. On comprend dès lors pourquoi cette erreur s'est répétée lors de chaque inscription auprès de l'ORP depuis 1995. Ce raisonnement n'est sans doute pas conforme aux règles régissant le chômage partiel, mais il n'est pas dénué d'un certain bon sens. Quoi qu'il en soit, le dossier montre en outre que cette appréciation était partagée par la conseillère de l'ORP. Dans le cas contraire ou en cas de doute, celle-ci aurait vraisemblablement entrepris des démarches auprès de la Caisse tendant à clarifier la situation. Cela étant, on ne saurait reprocher à l'assuré - qui ne dispose d'aucune connaissance juridique particulière - une erreur qu'un professionnel n'a pas été en mesure de déceler. On relèvera au demeurant que les rubriques des formulaires incriminés (demande d'indemnités et IPA) peuvent être comprises comme ne concernant que la période correspondant à la perte de travail. Cet argument n'a rien d'insoutenable. Contrairement à ce que soutient le Seco, la recourante n'a pas caché à sa conseillère ORP l'existence de son activité au service de X. _____. Non seulement elle en a parlé durant les entretiens de conseil, mais elle y a également fait référence dans ses curriculum vitae (notamment déjà celui déposé à fin 1995). On ne saurait dès lors prétendre qu'elle a caché l'existence d'une activité professionnelle. Le fait qu'elle n'y ait pas fait allusion dans les formulaires adressés à la Caisse ne suffit pas à inférer l'existence d'une intention dolosive. Pour le surplus, on ne saurait lui opposer un défaut de communication entre l'ORP et la Caisse. Cette manière de faire montre au contraire que la recourante - et sa conseillère - se sont conformées à une logique qui, si elle est contraire aux règles sur le gain intermédiaire, n'en est pas moins défendable. Au demeurant, il convient de relever qu'en annonçant son activité à X. _____ à la Caisse AVS, l'intéressée s'est également soumise à l'obligation de cotiser à

l'assurance-chômage, ce qui avait également pour effet d'officialiser cet emploi à l'égard des organes de l'assurance-chômage. Dans ces conditions, force est d'admettre que l'on se trouve en présence d'une erreur légère et excusable. Les manquements reprochés à la recourante ne sauraient être assimilables à une négligence grossière que n'importe quelle personne placée dans une situation semblable aurait pu mettre en lumière et éviter sans difficulté (ATF 110 V 176 cons. 3d). On ne peut lui faire grief de ne pas avoir voué le minimum de soins que l'on était en droit d'attendre de sa part dans de telles circonstances. Elle n'avait en effet aucune raison de douter du bien-fondé de cette manière de faire, qui avait recueilli l'aval de sa conseillère ORP. Son cas se distingue d'ailleurs de celui qui a fait l'objet de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral des assurances le 14 avril 1997 (DTA 1998 n° 14). Dans cette espèce, l'assuré avait en effet exercé une activité (bénévole) à mi-temps pendant une année alors qu'il revendiquait une capacité de travail à 100%. La recourante pour sa part n'a annoncé qu'une disponibilité de 50% que son travail dans le garage de son mari ne réduisait pas, puisqu'elle accomplissait celui-ci durant le 50% restant. Dans ces conditions, la bonne foi de la recourante doit être admise. En d'autres termes, aucune erreur grave ne peut lui être imputée. c) Ceci exposé, il resterait à se demander si l'autre condition posée pour la remise est remplie. L'examen de cette question devra toutefois être renvoyé à l'autorité intimée, de manière à ce que la recourante ne soit pas privée d'une instance de recours. Dans cette perspective, il appartiendra au Service de l'emploi de déterminer, en premier lieu, si le cas de la recourante doit être résolu à la lumière du droit ancien ou sur la base des art. 4 et 5 OPGA.

E. 3

Les causes qui précèdent conduisent à l'admission des recours. Les décisions entreprises seront renvoyées à l'autorité intimée pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants. L'arrêt peut être rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA). La recourante ayant procédé sans le concours d'un mandataire professionnel, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens (art. 61 let. g LPGA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.