

VD_OMNI PS.2007.0088 vom 2. November 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-11-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2007.0088

FR: VD_OMNI PS.2007.0088 du 2 novembre 2007

IT: VD_OMNI PS.2007.0088 del 2 novembre 2007

Regeste

X. /Service de l'emploi, Office régional de placement de Morges-Aubonne, Unia Caisse de chômage | L'ORP a indiqué au recourant que sa demande de remise serait acceptée tout en précisant que la décision était du ressort d'une autre autorité. Or, une autorité ne peut pas valablement promettre le fait d'une autre autorité. En conclusion, l'autorité ayant fourni le renseignement litigieux n'étant pas compétente pour ce faire, et le recourant n'ayant pas non plus pu penser de bonne foi qu'elle était compétente, le renseignement erroné de l'administration ne peut pas obliger celle-ci à consentir au recourant un avantage contraire à la loi, à savoir l'exonération de l'obligation de restitution.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 60 al. 1 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA; RS 830.1), le recours est intervenu en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

a) Le principe de la restitution des indemnités versées durant les mois de janvier 2003 à mai 2004 a été tranché de manière définitive par la décision sur opposition de la caisse du 28 avril 2005 exigeant la restitution des indemnités perçues à tort durant ces mois. Seule demeure litigieuse la question de savoir si le recourant peut obtenir la remise de son obligation de restituer. b) Depuis le 1^{er} juillet 2003, l'art. 95 al. 1bis de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) prévoit expressément que l'assuré qui a touché des indemnités journalières de chômage et perçoit ensuite, pour la même période, une rente ou des indemnités journalières de l'assurance-invalidité est tenu de rembourser les indemnités journalières versées par l'assurance-chômage. En dérogation à l'art. 25 al. 1 LPGA, la somme à restituer se limite à la prestation versée pour la même période par l'assurance-invalidité. Par ailleurs, l'art. 95 al. 1 LACI, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, prévoit que la demande de restitution est régie par l'art. 25 LPGA, sous réserve de cas particuliers relatifs à la restitution de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Selon l'art. 25 al. 1 LPGA, les prestations indûment touchées doivent être restituées. La restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile. aa) A juste titre, l'autorité intimée a admis que la condition de la bonne foi était remplie. Il n'y a pas lieu de revenir sur ce point, que l'intimée ne conteste d'ailleurs pas. bb) Concernant la seconde condition, l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales (OPGA; RS 830.11) prévoit qu'il y a situation difficile lorsque les dépenses reconnues par la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'AVS (LPC; RS 831.30) et les dépenses supplémentaires au sens de l'al. 4 sont supérieures aux revenus déterminants selon la LPC.

Sont prises en considération les dépenses supplémentaires suivantes: 8'000 fr. pour les personnes seules, 12'000 fr. pour les couples et 4'000 fr. pour chaque orphelin ou chaque enfant donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI (art. 5 al. 4 OPGA). Le moment où la décision de restitution est exécutoire est déterminant pour apprécier s'il y a une situation difficile (art. 4 al. 2 OPGA). Ainsi, dans le cas d'une restitution en raison du versement rétroactif d'un capital par l'assurance-invalidité, l'assuré ne peut en principe pas obtenir la remise de l'obligation de restituer si, au moment où la restitution devrait avoir lieu, il dispose encore du capital versé à titre rétroactif. Dans de telles circonstances, il n'y a pas lieu, en effet, de retenir que la restitution entraînerait des rigueurs particulières, indépendamment du rapport entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants au sens de la LPC (arrêt du TFA du 20 janvier 2007 en la cause C 93/05, consid. 2.3; ATF 122 V 134 consid. 3c p. 140, 221 consid. 6d p. 228). Procédant à une interprétation historique, le TFA a considéré qu'il n'y avait pas de raison d'abandonner la jurisprudence établie avant l'entrée en vigueur de la LPGA, relative aux conditions de la remise de l'obligation de restituer des prestations d'assurance sociale versées à un assuré, après qu'une autre assurance sociale lui a alloué, pour la même période, des prestations à titre rétroactif sous la forme d'un capital (arrêt précité du 20 janvier 2007, consid. 5.3.3.2). Selon l'art. 4 al. 2 OPGA, le moment où la décision de restitution est exécutoire est déterminant pour apprécier s'il y a une situation difficile. En édictant cette disposition, le législateur n'a certainement pas envisagé le cas de figure, probablement rare, dans lequel un capital alloué à titre rétroactif par l'assurance-invalidité n'est versé qu'après que la décision de restitution est devenue exécutoire. En l'occurrence, on se trouve dans ce cas de figure dès lors que, à l'origine, la décision de restitution a été rendue non pas en raison du versement rétroactif de l'assurance-invalidité mais au motif que l'assuré avait été jugé inapte au placement durant la période considérée. Dans ce cas de figure très particulier, il y a lieu de s'écarter d'une application littérale de l'art. 4 al. 2 OPGA. En effet, dès lors que, en application de l'art. 95 al. 1 bis LACI, l'assuré doit restituer le capital versé par l'assurance-invalidité correspondant à la période considérée (et non pas les indemnités de chômage), cela n'aurait pas de sens d'examiner si la restitution de ce capital met l'assuré dans une situation difficile en se plaçant à un moment où ce capital n'a pas encore été versé. Il faut plutôt considérer, dans cette hypothèse, que l'assuré ne peut de toute façon pas se trouver dans une situation difficile puisqu'il ne peut, par la force des choses, avoir dépensé le capital – qui doit encore être versé par l'assurance-invalidité – au moment où la décision de restitution devient exécutoire.

E. 3

En l'espèce, la décision de restitution est devenue exécutoire le 31^{ème} jour après la notification de la décision sur opposition rendue le 28 avril 2005 par la caisse. Or le recourant n'a reçu le capital versé par l'assurance-invalidité à titre rétroactif qu'à la fin de l'année 2005, moment auquel il se savait clairement déjà débiteur de l'assurance-chômage. On relève en outre qu'au moment où la demande de remise a été rejetée par l'autorité intimée (28 avril 2006) le solde du compte bancaire du recourant s'élevait encore à plus de 90'000 fr. (cf. relevés de compte figurant dans le dossier produit par l'autorité intimée). C'est plus tard qu'il a retiré près de 70'000 fr. de son compte pour exécuter le contrat d'assurance de rentes viagères (cependant déjà conclu avant le 28 avril 2006), devant lui permettre de ne pas recourir aux PC lors de sa retraite. Au vu des considérations qui précèdent, le recourant ne peut de toute façon pas s'être trouvé dans une situation difficile au moment où la décision de restitution est devenue exécutoire, puisque le capital ne lui avait pas encore été versé par

l'assurance-invalidité. Le recourant a ainsi en principe l'obligation de rembourser la caisse sur le montant versé par l'assurance-invalidité pour la période allant de janvier 2003 à fin mai 2004.

E. 4

Il reste à examiner si le renseignement erroné fourni par l'ORP au recourant peut amener à une autre solution. En effet, dans un courrier du 25 avril 2007, Y. _____, cheffe de l'Office régional de placement de Morges, indique: "Lors d'un entretien avec M. X. _____ au début du mois de septembre 2004, je l'ai rassuré quant à une éventuelle demande de restitution de la part de la caisse cantonale vaudoise de chômage en lui disant que, vu la précarité de sa situation financière personnelle, la caisse lui octroierait une remise de l'obligation de restituer les sommes reçues, ceci suite à une décision rétroactive de l'Assurance Invalidité". Sur la base de ces indications, le recourant a utilisé le rétroactif de l'assurance-invalidité pour rembourser divers prêts contractés pour vivre et pour conclure une assurance lui assurant une rente viagère, ce qui l'empêche à présent de satisfaire à l'obligation de restitution sans se mettre dans une situation difficile. Il y a ainsi lieu de définir les contours du devoir – ou de la faculté – d'information des organes d'exécution de l'assurance-chômage et de déterminer quelles peuvent être les conséquences juridiques d'un renseignement erroné. a) Selon l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales, dans les limites de leur domaine de compétence, sont tenues de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1). Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations; sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (al. 2). Le devoir d'information institué par l'art. 27 al. 1 LPGA porte sur les droits et devoirs des personnes concernées. Il doit leur permettre d'accomplir les démarches qui s'imposent à eux. (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich/Bâle/Genève 2003, § 7-9, ad art. 27, p. 317). Cette disposition peut être comprise comme une obligation générale et permanente de renseigner indépendante de la formulation d'une demande par les personnes intéressées. Elle sera notamment satisfaite par le biais de brochures, fiches ou instructions (FF1999 II/2 p. 4229). Quant aux conseils prévus par l'art. 27 al. 2 LPGA, ils pourront être dispensés oralement ou par écrit, l'assuré étant en droit d'exiger un compte-rendu écrit de l'entretien (Kieser, op. cit., § 19 ad art. 27, p. 321). Les principes qui sont à l'origine de cette disposition ont tout d'abord trait aux intérêts en jeu, car il s'agit fréquemment de préserver l'existence matérielle d'individus après la survenance du risque assuré. Il incombe particulièrement à l'office régional de veiller à ce que l'assuré soit renseigné de manière suffisante sur les conséquences de son comportement afin qu'il prenne les mesures permettant de remédier à cette situation. b) La sanction d'une violation par l'autorité de son obligation de renseigner en application de l'art. 27 LPGA est similaire à celle de la protection de la bonne foi de l'administré dans les assurances reçues de l'administration. Le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 et 9 Cst.; art. 11 Cst./VD) protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, notamment lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170, 361 consid. 7.1 p. 381; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125/126; 126 II 377 consid. 3a p. 387, et les arrêts cités). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (i); qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa

compétence (ii) ; que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (iii) ; qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (iv) ; que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (v) (ATF 129 II 361 consid. 7.1 p. 381; 127 I 31 consid. 3a p. 36; 124 V 215 consid. 2b/aa p. 220 , e t les arrêts cités). c) La réalisation de la condition (ii) relative à la compétence de l'autorité qui a fourni le renseignement pose notamment problème. L'ORP n'est pas compétent pour se prononcer sur une demande de remise de restitution d'indemnités de chômage. Le Tribunal fédéral a cependant considéré à cet égard qu'on ne saurait exiger des administrés qu'ils soient toujours au clair sur le rôle précis assigné aux différents agents de l'administration (ATF 108 Ib 377). Il suffit qu'ils aient pu de bonne foi penser que l'autorité était compétente (Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 12 ad art. 9 Cst.). En particulier dans le domaine de l'assurance-chômage, plusieurs organes d'exécution de la LACI sont susceptibles de renseigner régulièrement les assurés. Il faut dès lors admettre assez facilement qu'un assuré renseigné par un organe incompétent n'ait pas pu se rendre compte de ladite incompétence (Boris Rubin, Assurance-chômage, 2 e éd., Zurich 2006, point 12.4.3.1 p. 935; cf. aussi l'arrêt TA PS.1994.0483 du 8 juillet 1996, consid. 3, dans lequel le Tribunal administratif a considéré que l'assuré qui avait renoncé à déposer une demande d'indemnité et à faire contrôler son chômage en raison des renseignements erronés que lui avait donné le préposé à l'OT ne devait pas être lésé, même si l'OT n'était pas compétent pour le renseigner. Le tribunal a estimé que l'on ne pouvait pas attendre de l'assuré qu'il contrôlât auprès d'une caisse si les renseignements étaient bien exacts, dans la mesure où les offices du travail faisaient partie des autorités cantonales d'exécution de la loi sur l'assurance-chômage, à qui il incombait de conseiller les chômeurs/prise de position sur questions de chômage). En l'espèce, on ne se trouve toutefois pas dans une situation dans laquelle l'autorité aurait laissé croire à l'administré qu'elle se prononçait sur une question de sa compétence, puisque l'ORP a expressément indiqué que la décision de remise était du ressort de la caisse (en réalité du Service de l'emploi). Or, une autorité ne peut pas valablement promettre le fait d'une autre autorité (cf. Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n. 509; ATF du 27 septembre 2006, en la cause C 148/06, consid. 5) ni, a fortiori, engager par son simple comportement ou sa passivité une autre autorité (ATF 129 II 361 consid. 7.2 p. 382). Ainsi dans une affaire où une caisse de chômage avait indiqué à un assuré qu'un éventuel recours contre l'une de ses décisions n'aurait aucune chance de succès, le TFA a considéré que la caisse avait outrepassé ses compétences, mais que l'assuré aurait dû se rendre compte du fait qu'il ne s'agissait que d'une vague affirmation non contraignante. Celui-ci ne pouvait dès lors pas invoquer une violation du principe de la bonne foi pour obtenir la restitution du délai de recours (ATF du 3 juillet 2003, en la cause C 258/01, consid. 3.4). Il en va de même dans le cas d'espèce. Il ressort du courrier susmentionné du 25 avril 2007 que l'ORP n'a jamais soutenu que la demande de remise était de sa compétence. Il ne pouvait ainsi échapper au recourant que le renseignement de l'ORP quant à l'octroi de la remise ne devait être pris en compte qu'avec réserve, dans la mesure où c'était en fin de compte une autre autorité qui était appelée à statuer sur la question. Ce n'est d'ailleurs pas auprès de l'ORP que le recourant a déposé sa demande de remise, ce qui montre qu'il était au clair sur la répartition des compétences. En outre, le renseignement de l'ORP date de 2004. On pourrait se demander si le recourant n'aurait pas dû chercher à se renseigner un peu plus activement

suite aux décisions/décisions de restitution postérieures (17 janvier et 28 avril 2005). Enfin, le Tribunal administratif relève que le recourant, par son expérience professionnelle de cadre, devait être conscient du risque qu'il prenait en se fondant sur des assurances données par une autorité dont il savait qu'elle n'était pas compétente pour se prononcer sur sa demande de remise. En conclusion, l'autorité ayant fourni le renseignement litigieux n'étant pas compétente pour ce faire, et le recourant n'ayant pas non plus pu penser de bonne foi qu'elle était compétente, le renseignement erroné de l'administration ne peut pas obliger celle-ci à consentir au recourant un avantage contraire à la loi, à savoir l'exonération de l'obligation de restitution. Cette solution ne préjuge en rien de l'application de l'art. 78 LPGA, en vertu duquel " les corporations de droit public, les organisations fondatrices privées et les assureurs répondent, en leur qualité de garants de l'activité des organes d'exécution des assurances sociales, des dommages causés illicitement à un assuré ou à des tiers par leurs organes d'exécution ou par leur personnel " et qui peut s'appliquer en cas de violation de l'obligation de renseignement et de conseil (cf. Jean-Michel Duc, Quelques réflexions sur le devoir de renseignement des assurances sociales suite à l'ATFA du 14 juillet 2006 – C 335/05, in Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle 2007, p. 176).

E. 5

La décision attaquée accorde au recourant une remise de 7452 fr. 55, considérant que, dans la mesure où ce montant ne pouvait pas être prélevé directement sur le rétroactif de l'assurance-invalidité (en d'autres termes, que le montant exigé par la caisse était entaché d'une erreur de calcul et dès lors trop élevé), il y avait lieu d'examiner la situation financière du recourant dans son ensemble. La question de la légalité du procédé peut rester ouverte dans la mesure où l'interdiction de la "reformatio in pejus" fait de toute façon obstacle à l'annulation par le tribunal de céans de la décision attaquée en tant qu'elle réduit le montant devant être restitué par le recourant. Le Tribunal administratif a en effet régulièrement jugé qu'en l'absence d'une disposition légale expresse, il n'était pas habilité à modifier la décision attaquée au détriment du recourant (arrêts AC.1998.0168 du 4 mars 1999, GE.1994.117 du 23 mai 1997, PS.1995.0243 du 7 décembre 1995 et la jurisprudence citée).

E. 6

Il résulte du considérant qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté, et la décision attaquée confirmée. En application de l'art. 61 let. a LPGA, le présent arrêt sera rendu sans frais.

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