Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
C 121/02

Arrêt du 9 avril 2003
IIIe Chambre

Composition
MM. les Juges Borella, Président, Meyer et Kernen. Greffière : Mme Moser-Szeless

Parties
Secrétariat d'Etat à l'économie, Division du marché du travail et de l'assurance-chômage, Bundesgasse 8, 3003 Berne, recourant,

contre

F._____, intimé, représenté par Me Bertrand Reich, avocat, boulevard St-Georges 72, 1205 Genève,

Instance précédente
Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, Genève

(Jugement du 7 mars 2002)

Faits :
A.
F._____ a déposé une demande d'indemnité de chômage auprès de la Caisse cantonale genevoise de chômage (ci-après: la caisse), dans laquelle il indiquait être domicilié à B._____. Il a bénéficié d'indemnités de chômage dès le 8 janvier 1997.

Le 7 octobre 1997, l'assuré a été entendu par la section des enquêtes de l'Office cantonal genevois de l'emploi (ci-après: l'OCE) au sujet de son domicile et lieu de résidence. A réception du rapport d'enquête, la caisse a, par décision du 22 octobre 1997, nié le droit à l'indemnité de chômage de F._____ à partir du 8 janvier 1997, motif pris qu'il n'était pas domicilié en Suisse. Par décision du 28 avril 1998, qui n'a pas été contestée, l'OCE a rejeté la réclamation formée par l'assuré.

Le 17 août 1998, la caisse a demandé à F._____ la restitution de 14'164 fr. 45 à titre d'indemnités indûment touchées du 8 janvier au 30 septembre 1997. A la suite d'un rappel de la caisse pour la totalité du montant dû (courrier du 14 mars 2001), l'intéressé a sollicité la remise de l'obligation de restituer la somme réclamée. Cette demande a été rejetée par l'OCE, section assurance-chômage, au motif que le requérant ne pouvait se prévaloir de sa bonne foi, par décision du 18 juillet 2001, confirmée sur réclamation par le groupe réclamations de l'OCE (décision du 17 octobre 2001).
B.
Par jugement du 7 mars 2002, la Commission cantonale genevoise de recours en matière d'assurance-chômage (ci-après: la commission) a admis le recours formé par F._____, retenant la bonne foi de ce dernier, et a renvoyé la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle examine la demande de remise sous l'angle de la rigueur particulière, puis prenne une nouvelle décision.

C.
Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) interjette recours de droit administratif contre ce jugement et conclut à son annulation.

L'intimé conclut au rejet du recours.
Pour sa part, l'OCE, groupe réclamations, conclut implicitement à l'admission du recours, tandis que la section assurance-chômage de l'OCE a expressément renoncé à se déterminer.

Considérant en droit :
1.
1.1 Le litige porte sur les conditions de la remise de l'obligation de restituer au sens de l'art. 95 al. 2 LACI, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002 applicable en l'espèce (ATF 127 V 467 consid. 1, 121 V 366 consid. 1b), singulièrement sur celle de la bonne foi de l'intimé.
Dès lors, la décision litigieuse n'ayant pas pour objet l'octroi ou le refus de prestations d'assurance, le Tribunal fédéral des assurances doit se borner à examiner si les premiers juges ont violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de leur pouvoir d'appréciation, ou si les faits pertinents ont été constatés d'une manière manifestement inexacte ou incomplète, ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 132 en corrélation avec les art. 104 let. a et b et 105 al. 2 OJ).
1.2 Selon l'art. 95 al. 2 LACI, si le bénéficiaire était de bonne foi en acceptant des prestations indues et si leur restitution devait entraîner des rigueurs particulières, on y renoncera, sur demande, en tout ou partie.

En ce qui concerne la notion de bonne foi, la jurisprudence développée à propos de l'art. 47 al. 1 LAVS (disposition qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002 [entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, LPGA, au 1er janvier 2003], applicable en l'espèce; ATF 127 V 467 consid. 1, 121 V 366 consid. 1b) vaut par analogie en matière d'assurance-chômage (DTA 2001 n°18 p. 162 consid. 3a). C'est ainsi que l'ignorance, par le bénéficiaire, du fait qu'il n'avait pas droit aux prestations 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 (ou violation du devoir d'annoncer ou de renseigner) sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. En revanche, l'intéressé 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 103 consid. 2c et les références; DTA
2002 n°38 p. 258 consid. 2a, 2001 n°18 p. 162 consid. 3a).
2.
2.1 Les premiers juges ont retenu en substance que l'assuré, de langue maternelle italienne et ayant suivi sa scolarité en Italie, relevait encore des suites d'une importante opération à la colonne vertébrale et connaissait des difficultés financières et dans son couple au moment où il s'est inscrit auprès de l'OCE et a été entendu par son service des enquêtes. Par ailleurs, il disposait d'une autorisation d'établissement (permis C) dans laquelle était indiquée une adresse à B._____. L'ensemble de ces éléments est, selon l'instance cantonale de recours, de nature à susciter de sérieux doutes sur la compréhension qu'avait le recourant de la notion de domicile et permet de retenir qu'il n'a pas fait preuve d'un comportement dolosif en indiquant, lors de son inscription à l'assurance-chômage, être domicilié à B._____.
2.2 En ce qui concerne la notion de domicile, il y a lieu de relever, à l'instar du recourant, que ce qui est déterminant au regard des conditions du droit à des indemnités de chômage, ce n'est pas l'exigence d'un domicile civil en Suisse, mais bien plutôt celle de la résidence habituelle dans ce pays, afin de rendre possible le contrôle du chômage subi par l'assuré. Le droit à l'indemnité de chômage suppose, selon l'art. 8 al. 1 let. c LACI, la résidence effective en Suisse, ainsi que l'intention de conserver cette résidence pendant un certain temps et d'en faire, durant cette période, le centre de ses relations personnelles (ATF 115 V 449 consid. 1a et la référence). Il en découle que le principe prévu par l'art. 24 al. 1 CC, et invoqué par l'intimé dans ses observations, selon lequel toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau, n'entre pas en ligne de compte pour l'application de l'art. 8 al. 1 let. c LACI (arrêt P. du 31 juillet 2001, C 303/00).
3.

3.1 En l'espèce, on ne saurait suivre l'opinion de l'instance cantonale de recours qui revient, en fin de compte, à vider la notion de bonne foi d'une partie de son contenu, en la réduisant à l'absence d'un comportement dolosif, question qui relève de la constatation des faits et lie la Cour de céans. Or, ainsi qu'on l'a vu (consid. 1.2), la bonne foi suppose également que l'intimé ait fait preuve de l'attention qu'on pouvait raisonnablement exiger de lui, compte tenu des circonstances. C'est là une question de droit que le Tribunal fédéral des assurances revoit librement (ATF 122 V 223 consid. 3).
3.2 La bonne foi de l'intimé doit être examinée relativement à la période durant laquelle il a reçu les indemnités de chômage sujettes à restitution, soit les mois de janvier à septembre 1997 (cf. Meyer-Blaser, Die Rückerstattung von Sozialversicherungsleistungen, ZBJV 1995 p. 481 ss). A cette époque, l'intimé était au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) indiquant une adresse à B._____, correspondant à celle qu'il a inscrite sur la demande d'indemnités de chômage. Il ressort toutefois de ses déclarations au service d'enquêtes de l'OCE du 7 octobre 1997 qu'il n'était pas domicilié, ni ne résidait à l'adresse indiquée aux organes de l'assurance-chômage, puisqu'il a expliqué vivre, depuis le 6 mars 1996, à C._____ (France). Contredisant cette affirmation, l'intimé a par la suite soutenu qu'il n'avait jamais habité en France, mais toujours en Suisse (procès-verbal de comparution personnelle du 7 mars 2002). En pareille situation, il convient en général d'accorder la préférence aux premières déclarations de l'assuré, faites alors qu'il en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être - consciemment ou non - le fruit de réflexions ultérieures (ATF 121 V 47 consid. 2a,
115 V 143 consid. 8c). Il n'y a pas de motif de s'écarter de ce principe dans le cas particulier. Ce d'autant plus qu'en réaction à l'entretien d'enquête, l'intimé s'est limité à préciser que son adresse a toujours été en Suisse, alors que celle en France indiquée le 7 octobre 1997 concernait sa femme, sans toutefois expliquer où il avait effectivement vécu depuis le mois de janvier 1997 (courrier à l'OCE, groupe réclamations, du 28 octobre 1997). A cet égard, l'attestation du 2 novembre 2001 signée par un ami de F._____ ne saurait être déterminante, dès lors qu'elle est formulée de manière très vague, mentionnant simplement que ce dernier «a reçu l'hospitalité durant l'année 1997», à l'adresse X._____, sans préciser la durée du séjour. Or, l'intimé lui-même n'a demandé à l'OCE de prendre note de sa nouvelle adresse chez l'ami en question qu'à partir du 28 octobre 1997, soit après la période litigieuse.
3.3 Si l'on peut certes penser, comme l'ont retenu les premiers juges, que l'intimé n'avait pas compris exactement la notion juridique du domicile lors de son inscription au chômage, la différence entre une simple adresse de correspondance (en Suisse) et le lieu de résidence (en France) ne lui a en revanche pas échappé, puisqu'il n'a jamais affirmé aux institutions de l'assurance-chômage avoir vécu à l'adresse de B._____, se contentant, le 28 octobre 1997, de mentionner qu'il avait désormais une nouvelle adresse en Suisse (en Ville de G._____).

Par conséquent, il y a lieu de retenir qu'au moment de s'inscrire à l'assurance-chômage, l'intimé était en mesure, en faisant preuve de l'attention qu'on pouvait raisonnablement exiger de lui, de faire la différence entre une simple adresse de correspondance en Suisse - qu'il indiquait sans doute pour garder des liens officiels avec ce pays - et le lieu où il résidait effectivement qui n'a jamais, même au regard de ses déclarations ultérieures au 7 octobre 1997, correspondu à l'adresse indiquée aux organes de l'assurance-chômage. Dans ces conditions, la juridiction cantonale a violé le droit fédéral en accordant à F._____ la remise de l'obligation de restituer les indemnités versées à tort, sous l'angle de la condition de la bonne foi. Le jugement attaqué se révèle donc contraire au droit fédéral et doit être annulé.
4.
La présente procédure, qui n'a pas pour objet l'octroi ou le refus de prestations d'assurance mais la remise de l'obligation de restituer de telles prestations (cf. ATF 122 V 136 consid. 1), n'est pas gratuite (art. 134 OJ a contrario). Les frais de justice seront dès lors supportés par F._____ (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce :
1.
Le recours est admis et le jugement de la Commission cantonale genevoise de recours en matière d'assurance-chômage du 7 mars 2002 est annulé.
2.
Les frais de justice, consistant en un émolument de 500 fr., seront supportés par F._____.
3.

Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à la Commission cantonale de recours en matière d'assurance-chômage, à l'Office cantonal de l'emploi, groupe réclamations, à l'Office cantonal de l'emploi, section assurance-chômage, ainsi qu'à la Caisse cantonale genevoise de chômage.
Lucerne, le 9 avril 2003
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la IIIe Chambre: La Greffière: