Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
C 227/03

Arrêt du 23 mars 2004
Ire Chambre

Composition
MM. et Mme les Juges Borella, Président, Leuzinger, Rüedi, Ursprung et Frésard. Greffier : M. Berthoud

Parties
D._____, recourant, représenté par Me Jean-Charles Bornet, avocat, rue du Scex 3, 1950 Sion,

contre

Caisse de chômage des Organisations chrétiennes sociales du Valais, rue de la Porte-Neuve 20, 1950 Sion, intimée

Instance précédente
Commission cantonale de recours en matière de chômage, Sion

(Jugement du 26 février 2003)

Faits:
A.
D._____ a travaillé en qualité de chauffeur jusqu'au 13 décembre 1995. Il a reçu son salaire jusqu'au 30 avril 1997. Ayant dû mettre un terme à cette activité lucrative qui était médicalement contre-indiquée, il s'est annoncé à l'assurance-invalidité le 14 août 1996. Par décision du 2 mai 1997, l'Office cantonal AI du Valais (l'office AI) a arrêté le degré d'invalidité de l'assuré à 34 % et a nié en conséquence son droit à une rente. Cette décision a été annulée par le Tribunal des assurances du canton du Valais, par jugement du 3 septembre 1997. A la suite de ce jugement de renvoi, l'office AI a rendu deux décisions de rente, le 4 octobre 1999, fondées sur un taux d'invalidité de 44 % : dans la première, il a alloué à l'assuré un quart de rente pour la période s'étendant du 1er décembre 1996 au 30 avril 1999, alors que dans la seconde, il lui a accordé une demi-rente pour cas pénible à partir du 1er mai 1999.

Dans l'intervalle, le 20 mai 1997, l'assuré avait requis le versement d'indemnités de chômage, en indiquant qu'il était disposé et capable de travailler à temps partiel (50 % d'une activité à plein temps) depuis le 1er mai 1997. De mai 1997 à avril 1999, la Caisse de chômage des Organisations chrétiennes sociales du Valais (la caisse) lui a versé des indemnités journalières sur la base d'un gain assuré de 5'219 fr., calculé sur la base d'un plein salaire qu'il avait réalisé précédemment.

Eu égard à la capacité résiduelle de gain fixée par l'AI (56 %), la caisse de chômage a invité D._____, par décision du 1er juillet 1999, à lui restituer la somme de 38'600 fr. 60 perçue indûment. Après compensation d'un montant de 14'607 fr. 60 avec des prestations de l'AI, le solde encore dû par l'assuré s'est élevé à 23'993 fr.
B.

D._____ a déféré la décision du 1er juillet 1999 à la Commission cantonale valaisanne de recours en matière de chômage. Il a contesté devoir rembourser directement la somme de 23'993 fr., admettant en revanche le principe de la compensation opérée par la caisse jusqu'à concurrence de 14'607 fr. 60.

Par jugement du 26 février 2003, la juridiction cantonale a rejeté le recours.
C.
D._____ interjette recours de droit administratif contre ce jugement dont il demande l'annulation, avec suite de dépens, en concluant au renvoi de la cause à la commission de recours pour nouveau jugement.

L'intimée renonce à déposer des observations, tandis que le Secrétariat d'Etat à l'économie propose de rejeter le recours.

Considérant en droit:
1.
Seule est en cause l'obligation de restituer des indemnités de chômage perçues à tort. La question d'une remise éventuelle de cette obligation n'est pas litigieuse à ce stade.
2.
La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, entrée en vigueur le 1er janvier 2003, n'est pas applicable en l'espèce, le juge des assurances sociales n'ayant pas à tenir compte des modifications du droit ou de l'état de fait survenues après que la décision litigieuse (in casu du 1er juillet 1999) a été rendue (ATF 129 V 4 consid. 1.2).
3.
La décision administrative litigieuse du 1er juillet 1999 se fonde sur l'art. 95 al. 1 LACI. Selon la première phrase de cette disposition légale, la caisse est tenue d'exiger du bénéficiaire la restitution des prestations de l'assurance auxquelles il n'avait pas droit.

La restitution de prestations en vertu de l'art. 95 al. 1 LACI suppose que soient remplies les conditions d'une reconsidération ou d'une révision procédurale de la décision par laquelle les prestations en cause ont été allouées (ATF 126 V 46 consid. 2b et les références).

Selon un principe général du droit des assurances sociales, l'administration peut reconsidérer une décision formellement passée en force de chose jugée et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée quant au fond, à condition qu'elle soit sans nul doute erronée et que sa rectification revête une importance notable (ATF 127 V 469 consid. 2c et les arrêts cités).

En outre, par analogie avec la révision des décisions rendues par les autorités judiciaires, l'administration est tenue de procéder à la révision d'une décision entrée en force formelle lorsque sont découverts des faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve, susceptibles de conduire à une appréciation juridique différente (ATF 127 V 469 consid. 2c et les références).
4.
4.1 En vertu de l'art. 15 al. 2 LACI, le handicapé physique ou mental est réputé apte à être placé lorsque, compte tenu de son infirmité et dans l'hypothèse d'une situation équilibrée sur le marché de l'emploi, un travail convenable pourrait lui être procuré sur ce marché. Le Conseil fédéral règle la coordination avec l'assurance-invalidité. D'après l'art. 15 al. 3 première phrase OACI, lorsque, dans l'hypothèse d'une situation équilibrée sur le marché du travail, un handicapé n'est pas manifestement inapte au placement et qu'il s'est annoncé à l'assurance-invalidité ou à une autre assurance selon l'art. 15 al. 2 OACI, il est réputé apte au placement jusqu'à la décision de l'autre assurance.

La présomption légale instituée par cette réglementation entraîne, pour l'assurance-chômage, une obligation d'avancer les prestations à l'assuré, cela par rapport aux autres assurances sociales. Il s'agit d'un cas de prise en charge provisoire (ou préalable) des prestations. Quand l'assuré au chômage s'annonce à l'assurance-invalidité, cette prise en charge provisoire vise à éviter qu'il se trouve privé de prestations d'assurance pendant la période de carence d'une année selon l'art. 29 al. 1 let. b LAI et plus généralement pendant le temps nécessaire à

l'assurance-invalidité pour statuer sur la demande dont elle est saisie (Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, ch. 228; Gerhard Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, note 99 ad art. 15 LACI; voir aussi Ueli Kieser, Die Taggeldkoordination im Sozialversicherungsrecht, PJA 3/2000 p. 256).
4.2 Lorsque, par la suite, l'autre assureur social requis octroie des prestations, la correction intervient selon les art. 94 al. 2 LACI (compensation) et 95 LACI (restitution des prestations). Ainsi, l'assuré qui reçoit des indemnités de chômage pour une certaine période et qui, ultérieurement, est mis au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité pour la même période est tenu de restituer les indemnités perçues; lorsque l'assuré, malgré le versement d'une rente, disposait d'une capacité résiduelle de gain susceptible d'être mise à profit, le montant soumis à restitution est proportionnel au degré de l'incapacité de gain (ATF 127 V 486 consid. 2b; DTA 1998 no 15 p. 82 consid. 5, 1988 no 5 p. 38 consid. 4c et d).

La restitution s'opère, en tout ou partie, par compensation avec des arriérés de rentes de l'assurance-invalidité. A cet égard, l'art. 124 OACI prévoit en effet que lorsqu'une caisse verse des indemnités de chômage et qu'ultérieurement une autre assurance sociale fournisse, pour la même période, des prestations qui ont pour effet d'entraîner le remboursement de l'indemnité de chômage, la caisse exige la compensation en s'adressant à l'assureur compétent. Conformément au principe de la concordance temporelle exprimé par cette disposition réglementaire, seuls les jours pour lesquels l'assuré a été indemnisé par l'assurance-chômage peuvent être pris en considération pour la compensation et non pas toute la période de chômage coïncidant avec celle pendant laquelle la rente de l'assurance-invalidité a été versée (DTA 1999 no 39 p. 231 consid. 3a; voir également Géraldine Luisier, Coordination entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale, Sécurité sociale 1999, p. 228-234; Kurt Häcki, Problèmes de coordination en cas d'invalidité consécutive au chômage, Prévoyance professionnelle suisse, 2000 no 10, p. 818-819; cf. aussi Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Zurich 2003, note 14 ad art. 68; pour une approche critique, voir
du même auteur : Die Taggeldkoordination im Sozialversicherungsrecht, PJA 2000 p. 256). Si la créance en restitution n'est pas entièrement éteinte par la compensation, la caisse de chômage est fondée à rendre à l'endroit de l'assuré une décision de restitution pour le solde, aux conditions de l'art. 95 al. 1 LACI et sous réserve d'une remise prévue à l'art. 95 al. 2 LACI (ATF 127 V 486 consid. 2).
5.
Le recourant fait valoir que depuis le 1er mai 1999, date à laquelle le versement des indemnités de chômage a pris fin, il a été mis au bénéfice d'une rente pour cas pénible. Or, dit-il, c'est précisément, en partie tout au moins, les indemnités de chômage qu'il a perçues et dont la restitution lui est aujourd'hui demandée, qui ont fait obstacle au versement d'une demi-rente pour cas pénible pour une période antérieure à cette date. Ces indemnités ont en effet été prises en compte en totalité dans le calcul de son revenu déterminant à partir de 1997 (28'989 fr. en 1997; 43'617 fr. en 1998) dans la première décision de l'office AI du 4 octobre 1999. Le recourant soutient ainsi que les montants qui lui ont été versés par l'assurance-chômage sont à l'origine d'une diminution de ses prestations de l'assurance-invalidité pendant le délai-cadre d'indemnisation (de mai 1997 à avril 1999). En exigeant la restitution de ces montants sans tenir compte de cette circonstance, la caisse de chômage aurait violé l'art. 95 LACI : au contraire d'opérer la correction légitime fondée sur cette disposition, la caisse créerait un « déséquilibre » en vidant de son sens la première décision de l'office AI du 4 octobre 1999.
6.
Le montant de la rente d'invalidité à laquelle le recourant peut prétendre dépend uniquement de critères propres à l'AI et n'a aucune incidence sur la solution du présent litige. En d'autres termes, le fait que l'assuré aurait pu bénéficier d'une demi-rente pour cas pénible, ne change rien ni au principe ni à l'étendue de restituer les indemnités de chômage. La somme soumise à restitution est en effet proportionnelle au degré d'incapacité de gain (en l'occurrence 44 %).

En l'occurrence, le versement d'une demi-rente pour cas pénible en lieu et place d'un quart de rente ne résulte pas d'une augmentation du degré de l'incapacité de gain, mais de l'existence d'un cas pénible au sens de l'art. 28 al. 1bis LAI. Ce n'est donc pas par le biais d'une correction de la créance en restitution de l'assurance-chômage que l'on peut tenir compte du fait que la réduction rétroactive des indemnités de chômage est susceptible d'entraîner une situation pénible justifiant après coup le versement d'une demi-rente à ce titre. En réalité, la demande de restitution de prestations de l'assurance-chômage est un fait nouveau qui pourrait être de nature

à justifier un réexamen (révision procédurale) par l'assurance-invalidité des conditions du cas pénible, compte tenu de la situation de l'assuré découlant de cette restitution (voir ATF 126 V 24 consid. 4b et les références, 122 V 138 consid. 2d; Damien Vallat, La nouvelle demande de prestations AI et les autres voies permettant la modification de décisions en force, in RSAS 2003 p. 393 ch. 2.3; Ulrich Meyer-Blaser, Die Abänderung formell rechtskräftiger Verwaltungsverfügungen in der Sozialversicherung, in ZBl 95/1994, p. 351; voir également les art. 53 al. 1 LPGA, 66 al. 2
let. a PA et 137 let. b OJ, lesquels ne sont toutefois pas applicables en l'espèce).

A ce stade, il n'incombe pas à la Cour de céans d'examiner s'il y a ou non matière à révision de la première décision de l'office AI du 4 octobre 1999, car c'est à cette administration qu'il appartient d'établir un nouveau calcul pour la détermination du cas pénible. Il est loisible au recourant de présenter à cette fin une demande de révision.
7.
En l'espèce, l'intimée et les premiers juges ont correctement appliqué les principes qui viennent d'être exposés. En particulier, le montant total des indemnités versées durant la période en cause n'est soumis à restitution que jusqu'à concurrence de l'incapacité de gain retenue par l'AI.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu de frais de justice.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à la Commission cantonale valaisanne de recours en matière de chômage, à l'Office régional de placement de Sion, au Département des finances et de l'économie du canton du Valais, Service de l'industrie, du commerce et du travail, et au Secrétariat d'Etat à l'économie.
Lucerne, le 23 mars 2004
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la Ire Chambre: Le Greffier: