Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
C 208/02

Arrêt du 27 octobre 2003
IIIe Chambre

Composition
MM. les Juges Borella, Président, Lustenberger et Kernen. Greffière : Mme von Zwehl

Parties
X._____, recourant, représenté par Me Pierre Heinis, avocat, rue de l'Hôpital 11, 2000 Neuchâtel,

contre

Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage, rue du Château 19, 2000 Neuchâtel, intimée

Instance précédente
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, Neuchâtel

(Jugement du 25 juin 2002)

Faits:
A.
A.a L'entreprise X._____ a bénéficié, durant la période de juin 1992 à juin 1995, d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Sur la base des rapports établis les 12 septembre et 16 novembre 1995, à la suite d'un contrôle, par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (à partir du 1er janvier 1998 : Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE]; actuellement : Secrétariat d'Etat à l'économie), la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (ci-après : la caisse) a, par décision du 23 novembre 1995, réclamé à l'entreprise précitée la restitution de la somme de 345'242 fr. 75 au titre d'indemnités perçues indûment d'avril 1993 à juin 1995.

Saisi d'un recours, le Département de l'économie publique du canton de Neuchâtel (ci-après : le DEP) l'a rejeté, par décision du 15 novembre 1996. Par jugement du 8 janvier 1998, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a admis le recours formé par X._____ contre cette décision, annulé les décisions de la caisse et du DEP, et renvoyé la cause à l'administration pour nouvelle décision de restitution concernant les seules indemnités perçues pour un travailleur aux mois de mai et juillet 1994. Par arrêt du 15 décembre 1998, le Tribunal fédéral des assurances a admis le recours interjeté par l'OFDE contre le jugement cantonal, et l'a annulé.
A.b Parallèlement à cette procédure de restitution, l'entreprise X._____ a sollicité, le 21 décembre 1995, la remise de l'obligation de restituer le montant réclamé par la caisse, en alléguant sa bonne foi ainsi que sa situation précaire.

Par ordonnance du 5 février 1996, l'Office du chômage du canton de Neuchâtel (ci-après : l'office ) a suspendu l'examen de cette demande jusqu'à droit connu sur la question de la restitution. Après avoir pris connaissance de l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances, il a repris l'instruction de la cause et rejeté la demande (décision du 25 janvier 1999). X._____ a recouru devant le DEP, qui l'a débouté par décision du 25 janvier 2002.

B.
Par jugement du 25 juin 2002, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a rejeté le recours formé par X._____ contre cette dernière décision.
C.
Le prénommé interjette recours de droit administratif contre ce jugement dont il requiert l'annulation, en concluant, sous suite de frais et dépens, à ce que sa demande de remise de l'obligation de restituer soit acceptée.

La caisse s'en remet à justice, tandis que le Secrétariat d'Etat à l'économie a renoncé à se déterminer.

Considérant en droit:
1.
1.1 La question de l'obligation de restituer les prestations indûment perçues a été tranchée de manière définitive par l'arrêt du 15 décembre 1998 du Tribunal fédéral des assurances. Le litige porte donc uniquement sur les conditions d'une 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 [cf. ATF 127 V 467 consid. 1, 121 V 366 consid. 1b ]).
1.2 Le litige 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).
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 (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002, applicable en l'espèce; cf. arrêts cités au consid. 1.1 supra) vaut par analogie en matière d'assurance-chômage (DTA 2001 no 18 p. 162 consid. 3a). Ainsi, 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 qu'il ne se soit rendu coupable, non seulement d'aucune intention malicieuse, mais aussi d'aucune négligence grave (ATF 112 V 103 consid. 2c et les références; DTA 2002 no 38 p. 258 consid. 2a, 2001, no 18 p. 162 consid. 3a).
3.
Les premiers juges ont retenu, en substance, que le recourant avait commis une négligence grave en se séparant sciemment des rapports de chantier qui auraient pu prouver la perte de travail indemnisée par l'assurance-chômage.

Pour sa part, le recourant soutient qu'il ignorait que les rapports de chantier étaient susceptibles de servir comme pièces justificatives. A ses yeux, du moment que la caisse lui octroyait les indemnités, il était en droit de penser, de bonne foi, qu'il satisfaisait à son obligation d'établir la perte de travail et qu'il pouvait donc se débarrasser de ces documents; par ailleurs, la caisse n'avait jamais formulé la moindre remarque à réception des décomptes des heures chômées qu'il lui faisait parvenir.
4.
4.1 Dans la mesure où le recourant a précisé, au cours de la procédure portant sur la restitution des indemnités (cause C 42/98), que les rapports de chantiers n'auraient de toute manière pas permis de déterminer les heures effectives de travail de ses employés, la destruction de ces pièces ne joue, il est vrai, qu'un rôle secondaire. Ce qui est déterminant, en revanche, c'est le fait que le recourant n'a mis en place aucun système de contrôle interne dans son entreprise qui eût permis de déterminer quelle était la perte de travail journalière ou hebdomadaire pour chaque ouvrier. Peu importe à cet égard qu'il avait l'habitude de payer ses employés selon un salaire mensuel fixe. Au vu des précisions contenues dans les brochures explicatives qui lui avaient été remises par l'administration, il pouvait et devait se rendre compte que l'établissement de la perte de travail indemnisable à teneur des conditions légales était impossible. Une déclaration signée après coup par ses employés, selon laquelle la réduction des heures de travail annoncée à la caisse aurait été respectée, ne saurait, pour des motifs évidents, pallier au manque de contrôle des horaires de la part du recourant. Dès lors que ce dernier n'a pas pris les dispositions

idoines que l'on était en droit d'attendre de lui, sa négligence doit être qualifiée de grave.
4.2 Il n'y a pas lieu de reprocher à la caisse de n'avoir pas effectué de contrôles pendant la période où elle versait les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. L'administration n'est en effet pas obligée de procéder pour chaque entreprise concernée à des contrôles réguliers et systématiques. Afin d'éviter tout retard dans le versement des prestations au détriment des travailleurs et des employeurs intéressés, il a été renoncé, dans la loi, à donner à l'autorité cantonale compétente le pouvoir de mener des enquêtes dans l'entreprise déjà au moment du dépôt du préavis de réduction de l'horaire de travail et de l'examen des conditions dont dépend le droit à l'indemnité (ATF 124 V 384 consid. 2c). Il est ainsi tout à fait admissible que l'administration n'effectue que des contrôles ponctuels ou par sondages, que ce soit en cours d'indemnisation ou seulement après coup.
4.3 Enfin, le recourant ne saurait rien déduire en sa faveur du fait que la caisse lui a alloué les indemnités sans lui indiquer en cours de versement que les décomptes produits n'étaient pas suffisants au regard des conditions légales du droit à l'indemnité. En effet, la caisse n'a pas à vérifier de manière approfondie, au moment du dépôt du préavis ou en cours d'indemnisation, si toutes les conditions du droit à l'indemnité sont remplies. Elle ne dispose pas forcément alors de toutes les informations nécessaires sur la méthode de contrôle instaurée par l'employeur, puisque celui-ci ne doit pas remettre les documents y relatifs au moment du préavis de réduction de l'horaire de travail, mais les conserver en vue d'éventuels contrôles subséquents. C'est à l'employeur qu'il incombe de communiquer à l'administration, à sa demande, tous les documents et informations nécessaires à un examen approfondi du droit à l'indemnité lorsque des doutes apparaissent et qu'un tel examen se révèle nécessaire. En ce sens, c'est lui qui supporte le fardeau de la preuve (ATF 124 V 384 consid. 2c; DTA 1998 n°35 p. 200 consid. 4).
4.4 Vu la négligence grave commise par le recourant, celui-ci ne remplit pas la condition de la bonne foi prévue à l'art. 95 al. 2 LACI (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002). Partant, c'est à bon droit que la juridiction cantonale a confirmé le rejet de sa demande tendant à la remise de l'obligation de restituer.
5.
Le recourant, qui succombe, ne peut prétendre de dépens (art. 159 et 135 OJ) et supportera les frais de justice (art. 134 OJ a contrario; art. 156 al. 1 et 135 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Les frais judiciaires, d'un montant de 8'000 fr., sont mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel et au Secrétariat d'Etat à l'économie.
Lucerne, le 27 octobre 2003
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la IIIe Chambre: La Greffière: