Urteilskopf

116 V 290

44. Arrêt du 4 juillet 1990 dans la cause Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail contre T. et Commission cantonale vaudoise d'arbitrage pour l'assurance-chômage
Regeste (de):
Art. 95 Abs. 2 AVIG, Art. 47 Abs. 1 AHVG, Art. 79 Abs. 1 AHVV, 163 ZGB: Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen, Erlass und Verrechnung.

- Das Einkommen des Ehegatten des rückerstattungspflichtigen Versicherten ist zu berücksichtigen beim Entscheid, ob die Rückerstattung eine grosse Härte im Sinne von Art. 95 Abs. 2 AVIG bedeutet (Erw. 3).

- Teilweiser Erlass der Verpflichtung zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen: Anwendung der in BGE 116 V 12 veröffentlichten Rechtsprechung (Erw. 5a).

- Verrechnung mit andern Sozialversicherungsleistungen (Erw. 5b).

Regeste (fr):
Art. 95 al. 2 LACI, 47 al. 1 LAVS, 79 al. 1 RAVS, 163 CC: Restitution de prestations indûment touchées, remise et compensation.

- Le revenu du conjoint de l'assuré tenu à restitution doit être pris en considération pour décider si cette restitution est propre à entraîner des rigueurs particulières au sens de l'art. 95 al. 2 LACI (consid. 3).

- Remise partielle de l'obligation de restituer des prestations indues: application de la jurisprudence publiée aux ATF 116 V 12 (consid. 5a).

- Compensation avec d'autres prestations d'assurance sociale (consid. 5b).

Regesto (it):
Art. 95 cpv. 2 LADI, art. 47 cpv. 1 LAVS, art. 79 cpv. 1 OAVS, art. 163 CC: Restituzione di prestazioni indebitamente riscosse, condono e compensazione.

- Il reddito del coniuge dell'assicurato tenuto a restituzione deve essere considerato al fine di stabilire se detta restituzione cagiona grave rigore ai sensi dell'art. 95 cpv. 2 LADI (consid. 3).

- Condono parziale dell'obbligo di restituire prestazioni indebite: applicazione della giurisprudenza in DTF 116 V 12 (consid. 5a).

- Compensazione con altre prestazioni dell'assicurazione sociale (consid. 5b).

Sachverhalt ab Seite 291

A.- Par décision du 8 août 1988, la Caisse d'assurance-chômage de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie a fixé à 14'259 fr. 55 le montant des prestations d'assurance-chômage indûment touchées de novembre 1987 à avril 1988 par A.T., au motif que l'assurance-invalidité lui avait alloué pour la période du 1er novembre 1987 au 31 août 1988 une rente entière d'invalidité, d'un montant mensuel de 153 francs, assortie de deux rentes complémentaires pour sa femme et sa fille. La caisse d'assurance-chômage lui a réclamé la restitution de 12'719 fr. 55, après compensation avec l'arriéré de rente AI jusqu'à concurrence de 1'540 francs. Cette décision n'a pas été attaquée.

B.- Le 24 août 1988, A.T. a présenté une demande de remise de l'obligation de restituer la somme précitée, en faisant valoir, entre autres arguments, son entière bonne foi et le fait que tout l'argent servi par l'assurance-chômage avait été consacré, en sus du salaire de son épouse, à entretenir sa famille, à payer ses impôts et à verser une aide à des parents demeurant à l'étranger. Par décision du 7 octobre 1988, l'Office cantonal vaudois de l'assurance-chômage a rejeté cette demande au motif que la restitution exigée de l'assuré n'était pas de nature à entraîner pour ce dernier des rigueurs particulières, au sens de la loi et de la jurisprudence.

C.- Par jugement du 22 février 1989, la Commission cantonale vaudoise d'arbitrage pour l'assurance-chômage a admis le recours formé contre cette décision par l'assuré. La juridiction cantonale a considéré, en bref, que l'application analogique des règles valables en matière de restitution de prestations de l'AVS/AI indûment perçues semblait "quelque peu inadéquate" dans un tel cas puisqu'elle conduisait à prendre en considération la limite de revenu d'une rente de couple et, par conséquent, le revenu des deux époux. Elle a estimé qu'une prestation de l'assurance-chômage n'avait pas "un rapport aussi direct avec la situation familiale du débiteur" qu'une rente AVS ou AI et que, en outre, selon les règles du droit matrimonial, le conjoint n'avait pas qualité de débiteur solidaire des dettes contractées par son époux. Elle en a déduit qu'il fallait prendre en considération les seuls revenus de l'assuré pour décider si l'obligation de restitution entraînait des rigueurs particulières. La commission cantonale a conclu que le recourant n'était pas tenu de restituer le montant litigieux.

D.- L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail interjette recours de droit administratif contre ce jugement;

il conclut à son annulation et demande au Tribunal fédéral des assurances de constater que la remise de l'obligation de restituer ne peut être accordée à l'intimé. A.T. conclut implicitement au rejet du recours et demande expressément à être libéré de son obligation de restituer les indemnités de chômage indûment touchées. L'Office cantonal vaudois de l'assurance-chômage conclut à l'admission du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Pouvoir d'examen)

2. a) Selon l'art. 95 LACI, la caisse est tenue d'exiger du bénéficiaire la restitution des prestations de l'assurance auxquelles il n'avait pas droit (al. 1, première phrase). Si le bénéficiaire des prestations était de bonne foi en les acceptant et si leur restitution devait entraîner des rigueurs particulières, on y renoncera, sur demande, en tout ou en partie (al. 2, première phrase). En l'espèce, nul ne conteste que l'intimé remplit la condition de la

bonne foi. Sur ce point, la Cour de céans n'a pas de motif de s'écarter du jugement attaqué. b) Sous l'empire de l'art. 35 al. 1 LAC, deuxième phrase, en vigueur jusqu'au 31 décembre 1983 - disposition d'après laquelle, lorsque l'assuré était de bonne foi et qu'il aurait été trop durement frappé par la restitution d'indemnités indûment touchées, la remise entière ou partielle de ces indemnités devait, s'il l'avait requis, lui être accordée -, le point de savoir si un assuré devait être considéré comme trop durement frappé au sens de cette disposition s'appréciait selon les critères développés par la jurisprudence en matière d'AVS concernant la remise de rentes et d'allocations pour impotents indûment touchées (DTA 1981 No 10 p. 47 et 1978 No 20 p. 72). Cette pratique a été ancrée dans le nouveau droit avec l'entrée en vigueur, le 1er décembre 1984, de la LACI et notamment de l'art. 95 al. 2. On lit, en effet, ce qui suit dans le message du Conseil fédéral concernant une nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 2 juillet 1980, à propos de l'art. 94 al. 2 du projet dont le texte était identique à celui qui figure maintenant à l'art. 95 al. 2 LACI (FF 1980 III 642):
"... la renonciation à l'exigence du remboursement, lorsqu'il s'agit d'assurés dont la situation sociale est difficile, répond à l'idée de protection qui est fondamentale dans les assurances sociales. Afin d'unifier la pratique entre les diverses branches des assurances sociales,

le texte de l'article 94 du projet de loi est, quant au fond, analogue à la disposition correspondante de la LAVS, en ce qui concerne le principe du remboursement et les conditions dont dépend la remise." Ce principe n'a pas non plus été remis en cause par la doctrine, dans la mesure où elle s'est exprimée à ce sujet (cf. GERHARDS, Kommentar zum AVIG, n. 42 ad art. 95, p. 781; STAUFFER, Die Arbeitslosenversicherung, pp. 267-268, ad ch. 2.5.1.3). Dès lors, pour décider si la restitution des prestations touchées sans droit par le bénéficiaire est de nature à entraîner, pour ce dernier, "des rigueurs particulières" au sens de l'art. 95 al. 2 LACI, il faut transposer à cette situation les principes développés par la jurisprudence relative à l'art. 47 al. 1 seconde phrase LAVS d'après lequel la restitution (de rentes ou d'allocations pour impotents indûment touchées) peut ne pas être demandée lorsque l'intéressé était de bonne foi et serait mis dans une situation difficile. c) Aux termes de cette jurisprudence, un assuré se trouve dans une situation difficile au sens de l'art. 47 al. 1 LAVS lorsque les deux tiers du revenu à prendre en compte (auquel s'ajoute, le cas échéant, une part de la fortune) n'atteignent pas la limite fixée à l'art. 42 al. 1 LAVS pour l'octroi de rentes extraordinaires, augmentée de 50%. Pour calculer le revenu à prendre en considération, ainsi que la part de fortune qui s'y ajoute, on applique les règles des art. 56 à 63 RAVS qui concernent le calcul des rentes extraordinaires (ATF 111 V 132 consid. 3b et les arrêts cités). Lors du calcul, on déduit de la fortune le montant de la créance en restitution. Dans certains cas, on peut tenir compte des circonstances particulières telles que la maladie, l'invalidité, les lourdes charges d'entretien et les charges liées à l'extinction d'autres dettes (VALTERIO, Commentaire de la LAVS, t. II, p. 233). Sont en général déterminantes les conditions économiques existant au moment où l'intéressé devrait s'acquitter de sa dette (ATF 107 V 80 consid. 3b, 104 V 62, ATF 103 V 54 consid. 1, ATF 98 V 252; DTA 1978 No 20 p. 74; GERHARDS, op.cit., n. 58 ad art. 95, p. 784; cf. aussi WIDMER, Die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen in den Sozialversicherungen, thèse Bâle, 1984, pp. 168-169). Le juge des assurances sociales n'est pas tenu d'examiner d'office si et dans quelle mesure la situation économique du débiteur s'est modifiée depuis la décision de remise litigieuse. Il ne lui est toutefois pas interdit de fonder son jugement - en particulier pour des raisons d'économie de procédure - sur le nouvel état de fait,

à condition de respecter le droit des parties d'être entendues. Pour sa part, le Tribunal fédéral des assurances, qui dispose, dans la présente affaire, d'un pouvoir d'examen limité, ne peut, à titre exceptionnel, tenir compte de faits survenus postérieurement à la période considérée par le premier juge que si ceux-ci sont dûment établis (ATF 107 V 80 consid. 3b, ATF 104 V 63 consid. 1b).

3. En l'espèce, sans remettre en cause ces divers principes, les premiers juges sont cependant d'avis, avec l'intimé, qu'il n'est pas admissible dans un cas de ce genre de prendre en considération le revenu du conjoint de l'assuré qui doit restituer les prestations d'assurance-chômage indûment touchées. a) En ce qui concerne la définition de la situation difficile au sens des art. 47 al. 1 LAVS et 79 al. 1 RAVS, la jurisprudence et la pratique administrative sont constantes depuis le début de l'application de la LAVS: pour déterminer les "conditions d'existence" (en allemand "Verhältnisse", en italien "condizioni economiche") de la personne tenue à restitution, on prend en considération, si celle-ci est mariée, le revenu et la fortune des deux conjoints, sans égard à leur régime matrimonial et pour autant qu'ils ne soient pas séparés (ATF 108 V 60, ATF 107 V 80 consid. 3b et la jurisprudence citée; RCC 1978 p. 229, 1951 p. 125). Cette règle ne s'applique pas seulement dans le cas où l'objet de la restitution est une rente de couple, mais également s'il s'agit d'une rente simple (arrêt non publié G., du 16 septembre 1970, cité par WIDMER, op.cit., p. 168, n. 56). b) D'après la jurisprudence rendue à propos de l'art. 35 al. 1 LAC, la même règle s'appliquait au calcul du revenu déterminant pour décider si l'assuré de bonne foi était trop durement frappé par la restitution (DTA 1981 No 10 p. 49, 1978 No 20 p. 73 consid. 1). Il n'y a pas de motif de s'en écarter dans le cadre de l'application de l'art. 95 al. 2 LACI (GERHARDS, op.cit., n. 43 ad art. 95, p. 782). Les prestations en espèces de l'assurance-chômage sont destinées à remplacer le gain perdu en raison du chômage subi par un assuré. Si ce dernier est marié, le revenu de substitution alloué par l'assurance-chômage profite à l'autre conjoint au même titre que s'il s'agissait du revenu d'une activité lucrative. Au demeurant, pour les personnes mariées, l'indemnité journalière est plus élevée que pour celles qui ne le sont pas (art. 22 al. 1 LACI). Dès lors, la distinction que voudraient faire les premiers juges entre les prestations indues reçues de l'AVS ou de l'AI et celles provenant de l'assurance-chômage, pour la raison que celles-ci ne se

trouveraient pas "dans un rapport aussi direct avec la situation familiale du débiteur" que celles-là, ne trouve un fondement ni dans la loi ni dans la réalité économique. Ce qui est vrai, en revanche, comme le souligne également l'intimé dans sa réponse, c'est que du point de vue du droit civil, seul le conjoint qui a perçu indûment des prestations d'assurance sociale en est le débiteur à l'égard de l'institution d'assurance (RCC 1989 p. 420). Mais cela n'empêche nullement de tenir compte de la situation financière (revenu et fortune) de l'autre époux lorsqu'il s'agit de déterminer si les conditions de la "situation difficile" ou des "rigueurs particulières", telles qu'on les a définies ci-dessus, sont ou non réalisées. Du reste, même si les règles de calcul diffèrent, il n'en va pas autrement dans le cas où l'on doit chiffrer le minimum d'existence, au sens de l'art. 93 LP, d'un débiteur poursuivi et marié (cf. pour l'ancien droit matrimonial: ATF 110 III 118 et pour le nouveau droit: ATF 114 III 15 consid. 3). De même, n'est pas pertinent l'argument des premiers juges selon lequel, "sur le strict plan de l'équité, il serait inopportun que Me T. doive débourser un montant particulièrement élevé au regard de sa situation financière personnelle, alors qu'elle contribue déjà très largement par son travail à l'entretien du ménage". Ce raisonnement n'est pas compatible avec la nouvelle teneur de l'art. 163 CC en vigueur depuis le 1er janvier 1988. On se trouve précisément, en l'espèce, dans un cas où cette règle et la jurisprudence à laquelle elle a donné lieu (ATF 114 II 301) prennent toute leur signification.
Dans ces conditions, le jugement attaqué ne saurait être maintenu.

4. Du moment qu'ils estimaient que seul le revenu personnel de l'intimé devait être pris en considération, les premiers juges n'ont pas examiné de plus près le calcul auquel a procédé l'office cantonal de l'assurance-chômage dans sa décision du 7 octobre 1988 qui est à l'origine du litige. Il convient de relever à cet égard que

la jurisprudence citée dans cette décision est dépassée puisque sont déterminantes les limites de revenu fixées par l'art. 42 al. 1 LAVS augmentées de 50% (cf. consid. 2c supra). D'autre part, on ignore tout de la manière dont le revenu prêté à l'intimé (fr. ...) a été calculé, le questionnaire envoyé à l'intéressé le 20 septembre 1988 par l'office ne figurant pas au dossier. En outre, selon la décision précitée, la période déterminante s'étend du 1er septembre

1987 au 31 août 1988. Cela n'est pas exact dans la mesure où, comme on l'a vu ci-avant, ce sont les conditions économiques existant au moment où l'intéressé devrait s'acquitter de sa dette qui sont déterminantes. Le calcul établi par l'office cantonal de l'assurance-chômage repose donc sur des bases erronées, de sorte qu'il n'est pas possible, en l'état, de décider si la restitution réclamée entraîne pour l'intimé des rigueurs particulières.

5. S'il devait s'avérer, après un nouveau calcul, que l'intimé est tenu à restitution, il conviendrait encore de fixer l'étendue de celle-ci. a) L'art. 95 al. 2 LACI, déjà cité, prévoit que l'administration, quand les conditions en sont remplies, renoncera en tout ou partie à la restitution de prestations indues. aa) Les modalités de la remise partielle ont fait l'objet d'un arrêt récent du Tribunal fédéral des assurances dans une affaire d'AVS (ATF 116 V 12). La Cour de céans a jugé que l'art. 79 al. 1 RAVS - dont le contenu a inspiré celui de l'art. 95 al. 2 LACI - précise, sans en excéder le cadre, l'art. 47 al. 1 LAVS qui lui sert de base légale. Il s'agit, par la remise partielle, de tenir compte du principe selon lequel la répétition de prestations indues ne doit pas compromettre la situation financière de l'assuré de bonne foi. Aussi doit-elle être accordée lorsque le montant qui dépasse la limite de revenu applicable est inférieur à la somme qui doit être restituée. La répétition de prestations indues n'est en effet exigible que dans la mesure où elle ne porte pas atteinte au revenu en deçà duquel il y a cas pénible.
En d'autres termes, la remise partielle concerne la part du montant à restituer qui excède la différence entre les deux tiers du revenu déterminant et la limite de revenu - augmentée de 50% - applicable dans un cas d'espèce. Selon cette nouvelle jurisprudence, ce calcul doit être fait une seule fois, et cela au moment où l'intéressé devrait s'acquitter de sa dette. Il n'y a donc pas lieu de fractionner le remboursement des prestations indues en l'étalant sur plusieurs années (ATF 116 V 14). bb) Compte tenu de ce qui vient d'être dit, plusieurs éléments sont susceptibles d'influencer le sort de la cause. Si les limites de revenu fixées par l'art. 42 al. 1 LAVS n'ont pas varié entre le moment où la décision administrative litigieuse a été prononcée et celui où le jugement entrepris a été rendu, on ignore, en revanche, si l'enfant O., née en 1967, est toujours à la charge de l'intimé. On

ne sait pas non plus comment ont évolué le revenu déterminant de l'assuré et celui de son épouse. Ces points doivent être éclaircis. b) En ce qui concerne la compensation avec les arriérés de rente échus, l'office recourant fait observer que seuls les jours pour lesquels l'intimé 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 le statut de rentier AI. Ceci est exact (art. 94 al. 2 LACI et 124 OACI; DTA 1988 No 5 p. 36 consid. 3b et 1987 No 13 p. 120 consid. 3b). A cet égard et contrairement à ce que semble croire le recourant, l'entrée en force de la décision par laquelle la caisse d'assurance-chômage a fixé le montant que l'intimé doit restituer ne fait pas obstacle à un réexamen, au stade de la procédure de remise, du calcul de la compensation. En effet, celle-ci n'est qu'un mode d'exécution de l'obligation de restituer les prestations indûment touchées. Et selon la jurisprudence précitée, l'obligation de restituer des prestations d'assurance sociale ne peut être remise dans la mesure où cette obliga-

tion peut être éteinte par compensation avec d'autres prestations d'assurance sociale. Dès lors, si une partie de la dette dont la remise est demandée a été ou pourrait être éteinte par compensation, ce point ne pourra être définitivement réglé, en principe, que dans le cadre de la procédure relative à la remise éventuelle de l'obligation de restitution.

6. Cela étant, il se justifie d'annuler le jugement attaqué et de renvoyer le dossier aux juges cantonaux pour qu'ils se prononcent à nouveau, en se conformant aux considérants qui précèdent.

7. (Frais)