

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 janvier 2013

Présidence de M. NEU, juge unique

Greffière : Mme Vuagniaux

Cause pendante entre :

ETAT DE FRIBOURG, Service de l'action sociale, à Fribourg, recourant,

et

UNIA CAISSE DE CHOMAGE, à Yverdon-les-Bains, intimée.

Art. 25 al. 1 LPGA; 2 al. 1 let. b OPGA

E n f a i t :

A. A.A._____, né en 1975, domicilié à Payerne, a sollicité les indemnités de l'assurance-chômage en s'inscrivant à l'Office régional de placement de Payerne le 31 mai 2010. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert du 1^{er} juin 2010 au 31 mai 2012 par Unia Caisse de Chômage, à Yverdon-les-Bains (ci-après : Unia ou la caisse).

B. Le 13 juin 2008, B.A._____, épouse de A.A._____, a donné mandat, avec pouvoir de substitution, à l'Etat de Fribourg, Service de l'action sociale, pensions alimentaires, à Fribourg (ci-après : le Service de l'action sociale), aux fins de la représenter et d'agir en son nom dans le cadre de l'encaissement des contributions d'entretien dues par son époux.

B.A._____ a également cédé au Service de l'action sociale tous ses droits pécuniaires à l'encontre de son époux à concurrence de la totalité des contributions d'entretien échues depuis la demande d'aide à l'encaissement auprès de l'Etat et des contributions futures, ce qui donnait pouvoir à l'Etat de Fribourg de procéder en son propre nom au recouvrement de la contribution d'entretien due.

Dans le formulaire de la demande en vue d'obtenir l'aide au recouvrement et l'avance de pensions alimentaires, le Service de l'action sociale indique trois possibilités d'affectation des paiements du débiteur des contributions d'entretien : 1- les contributions d'entretien versées par le débiteur sont affectées au paiement de la pension courante du mois, le surplus servant au remboursement des avances accordées par l'Etat; 2- lorsque le débiteur verse deux fois la pension dans le même mois, le Service de l'action sociale décide, au vu de la régularité des paiements du débiteur, de l'affectation du montant versé en surplus et 3- lorsque les contributions d'entretien ne sont plus facturées au débiteur, les paiements de celui-ci sont affectés prioritairement au remboursement des avances effectuées par l'Etat.

C. Par jugement du 15 janvier 2009, le Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine a prononcé le divorce des époux A.A. _____ et B.A. _____ et astreint le père à verser une contribution d'entretien mensuelle de 550 fr. pour chacun de ses deux enfants et de 700 fr. pour son épouse.

D. Par jugement du 30 novembre 2009, le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine a donné ordre à la Caisse publique de chômage du Canton de Fribourg, Rue du Nord 1, à Fribourg, de prélever chaque mois sur les prestations qu'elle verse à A.A. _____ (n° AS [...]; n° bénéficiaire [...]), un montant de 1'800 fr. à titre de contribution d'entretien des enfants C.A. _____ et D.A. _____ et de son ancienne épouse B.A. _____, plus les allocations familiales, et de les verser chaque mois au Service de l'action sociale / pensions alimentaires, route des Cliniques 17, 1701 Fribourg, au moyen des bulletins de versement fournis par le Service de l'action sociale (I), cet ordre devant s'appliquer à tout employeur futur ou autre institution d'assurances sociales dont A.A. _____ recevrait un salaire ou des prestations (II).

Le 27 juillet 2010, le Service de l'action sociale a demandé à Unia de retenir le montant de 1'800 fr. sur les prestations à recevoir de A.A. _____, en application du jugement du 30 novembre 2009 du Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine.

Le 27 août 2010, le Service de l'action sociale a informé B.A. _____ que son droit aux avances de contributions d'entretien était maintenu à concurrence de 400 fr. pour chacun de ses deux enfants et que la facturation à charge de A.A. _____ s'élevait à 1'800 fr. par mois dès le 1^{er} mars 2009.

E. Le 8 octobre 2010, le Service de l'action sociale a informé Unia qu'afin de tenir compte du minimum vital de A.A. _____, la saisie sur les prochaines indemnités était réduite à 1'000 fr. d'octobre à décembre 2010 et à 1'200 fr. à partir de janvier 2011.

F. Sur la formule « Indications de la personne assurée » du mois de janvier 2011, A.A._____ a indiqué qu'il n'avait pas travaillé et qu'il avait trouvé un nouvel emploi au 1^{er} février 2011.

G. Par jugement du 11 janvier 2011, le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine a ratifié la transaction passée entre A.A._____ et B.A._____ selon laquelle la contribution d'entretien de 700 fr. en faveur de B.A._____ était supprimée avec effet au 1^{er} octobre 2010 et qu'ordre était donné à Unia ou à tout employeur subséquent de A.A._____, ainsi qu'à toute institution destinée à remplacer le salaire, de verser à B.A._____ auprès de la Banque cantonale de Fribourg, 550 fr. pour chacun de ses deux enfants.

Par décision du 9 mars 2011, au vu de la transaction passée entre les ex-époux, le Service de l'action sociale a supprimé l'avance mensuelle de 800 fr. accordée en faveur des deux enfants avec effet au 28 février 2011, supprimé la facturation mensuelle de 1'120 fr. en faveur des deux enfants avec effet au 28 février 2011, supprimé la facturation mensuelle de 700 fr. en faveur de B.A._____ avec effet au 30 septembre 2010 et informé celle-ci que les démarches de récupération des contributions d'entretien arriérées étaient maintenues à l'égard de A.A._____.

H. A.A._____ s'est réinscrit à l'assurance-chômage le 28 juillet 2011. Dans sa demande d'indemnité de chômage, il a indiqué qu'il avait travaillé en tant que serveur du 1^{er} janvier au 31 juillet 2011 pour le compte de [...]. L'employeur a confirmé que l'assuré avait débuté son emploi au 1^{er} janvier 2011. Sous le poste « Déductions » des fiches de salaires de janvier à juillet 2011, il était indiqué « Retenue Pension alimentaire » pour un montant de 1'100 francs.

I. Par décision du 31 octobre 2011, Unia a demandé à A.A._____ et au Service de l'action sociale restitution respectivement des sommes de 1'354 fr. 45 et 1'200 fr. versées à tort en janvier 2011, dès lors que l'assuré avait travaillé durant cette période.

J. La décision du 31 octobre 2011 adressée au Service de l'action sociale n'étant pas signée, la caisse a rendu une autre décision de restitution datée du 7 novembre 2011.

K. Le 6 décembre 2011, le Service de l'action sociale s'est opposé à la décision d'Unia du 7 novembre 2011, en concluant à son annulation. Il a exposé que la somme de 1'200 fr. avait été directement reversée aux enfants de A.A._____, par l'intermédiaire de leur mère, et que ce montant n'avait pas servi à compenser des avances accordées, de sorte qu'il n'était pas le débiteur de la caisse.

Par décision sur opposition du 4 juin 2012, Unia a confirmé sa décision du 7 novembre 2011, aux motifs que le rapport existant entre le Service de l'action sociale et B.A._____ était un rapport d'aide sociale, et non d'encaissement, et que la restitution de l'entier du montant était due indépendamment de l'utilisation qu'en avait faite le Service de l'action sociale. La caisse a également reproché au Service l'action sociale de ne pas lui avoir remboursé spontanément les 1'200 fr. litigieux, dès lors que le nouvel employeur de A.A._____ lui avait versé les 1'100 fr. retenus sur le salaire de l'intéressé en janvier 2011.

L. Par acte du 25 juin 2012, le Service de l'action sociale a recouru contre la décision sur opposition du 4 juin 2012, en concluant à son annulation.

Appelé en cause par le juge unique de la Cour des assurances sociales, A.A._____ ne s'est pas déterminé dans le délai imparti.

Dans sa réponse du 29 août 2012, Unia a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée.

Un second échange d'écritures n'a pas apporté de nouvel élément à prendre en considération.

E n d r o i t :

- 1.** Il convient tout d'abord de déterminer le for du litige.

Aux termes de l'art. 58 al. 1 LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1), le tribunal des assurances compétent est celui du canton de domicile de l'assuré ou d'une autre partie au moment du dépôt du recours. Selon l'art. 100 al. 3 LACI, le Conseil fédéral peut régler la compétence à raison du lieu du tribunal cantonal des assurances autrement qu'à l'art. 58 al. 1 et 2 LPGA, ce qu'il a fait en édictant l'art. 128 al. 1 OACI (ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.02), selon lequel la compétence du tribunal cantonal des assurances pour connaître des recours contre les décisions des caisses est réglée par analogie à l'art. 119 OACI. A teneur de ce dernier article, la compétence de l'autorité cantonale à raison du lieu se détermine notamment d'après le lieu où l'assuré se soumet au contrôle obligatoire, pour l'indemnité de chômage (art. 119 al. 1 let. a à f OACI). Dans tous les autres cas, c'est le lieu de domicile de l'assuré qui est déterminant (art. 119 al. 1 let. g OACI), au moment où la décision a été prise (art. 119 al. 2 OACI).

En l'espèce, la décision litigieuse du 4 juin 2012 a été rendue après la fin du délai-cadre d'indemnisation du recourant au 31 mai 2012. Dès lors que celui-ci n'était plus soumis au contrôle obligatoire de l'assurance-chômage au moment où la décision a été prise, c'est le lieu de son domicile qui est déterminant, à savoir Payerne. La compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud est ainsi donnée.

- 2.**
 - a)** Interjeté dans le délai légal de trente jours dès la notification de la décision entreprise, le recours est déposé en temps utile (art. 60 al. 1 LPGA); il satisfait en outre aux autres conditions légales (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable à la forme.

b) Le recourant demande l'annulation de la décision de restitution de 1'200 francs. La valeur litigieuse étant ainsi inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD [loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36] applicable par renvoi de l'art. 83c al. 2 LOJV [loi vaudoise du 12 septembre 1979 d'organisation judiciaire; RSV 173.01]).

3. Le litige porte sur le point de savoir si le Service de l'action sociale doit restituer la somme de 1'200 fr. indûment versée par la caisse.

Le Service de l'action sociale conteste tout d'abord avoir reçu le montant de 1'100 fr. correspondant à la « Retenue Pension alimentaire » mentionné sur le décompte de salaire du mois de janvier 2011 de A.A. _____ et précise qu'il ignorait, à l'instar de la caisse, que ce dernier avait trouvé un emploi à partir du 1^{er} janvier 2011. En se référant à l'ATF 118 V 214 et à l'arrêt du 28 septembre 2011 rendu par la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, le recourant fait valoir qu'il n'a agi qu'à titre d'office de paiement intermédiaire et d'aide à l'encaissement, n'a pas disposé librement des prestations de l'assurance-chômage et n'a pas exercé de tâches d'assistance proprement dites. En d'autres termes, il soutient qu'il n'a fourni qu'une aide personnelle et administrative à B.A. _____ et non une aide matérielle. Dans la mesure où il s'est limité à assurer le versement des 1'200 fr. à son destinataire final, le Service de l'action sociale considère par conséquent qu'il ne doit pas les rembourser.

Pour sa part, la caisse soutient qu'en application des art. 20 al. 1 ou 22 al. 1 LPGA, lorsqu'une caisse de chômage verse des prestations d'un assuré à une institution d'aide sociale, le rapport qui les lie est nécessairement un rapport d'aide sociale et non celui de simple encaissement. De toute manière, dans la mesure où le Service d'action sociale a versé des avances pour les enfants de A.A. _____, la caisse estime que le rapport qui les lie doit être qualifié d'aide sociale, de sorte

que le Service de l'action sociale doit restituer la somme litigieuse au sens de l'art. 2 al. 1 OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.11).

4. Selon l'art. 25 LPGA, les prestations indûment touchées doivent être restituées (al. 1). Le droit de demander la restitution s'éteint un an après le moment où l'institution d'assurance a eu connaissance du fait, mais au plus tard cinq ans après le versement de la prestation (al. 2).

En l'espèce, il n'est pas contesté que la caisse a indûment versé 1'200 fr. au Service de l'action sociale et que les délais relatif et absolu au droit de celle-ci de demander la restitution de cette somme sont respectés.

5. a) Aux termes de l'arrêté du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 14 décembre 1993 fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints (ci-après : l'arrêté du Conseil d'Etat; RSF 212.0.22), celui des parents qui a la garde l'enfant (...) peut solliciter du Service de l'action sociale le recouvrement de créances d'entretien et des avances de contributions d'entretien (art. 1). Le recouvrement des créances d'entretien et l'octroi d'avances de contributions d'entretien ne peuvent être accordés qu'à l'enfant, au conjoint ou à l'ex-conjoint domicilié dans le canton, lorsque le débiteur de l'obligation d'entretien n'y satisfait pas et que la contribution a été fixée par le juge ou par convention approuvée par le juge ou par l'autorité tutélaire (art. 2 al. 1). Le montant maximal de l'avance pour l'enfant est fixé à 400 francs par mois (art. 5). Le Service prend toutes les mesures pour obtenir du débiteur le paiement de la contribution d'entretien et le remboursement des avances de frais (art. 7 al. 2).

Selon l'art. 2 al. 1 OPGA, sont soumis à l'obligation de restituer le bénéficiaire des prestations allouées indûment ou ses héritiers (let. a), les tiers ou les autorités à qui ont été versées des prestations en espèces pour qu'elles soient utilisées conformément à leur but, au sens de l'art. 20

LPGA ou des dispositions des lois spéciales, à l'exception du tuteur (let. b) et les tiers ou les autorités à qui ont été versées après coup des prestations indues, à l'exception du tuteur (let. c).

La tierce personne ou l'autorité, au sens de l'art. 2 al. 1 OPGA, est soumise à l'obligation de restituer lorsque la prestation a été allouée indûment. Il n'est dérogé à ce principe que si le tiers ou l'autorité fait simplement office de simple service d'encaissement (p. ex. les banques) ou de paiement, car alors aucun droit ni devoir personnel ne découle de la perception de la prestation. Dans ce cas, c'est à la personne à qui la prestation était destinée qui est soumise à l'obligation de restituer (ATF 110 V 16; ATF 118 V 214 c. 4; RCC 1985 c. 2b, p. 126).

Dans sa Circulaire relative à la restitution, la compensation, la remise et l'encaissement (C-RCRE 2008), le Secrétariat d'Etat à l'économie précise que sont soumis à l'obligation de restituer les tiers ou les autorités à qui ont été versées les prestations en espèces pour qu'elles soient utilisées conformément à leur but, au sens de l'art. 20 LPGA ou en vertu de dispositions de loi spéciales (p. ex. autorités en matière d'assistance sociale, de recouvrement de pensions alimentaires, etc.) (ch. A17).

b) Selon sa demande du 13 juin 2008 adressée au Service de l'action sociale, B.A._____ bénéficie du versement de contributions d'entretien et d'avances de contributions d'entretien, ainsi que d'une aide au recouvrement de celles-ci. On observe que, sur la base d'un précédent jugement du 4 juin 2008, le Service de l'action sociale versait 1'650 fr. par mois sur le compte de B.A._____ (soit 750 fr. pour elle et 450 fr. pour chacun des deux enfants).

Chaque mois, le Service de l'action sociale versait à B.A._____ la contribution d'entretien due, dont une avance de 400 fr. par enfant, car c'est le maximum qui pouvait être accordé selon l'art. 5 de l'arrêté du conseil d'Etat. Il facturait ensuite A.A._____. Le Service de l'action sociale disposait librement des sommes qu'il recevait : selon le montant versé par le débiteur, la cadence de ses paiements ou que celui-

ci était encore facturé ou pas, la somme d'argent reçue était attribuée au paiement de la pension courante et/ou au remboursement des avances effectuées par l'Etat (cf. supra, let. B, in fine). De plus, aux termes du décompte du 1^{er} janvier 2011 au 31 mai 2012 que le Service de l'action sociale a produit à l'appui de son recours, on observe que les 1'200 fr. reçus de la part de la caisse le 4 février 2011 ont été compensés à raison de 800 fr. pour les avances effectuées en date du 31 janvier 2011 et que les 400 fr. restants ont été gardés en compte jusqu'au 8 mars 2012 lorsque B.A._____ a bénéficié d'une « avance rétroactive ». L'argument du Service de l'action sociale selon lequel il ne compense pas les avances accordées (opposition du 6 décembre 2011, p. 2) tombe dès lors à faux.

A l'appui de son argumentation (opposition du 6 décembre 2011), le recourant se fonde sur deux cas de jurisprudence fédérale et cantonale. Dans l'ATF 118 V 214, le Tribunal fédéral a considéré que le service social avait fait office de simple service d'encaissement dans la mesure où il se contentait de recevoir des rentes pour enfant, initialement destinées à la mère, pour les reverser directement au père, sans exercer de tâches d'assistance proprement dites. Dans son arrêt du 28 septembre 2011, la Cour des assurances sociales du canton de Fribourg a retenu que le service social faisait office de simple service d'encaissement dans la mesure où il se contentait d'encaisser les prestations complémentaires d'un couple pour les reverser directement à l'assureur-maladie, sans apporter aucune aide matérielle. Dans les deux cas, les juges ont considéré que le service social n'était pas tenu à restitution, dès lors que celui-ci s'était borné à encaisser les rentes ou prestations complémentaires reçues par l'assureur, pour les reverser ensuite directement au bénéficiaire. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, le Service de l'action sociale n'attendait pas le versement d'une somme d'argent pour la reverser directement au bénéficiaire : il assurait de toute manière le versement des contributions d'entretien et des avances de contributions d'entretien à B.A._____ conformément au mandat qui lui avait été conféré, puis, si et lorsqu'il recevait de l'argent de la part d'un débiteur, affectait cette somme dans sa comptabilité suivant son montant comme paiement de la contribution d'entretien du mois en cours et/ou en

compensation des avances accordées. Le Service de l'action sociale ne reversait donc pas les sommes d'argent qu'il recevait directement à B.A._____ comme dans les deux cas de jurisprudence précités. Il apportait une assistance matérielle proprement dite à B.A._____ et ne faisait pas stricto sensu office de simple service d'encaissement.

c) S'agissant des personnes soumises à l'obligation de restituer, l'art. 2 al. 1 let. b OPGA dispose clairement que le Service de l'action sociale, à qui les 1'200 fr. ont été versés pour qu'ils soient utilisés conformément à leur but au sens de l'arrêté du Conseil d'Etat, est soumis à l'obligation de restituer. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'obligation de restituer incombe en principe à celui qui a effectivement perçu les prestations (TF 9C_564/2009 du 22 janvier 2010 c. 6.5) ou l'autorité qui a perçu des prestations en trop est tenue de les rembourser (TF C_250/06 du 2 février 2007 c. 3.2). Dans ce dernier arrêt, les juges fédéraux considèrent qu'il importe peu de savoir comment l'aide sociale utilise l'argent reçu en trop puisque la caisse n'a aucune influence sur cette utilisation; en outre, ils ne voient pas comment la caisse peut exiger le remboursement directement à l'assuré, dès lors qu'elle ne lui a pas versé cet argent. Il en va de même dans le cas qui nous occupe, s'agissant d'un remboursement tant de la part de A.A._____ que de son ex-épouse. Contrairement à ce que soutient l'Etat de Fribourg dans son écriture du 11 octobre 2012, il existe un rapport juridique entre lui et A.A._____, dès lors que l'Etat se charge d'obtenir de ce dernier le paiement des contributions d'entretien et le remboursement des avances et des frais, et que B.A._____ a cédé à l'Etat tous ses droits pour ce faire. Si le Service de l'action sociale veut être remboursé, il doit facturer A.A._____ ou demander cet argent à B.A._____ (comme il le dit d'ailleurs lui-même dans son écriture du 11 octobre 2012), à supposer que celle-ci ait reçu deux fois la contribution d'entretien du mois de janvier 2011.

d) Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée.

6. La procédure étant gratuite, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 61 let. a LPGA). Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision attaquée est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Etat de Fribourg, Service de l'action sociale, pensions alimentaires
- Unia Caisse de Chômage
- Secrétariat d'Etat à l'économie
- A.A. _____

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :