

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 21 janvier 2013

---

Présidence de M. NEU, juge unique  
Greffier : M. Addor

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**D.** \_\_\_\_\_, à Godim (Portugal), recourant,

et

**SERVICE DE L'EMPLOI DU CANTON DE VAUD**, Instance Juridique  
Chômage, à Lausanne, intimé.

---

**Art. 25 al. 1 LPGA**

## **E n f a i t :**

**A.** Ressortissant portugais au bénéfice d'un permis C, D. \_\_\_\_\_ (ci-après: l'assuré), né le 28 décembre 1946, chauffeur de camions, a été licencié pour le 31 août 2008. Il a revendiqué l'indemnité de chômage à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans a été ouvert en sa faveur dès cette date, son chômage étant contrôlé par l'Office régional de placement (ci-après: l'ORP) de Lausanne.

Lors d'un entretien avec son conseiller ORP le 9 novembre 2009, l'assuré a fait savoir qu'il souhaitait «prendre une retraite anticipée AVS et [...] rentrer au Portugal», tandis qu'il ressort du procès-verbal d'entretien du 15 décembre 2009 entre les mêmes interlocuteurs que l'assuré «a décidé de prendre une retraite anticipée et de retourner au Portugal». Une demande de rente AVS a été déposée par l'intéressé le 28 décembre 2009.

**B.** Par décision du 9 mars 2010, la Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise a octroyé à l'assuré une rente ordinaire simple de vieillesse d'un montant mensuel de 741 fr., avec effet rétroactif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Sur le formulaire «Indications de la personne assurée» (ci-après: IPA) afférents aux mois de janvier et février 2010, complété respectivement le 25 janvier et le 25 février 2010, l'assuré a coché la case «non» à la question n° 8: «avez-vous revendiqué ou reçu des prestations d'une autre assurance sociale? (par exemple: AI, SUVA, prévoyance professionnelle, rente AVS anticipée)? (Si oui, joindre une copie de la décision et du décompte)». Il a en revanche coché la case «oui» sur le formulaire IPA du mois de mars 2010, complété le 25 mars 2010, mois au cours duquel la décision d'octroi de sa rente AVS a été rendue.

**C.** Le 6 avril 2010, la Caisse cantonale de chômage (ci-après: la caisse) a signifié à l'assuré qu'elle avait décidé de ne plus donner suite à

sa demande d'indemnisation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, au motif que, selon la décision du 9 mars 2010 de la Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise, il avait droit à une rente AVS avec effet rétroactif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**D.** Par décision du 8 avril 2010, la caisse a demandé à l'assuré la restitution de la somme de 6'590 fr. 20, correspondant aux indemnités de chômage tenues pour versées à tort du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 28 février 2010.

Le 22 avril 2010, l'assuré a déclaré à la caisse qu'il ne s'opposait pas à la décision précitée, mais qu'il entendait uniquement solliciter la remise de l'obligation de rembourser le montant réclamé. Se prévalant de sa bonne foi, il soutenait avoir satisfait à son obligation d'informer en ayant clairement avisé son conseiller ORP de ses démarches auprès de l'AVS en vue d'obtenir une retraite anticipée. A cela s'ajoutait une situation financière précaire, dès lors que son unique moyen de subsistance était constitué de sa rente de vieillesse s'élevant à 741 fr. par mois.

**E.** Par décision du 30 septembre 2010, le Service de l'emploi (ci-après: le SDE) a rejeté la demande de remise formée par l'assuré. Rappelant qu'un assuré peut bénéficier de la remise de l'obligation de restituer des indemnités versées à tort pour autant que la condition de la bonne foi et celle de la rigueur économique soient cumulativement réalisées, le SDE a considéré qu'en n'annonçant pas spontanément à la caisse le dépôt d'une demande de rente de vieillesse auprès de l'AVS, le comportement de l'assuré était constitutif d'une faute, ce qui excluait la bonne foi dans la perception des indemnités indues. A elle seule, l'absence de bonne foi permettait donc de refuser la remise de l'obligation de restituer le montant réclamé, ce qui rendait inutile l'examen de la condition des difficultés financières de l'intéressé.

Le 28 octobre 2010, l'assuré a formé opposition contre cette décision, relevant pour l'essentiel que ses moyens financiers ne lui permettaient pas de rembourser la somme de 6'590 fr. 20.

Par décision sur opposition du 14 août 2012, le SDE a rejeté l'opposition, confirmant la décision contestée. Après avoir rappelé les dispositions légales applicables et la jurisprudence s'y rapportant, il a expliqué que, suivant les indications de la Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise, l'assuré avait déposé une demande de rente de vieillesse en date du 28 décembre 2009. Le formulaire IPA du mois de décembre 2009 ayant été complété le 15 décembre de cette année, soit avant le dépôt de dite demande, il convenait d'examiner si l'assuré l'avait mentionnée sur les formulaires IPA des mois suivants. Tel n'était pas le cas en janvier et février 2010, dès lors que l'assuré avait répondu par la négative à la question: «avez-vous revendiqué ou reçu des prestations d'une autre assurance sociale?». Ce faisant, son comportement était constitutif d'une négligence grave, de sorte que sa bonne foi devait être niée. Enfin, eu égard au caractère cumulatif des deux conditions posées à l'octroi d'une remise, le SDE a renoncé à examiner l'existence d'éventuelles difficultés financières, celles-ci ne suffisant pas à elles seules pour obtenir une remise.

**F.** Par acte manuscrit non daté reçu par le greffe de la juridiction de céans le 14 septembre 2012, D. \_\_\_\_\_ - qui s'est entre-temps établi au Portugal - a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre cette décision. Dans un français plus qu'approximatif, il paraît exposer avoir avisé son conseiller ORP de son intention de solliciter une rente de vieillesse de l'AVS. De plus, il rappelle que le montant de cette prestation ne lui permet pas de subvenir à ses besoins en Suisse, de sorte qu'il a choisi de s'établir au Portugal. Il conclut ainsi implicitement à la remise de l'obligation de restituer le montant réclamé.

Le 20 septembre 2012, le juge instructeur a informé le recourant qu'à défaut d'une élection de domicile en Suisse, il serait réputé domicilié à l'adresse du greffe du tribunal de céans.

Le 18 octobre 2012, le SDE a indiqué que le recourant n'avait pas fait valoir d'arguments susceptibles de modifier sa décision, dès lors qu'il se bornait à faire une nouvelle fois état de ses difficultés financières, sans justifier de sa bonne foi. Il se référait pour le surplus aux considérants de la décision litigieuse et concluait à son maintien, proposant le rejet du recours.

Dans une lettre non datée reçue par le greffe de la cour de céans le 19 octobre 2012, le recourant a fait savoir qu'il n'était pas en mesure d'élire domicile en Suisse, faute de parenté ou de connaissances y séjournant.

**G.** Une audience d'instruction - à laquelle le recourant a été dispensé de comparaître - a été tenue le 5 décembre 2012. On extrait ce qui suit du procès-verbal:

«Mme P. \_\_\_\_\_ [juriste au service du SDE, réd.] est entendue. Elle déclare que la question des rigueurs économiques n'a pas été examinée. Dans un premier temps, la question de la bonne foi est seule examinée et de l'issue de cette analyse dépend le point de savoir s'il convient d'examiner, dans un deuxième temps, la question de la situation pécuniaire. Mme P. \_\_\_\_\_ soutient que le recourant aurait dû répondre "oui" à la question "Avez-vous revendiqué des prestations d'assurance?", dès l'instant que c'était le cas pour lui. Par ailleurs, s'il n'avait pas compris le sens du libellé de cette question, le recourant aurait dû s'en ouvrir à son conseiller ORP ou toute personne à même de lui fournir les explications utiles à ce sujet. Il en va ainsi pour tous les assurés, quelles que soient leur origine ou leur langue. En définitive, la mauvaise foi du recourant ne fait aucun doute.

Sont rappelés à l'attention de l'intimé les deux procès-verbaux ORP des 9 novembre et 15 décembre à teneur desquels l'assuré a expliqué à son conseiller son intention de prendre une retraite anticipée et de retourner au Portugal. Est également exposée la question de l'ambiguïté de la phrase figurant entre parenthèses au pied du chiffre 8 de la formule IPA. Sont enfin évoqués le devoir de renseignement à l'égard de l'assuré comme le devoir des autorités de communiquer entre elles. L'exposé de ces éléments conduit le juge instructeur à proposer à l'intimé de rapporter sa décision dans le sens d'un réexamen des deux conditions de la remise. La

représentante de l'intimé ne donne pas suite à cette proposition, confirmant ses conclusions.»

### **E n d r o i t :**

**1. a)** Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la LACI (loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité; RS 837.0) ne déroge expressément à la LPGA (art. 1 al. 1 LACI).

Selon l'art. 56 al. 1 LPGA, les décisions sur opposition ou contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours, lequel doit être déposé dans les trente jours dès la notification de la décision querellée (art. 60 al. 1 LPGA) devant le tribunal des assurances compétent (art. 100 al. 3 LACI; 119 al. 3 et 128 al. 1 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité; RS 837.02]).

**b)** Dans le canton de Vaud, le recours contre une décision sur opposition prise par les autorités administratives chargées de l'application du droit de l'assurance-chômage est porté devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 2 al. 1 let. c et 93 al. 1 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36]). La constitution par le recourant d'un domicile à l'étranger n'y change rien (cf. art. 58 al. 2 LPGA). La contestation portant sur la restitution d'indemnités versées à tort à concurrence de 6'590 fr. 20, la valeur litigieuse est à l'évidence inférieure à 30'000 fr., de sorte que la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**c)** Déposé en temps utile compte tenu de la suspension du délai durant les fêtes estivales (art. 38 al. 4 let. b LPGA, applicable par renvoi de l'art. 60 al. 2 LPGA), le recours est au surplus recevable à la

forme (art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

**2.** Applicable par renvoi de l'art. 95 al. 1 LACI, l'art. 25 al. 1 LPGA dispose que les prestations indûment touchées doivent être restituées et que la restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile. En l'occurrence, le recourant n'a contesté la décision de restitution ni quant à son principe, ni quant à sa quotité. Demeure en revanche litigieuse la question de savoir s'il peut bénéficier de la remise de l'obligation de restituer, dont l'octroi est soumis aux deux conditions cumulatives précitées de l'art. 25 al. 1 *in fine* LPGA.

**3.** La première question, déterminante en l'espèce, consiste à s'assurer que le recourant peut se prévaloir de sa bonne foi; en effet, une réponse négative à cette question rendrait superfétatoire l'examen de la condition cumulative d'une situation économique difficile.

**a)** Selon la jurisprudence, l'ignorance, par l'assuré, du fait qu'il n'avait pas droit aux prestations versées 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 – comme par exemple une violation du devoir d'annoncer ou de renseigner – sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. En revanche, l'assuré 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 97 consid. 2c p. 103; 110 V 176 consid. 3c p. 180). Il y a négligence grave quand un ayant droit ne se conforme pas à ce qui peut raisonnablement être exigé d'une personne capable de discernement dans une situation identique et dans les mêmes circonstances (ATF 110 V 176 consid. 3d p. 181; TF 8C\_118/2010 du 31 août 2010 consid. 4.1). Plus généralement, l'assuré a l'obligation de fournir tous les renseignements

propres à permettre à la caisse de chômage de l'indemniser correctement (art. 28, 31 et 43 al. 3 LPGA).

**b)** La jurisprudence du Tribunal administratif du canton de Vaud (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008: Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal) contient un certain nombre de précédents au sujet des critères permettant d'admettre ou de rejeter la bonne foi de l'assuré. Dans un arrêt du 9 décembre 2004 (PS.2004.0129), il a jugé que l'on ne pouvait déduire l'absence de bonne foi de l'assuré du seul fait que celui-ci avait passé sous silence, lors de la remise des formulaires IPA, une incapacité de travail dont il ne pouvait ignorer qu'elle aurait une incidence sur son droit aux indemnités de chômage; il avait été démontré en effet in casu que l'assuré avait informé l'ORP de son accident et de son incapacité de travail durant la période litigieuse et que celui-ci l'avait alors signalé à la caisse de chômage, le tribunal ajoutant:

« [...] Partant, de la seule erreur de plume de l'assuré, dont la formation et les aptitudes limitées étaient connues de l'autorité, l'on ne saurait déduire l'intention malicieuse ou la négligence grave qui seules permettent de dénier la bonne foi, mais seulement une négligence légère dont les conséquences quant à l'octroi des prestations indues sont également imputables à un manque d'attention concurrent de la caisse, qui fut avisée en temps utile d'une incapacité de travail pour cause d'accident dont elle ne pouvait ignorer l'incidence quant au droit à l'indemnité.»

Dans le même sens, le Tribunal administratif a jugé que le fait, pour un assuré, de ne pas faire allusion à l'existence d'un gain intermédiaire dans les formulaires IPA ne suffisait pas à inférer l'existence d'une intention dolosive et qu'on ne pouvait lui opposer un défaut de communication entre l'ORP et la caisse (arrêt PS.2004.0248 du 22 juillet 2005). Enfin, dans un arrêt rendu le 7 mars 2006 (PS.2004.0120), ce tribunal a admis la bonne foi d'un assuré ayant signalé à la caisse de chômage - avant de percevoir l'indemnité de chômage durant la même période - que des indemnités compensatoires de son assureur-accidents lui seraient versées à la suite d'un accident. Il a en conséquence annulé la décision de la caisse de chômage refusant la remise de l'obligation de restitution et renvoyé la cause à la caisse intimée afin qu'elle examine la condition de la situation financière délicate du requérant.

**c)** En l'espèce, l'autorité intimée reproche au recourant d'avoir répondu par la négative à la question: «avez-vous revendiqué ou reçu des prestations d'une autre assurance sociale?». Dès lors qu'il avait déposé une demande de rente de vieillesse AVS anticipée en date du 28 décembre 2009, il lui incombait de répondre par l'affirmative sur les formulaires IPA des mois de janvier et février 2010 – seuls litigieux –, ce qu'il n'a pas fait. Son comportement serait dès lors constitutif d'une négligence grave, de sorte que sa bonne foi ne saurait être reconnue.

Le SDE perd cependant de vue que le recourant a fait savoir à deux reprises à son conseiller ORP qu'il avait l'intention de solliciter une retraite anticipée avant de quitter la Suisse pour s'établir au Portugal. Les procès-verbaux d'entretien de conseil des 9 novembre et 15 décembre 2009 entre le recourant et son conseiller l'attestent. Certes, dans le formulaire IPA des mois de janvier et février 2010, le recourant a répondu par la négative à la question de savoir s'il avait revendiqué ou reçu des prestations d'une autre assurance sociale (question figurant sous chiffre 8). Toutefois, l'intéressé convainc lorsqu'il explique n'avoir jamais eu l'intention de dissimuler quoi que ce soit; dans le formulaire IPA du mois de mars 2010, il a en effet répondu par l'affirmative à cette même question, dès lors qu'il était à même de joindre la décision d'octroi de rente rendue par la Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise en date du 9 mars 2010.

Dans ce contexte, il convient d'ajouter que le libellé ambigu de la phrase figurant entre parenthèses au pied de la question n° 8 («Si oui, joindre une copie de la décision ou du décompte») est susceptible de conduire l'assuré à se méprendre sur les réponses à fournir. En effet, s'il répond oui, il est en principe tenu de fournir une copie de la décision lui allouant la prestation sollicitée. En cas de réponse négative, l'autorité conclura qu'il n'y a pas de prestation revendiquée ou reçue. Le caractère équivoque de la question n° 8 réside ainsi dans le fait que sa formulation subordonne une réponse affirmative au dépôt de la décision octroyant les prestations demandées. En se trompant quant à l'interprétation de la

portée conférée à cette question, un assuré peut ainsi se croire autorisé à répondre "non" faute d'être en possession d'une décision, alors même qu'une demande de prestation est en cours d'examen devant l'autorité compétente. Tel sera à plus forte raison le cas, lorsque l'assuré ne dispose que d'une formation et d'aptitudes limitées - comme en l'espèce -, notamment quant à la maîtrise de la langue française, ce dont les écritures du recourant rendent à l'évidence compte. Dans ce sens, il revenait au conseiller ORP, de par sa position d'interlocuteur privilégié, de fournir au recourant toutes explications utiles au sujet de son droit aux indemnités journalières de chômage, une fois la demande de rente anticipée AVS déposée. L'intimé ne prétend pas que ces renseignements ont été donnés, ce qui contrevient au devoir d'information des assureurs prévu à l'art. 27 LPGA. Le fait que le procès-verbal d'entretien du 9 novembre 2009 entre le conseiller ORP du recourant et ce dernier mentionne que celui-ci a été «orienté vers sécurité sociale pour info» n'y change rien. L'on ne sache en effet pas que la question disputée ait été abordée. Enfin, quand bien même le recourant avait fait savoir à son conseiller ORP son intention de solliciter une rente AVS anticipée, on ne voit pas que l'ORP ait informé la Caisse cantonale de chômage d'une modification des circonstances présidant au versement des indemnités journalières de chômage. L'ORP a ainsi fait fi du caractère obligatoire de l'avis prévu à l'art. 31 al. 2 LPGA, de sorte qu'une négligence pourrait lui être reprochée, dans la mesure où la question n° 8 du formulaire IPA a précisément pour but d'éviter que des prestations sociales ne soient versées indûment, notamment en cas de départ à la retraite à l'étranger.

**d)** En définitive, c'est à tort que le SDE retient que le recourant a contrevenu à son devoir de renseigner, par malice ou même par négligence grave. Outre qu'on ne saurait lui opposer un défaut de communication entre l'ORP et la caisse de chômage, on observe que, sitôt en possession de la décision du 9 mars 2010 lui allouant la rente AVS, il l'a fait parvenir à l'ORP et a coché la case oui à la question n° 8 sur le formulaire IPA du mois de mars 2010. Dans ces conditions, le comportement du recourant constitue tout au plus une violation légère de l'obligation d'annoncer ou de renseigner laquelle, selon la jurisprudence

citée ci-avant (cf. consid. 3a supra), ne fait pas obstacle à l'admission de sa bonne foi.

**4.** Il résulte de ce qui précède que la seconde condition cumulative de l'octroi de la remise, la situation financière délicate du recourant - bien qu'elle paraisse a priori réalisée dans la mesure où ce dernier semble ne bénéficier que d'une rente mensuelle à hauteur de 741 fr.-, doit être formellement examinée. Vu la teneur de l'art. 5 OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales; RS 830.11), il appartiendra à celle-ci de compléter son instruction sur ce volet. Le tribunal ne saurait y procéder lui-même sans violer la garantie de la double instance consacrée par l'art. 56 al. 1 LPGA.

**5.** Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent à admettre le recours, ce qui entraîne l'annulation de la décision querellée. La cause est renvoyée à l'autorité intimée, pour complément d'instruction et nouvelle décision, conformément au considérant qui précède. Au surplus, le présent arrêt sera rendu sans frais (cf. art. 61 let. a LPGA), ni allocation de dépens, le recourant, non assisté n'ayant pas dû engager de frais pour la défense de ses intérêts (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs,  
le juge unique  
p r o n o n c e :**

**I.** Le recours est admis.

**II.** La décision sur opposition rendue le 14 août 2012 par le Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, est annulée.

**III.** La cause est renvoyée au Service de l'emploi, Instance Juridique Chômage, pour nouvelle décision au sens des considérants du présent arrêt.

**IV.** Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. D. \_\_\_\_\_ (par publication insérée dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud),
- Service de l'emploi du canton de Vaud, Instance Juridique Chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

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).

Le greffier :