

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 septembre 2025

Composition : M. WIEDLER, juge unique
Greffière : Mme Cuenin

Cause pendante entre :

W._____, à [...], recourante

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 25 al. 1 LPGA ; 4 al. 4 OPGA

E n f a i t :

A. Le 3 mars 2022, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) a ouvert à W._____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) un délai cadre d'indemnisation de deux ans.

A la suite de la réinscription au chômage de l'assurée le 3 mars 2024, la Caisse a reçu des fiches de salaires pour les mois de juin et juillet 2023 et elle a constaté qu'une augmentation de salaire n'avait pas été déduite en gains intermédiaires.

Le 19 avril 2024, la Caisse a adressé à l'assurée deux décomptes rectificatifs pour les mois de juin et de juillet 2023, à teneur desquels elle demandait la restitution de 850 fr. 20, respectivement 725 fr. 15.

Par décision du 6 mai 2024, la Caisse a demandé à W._____ le remboursement d'un montant de 1'575 fr. 35, correspondant à des indemnités de chômage versées à tort pour les mois de juin et de juillet 2023.

Le 10 juin 2024, W._____ a déposé auprès de la Caisse une demande de remise de l'obligation de restituer les montants dus, datée du 4 mai 2024. Elle a invoqué sa bonne foi, indiquant qu'elle pensait que les documents relatifs aux gains intermédiaires avaient été remplis correctement par son employeur, ainsi que sa situation financière précaire. Cette demande de remise n'était pas signée de l'assurée.

B. Ultérieurement, le 8 juillet 2024, la Caisse a transmis la demande de remise de l'obligation de restituer la somme de 1'775 fr. 35 de W._____ à la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), comme objet de sa compétence.

Par lettre du même jour, la DGEM a invité l'assurée à signer sa demande de remise dans un délai fixé au 19 août 2024, faute de quoi

cette demande serait déclarée irrecevable. L'assurée n'a pas donné suite à cette lettre.

Par décision du 2 septembre 2024, la DGEM a déclaré la demande de remise de l'obligation de restituer irrecevable, au motif que cette demande n'était pas signée et que le vice n'avait pas été réparé dans le délai qui avait été imparti à l'assurée à cet effet.

Par acte du 2 octobre 2024, W._____ a formé opposition contre cette décision. Elle a indiqué avoir renvoyé sa demande de remise signée le 12 juillet 2024 et elle s'est prévalu de sa bonne foi et de sa situation financière difficile. Elle a transmis sa demande de remise dûment signée en annexe à son opposition.

Par décision sur opposition rendue le 10 avril 2025, la DGEM a rejeté l'opposition et confirmé sa décision du 2 septembre 2024. Se limitant à l'examen de la question de la recevabilité de la demande de remise, elle a retenu que l'assurée n'avait pas apporté la preuve de l'expédition de cette demande dûment signée dans le délai fixé et qu'elle n'invoquait par ailleurs aucune excuse qui permettrait de la mettre au bénéfice d'une restitution de délai.

C. Par acte du 22 mai 2025, W._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision rendue sur opposition par la DGEM le 10 avril 2025. Elle a conclu principalement au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle entre en matière sur sa demande de remise. Elle a fait valoir que le délai de 30 jours pour déposer la demande de remise est un délai d'ordre et que l'autorité saisie d'une demande tardive est en principe tenue d'entrer en matière, si bien que l'autorité intimée aurait dû entrer en matière sur sa demande.

Dans sa réponse du 26 juillet 2025, la DGEM a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision, à laquelle elle s'est référée.

La recourante a indiqué le 23 juillet 2025 n'avoir rien à ajouter.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur la recevabilité de la demande de remise déposée par la recourante devant l'intimée.

3. a) Selon l'art. 25 al. 1 LPGA, auquel renvoie l'art. 95 al. 1 LACI, les prestations indûment touchées doivent être restituées (première phrase). La restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile (art. 25 al. 1, deuxième phrase, LPGA ; voir également art. 4 al. 1 OPGA [ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales] ; RS 830.11).

b) En vertu de l'art. 4 al. 4 OPGA, la demande de remise doit être présentée par écrit (première phrase). Elle doit être motivée, accompagnée des pièces nécessaires et déposée au plus tard trente jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution (art. 4 al. 4, deuxième phrase, OPGA). Il ne s'agit là toutefois que d'un délai d'ordre, et non de péremption (ATF 132 V 42 consid. 3.4 ; TF 9C_795/2020 du 10 mars 2021 consid. 5).

Les directives du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) indiquent à cet égard que le droit de demander une remise ne s'éteint pas à l'expiration du délai ; lorsque l'autorité cantonale est saisie d'une demande tardive, elle est en principe tenue d'entrer en matière sur la demande. Ces directives précisent encore que la Caisse doit veiller à ce que l'encaissement ait lieu rapidement afin d'éviter qu'une demande de remise ne soit déposée des mois ou des années après l'entrée en force de la décision de restitution (Bulletin LACI RCRE [Restitution, compensation, remise et encaissement], établi par le Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO], C8).

4. a) Le juge apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue. Les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits, étant précisé que le juge n'a pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieures à la date déterminante de la décision litigieuse (ATF 148 V 21 consid. 5.3 ; 144 V 210 consid. 4.3.1).

b) Par ailleurs, dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 144 V 427 consid.

3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 ; 138 V 218 consid. 6 et les références). Il n'existe par conséquent pas de principe selon lequel le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de la personne assurée (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 ; 135 V 39 consid. 6.1 ; TF 8C_182/2014 du 28 juillet 2025 consid. 7.3.1 ; 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

En vertu de la maxime inquisitoire applicable à la procédure judiciaire cantonale (cf. art. 61 let. c, seconde phrase, LPGA), il appartient au juge d'établir d'office l'ensemble des faits déterminants pour la solution du litige et d'administrer, le cas échéant, les preuves nécessaires. En principe, les parties ne supportent ni le fardeau de l'allégation ni celui de l'administration des preuves. Cette maxime doit cependant être relativisée par son corollaire, soit le devoir de collaborer des parties (cf. art. 61 let. c, première phrase, LPGA), lequel comprend l'obligation d'apporter, dans la mesure où cela est raisonnablement exigible, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués. Si le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, il ne les libère pas du fardeau de la preuve. Dès lors, en cas d'absence de preuve, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences, sauf si l'impossibilité de prouver un fait peut être imputée à la partie adverse. Cette règle ne s'applique toutefois que s'il se révèle impossible, dans le cadre de la maxime inquisitoire et en application du principe de la libre appréciation des preuves, d'établir un état de fait qui correspond, au degré de la vraisemblance prépondérante, à la réalité (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.2 ; 138 V 218 consid. 6 et les références ; TF 8C_268/2024 du 5 novembre 2024 consid. 4.2.2 ; 9C_434/2023 du 30 novembre 2023 consid. 2.2).

5. a) En l'occurrence, l'intimée a déclaré irrecevable la demande de remise de l'obligation de restituer déposée par la recourante auprès de la Caisse, au motif que cette demande était dépourvue de signature et que ce vice n'avait pas été réparé dans le délai imparti à cet effet. L'intimée a relevé que si l'art. 4 al. 4 OPGA ne prévoit pas que les demandes de remise doivent être signées, il est toutefois constant en droit

des assurances sociales que tout acte déposé doit être signé. Elle a considéré que l'art. 4 al. 4 OPGA contient une lacune qu'il convient de combler en appliquant *mutatis mutandis* les dispositions de l'OPGA applicables à l'opposition, spécifiquement l'art. 10 al 5 OPGA, selon lequel si l'opposition n'est pas signée, l'assureur impartit un délai convenable pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut l'opposition ne sera pas recevable.

b) La recourante fait valoir que le délai de trente jours depuis l'entrée en force de la décision de restitution pour déposer une demande de remise, prévu à l'art. 4 al. 4 OPGA, est un délai d'ordre, que le droit de demander la remise de l'obligation de restituer ne s'éteint pas à l'expiration de ce délai et que l'autorité saisie d'une demande tardive est en principe tenue d'entrer en matière. Elle en déduit que dès lors qu'elle a renvoyé sa demande de remise signée dans le cadre de son opposition, l'intimée aurait dû entrer en matière sur cette demande. Elle se prévaut en outre du fait que ni la loi ni les directives ne mentionnent que la demande de remise devrait être signée. Elle conclut principalement au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle entre en matière sur sa demande de remise au sens de l'art. 25 al. 1 LPGA.

c) L'art. 4 al. 4 OPGA ne précise pas expressément que les demandes de remise doivent être signées. La question d'une éventuelle application par analogie, à la demande de remise, des dispositions formelles relatives à la recevabilité de l'opposition peut toutefois demeurer indécise, compte tenu des considérations qui suivent.

La recourante peut en effet être suivie lorsqu'elle soutient que dans la mesure où elle a transmis sa demande de remise signée à l'appui de son opposition, l'intimée aurait dû entrer en matière sur cette demande. Certes, la recourante n'a pas établi avoir expédié à l'intimée sa demande de remise signée le 12 juillet 2024 déjà, ainsi qu'elle l'allègue. Cet élément n'est cependant pas déterminant en l'espèce. En effet, lorsque l'intimée a rendu la décision attaquée, elle disposait d'une demande de remise dûment signée. Le fait que celle-ci ait été déposée

hors du délai légal de l'art. 4 al. 4 OPGA et hors du délai fixé par l'intimée n'est pas décisif, puisqu'il ressort clairement de la jurisprudence susmentionnée (v. *supra* consid. 3b) que la demande de remise de l'obligation de restituer n'est pas soumise à un délai de péremption, l'autorité cantonale étant du reste tenue d'entrer en matière sur une demande "tardive" selon les directives du SECO. L'intimée ne saurait donc créer un délai de péremption, ce qu'elle a en définitive fait en confirmant sa décision déclarant la demande de remise de la recourante irrecevable, plutôt que d'entrer en matière sur cette demande au stade de la procédure d'opposition.

6. a) Il découle des considérants qui précèdent que le recours est admis et que la cause est renvoyée à l'intimée afin qu'elle entre en matière sur la demande de remise de l'obligation de restituer la somme de 1'575 fr. 35, correspondant à des indemnités de chômage versées à tort pour les mois de juin et juillet 2023, déposée par la recourante le 10 juin 2024.

b) La procédure ne porte pas sur l'octroi ou le refus de prestations d'assurance au sens de l'art. 61 let. f bis LPGA. Elle donne lieu à la perception de frais de justice, qu'il convient de mettre à la charge de la partie intimée, vu l'issue du litige (art. 45 et 49 al. 1 LPA-VD ; art. 1 al. 1 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative : BLV 173.36.5.1]). Les frais sont fixés à 400 fr. compte tenu de l'importance et de la difficulté de la cause (art. 4 al. 1 TFJDA).

c) Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante, qui a agi sans le concours d'un mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA et 55 al. 1 LPA-VD *a contrario*).

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

I. Le recours est admis.

- II. La décision sur opposition rendue le 10 avril 2025 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée, la cause lui étant renvoyée pour qu'elle entre en matière sur la demande de remise déposée par la recourante le 10 juin 2024.
- III. Les frais judiciaires, arrêtés à 400 fr. (quatre cents francs), sont mis à la charge de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- W. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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).

La greffière :