

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 8 décembre 2017

---

Composition : M. PIGUET, président  
Mme Röthenbacher et M. Neu, juges  
Greffier : M. Schild

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**B.** \_\_\_\_\_, à [...], recourant, représenté par le Centre social protestant, à Lausanne,

et

**UNIA Caisse de chômage**, à Lausanne, intimée.

---

**Art. 25 et 52 al. 1 LPGA, art. 11 al. 1 OPGA, art. 94 al. 1 LACI**

**E n f a i t :**

**A.** B.\_\_\_\_\_, ressortissant indien né en 1976, a travaillé du 1<sup>er</sup> septembre 2012 au 31 août 2016 en qualité de conseiller pour le compte de la société X.\_\_\_\_\_ SA, à [...].

A la suite de son licenciement pour des raisons économiques, il s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] comme demandeur d'emploi à 100 %. UNIA Caisse de chômage (ci-après : la Caisse de chômage) lui a alloué une indemnité de chômage pleine et entière à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016.

Après avoir été informé que la demande de renouvellement du permis de séjour de l'assuré était « *à l'examen sans droit de travailler dès le 17.09.2016* », le Service de l'emploi a, par décision du 14 juillet 2017, confirmée sur opposition le 18 octobre 2017, prononcé l'inaptitude au placement de l'assuré à compter du 17 septembre 2016.

Par acte du 16 novembre 2017, B.\_\_\_\_\_ a interjeté un recours contre cette décision devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. L'affaire, ouverte sous le numéro ACH 186/17, n'a pas encore été jugée à ce jour.

Par décision du 24 juillet 2017, la Caisse de chômage a, compte tenu de la décision rendue par le Service de l'emploi, requis la restitution des prestations versées à tort au cours de la période du 17 septembre 2016 au 31 mai 2017, soit un montant de 60'847 fr. 55. L'effet suspensif d'une éventuelle opposition a été retiré.

Par courrier du 17 août 2017, B.\_\_\_\_\_ s'est opposé, par l'intermédiaire du Centre social protestant, à la décision de la Caisse de chômage. Il a requis la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le fond de la procédure, ainsi que la restitution de l'effet suspensif à l'opposition qu'il avait formée.

Par décision incidente du 21 août 2017, la Caisse de chômage a, tout en prononçant la suspension de la procédure d'opposition, rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif.

**B. a)** Par acte du 21 septembre 2017, B.\_\_\_\_\_ a, par l'intermédiaire du Centre social protestant, déféré la décision incidente rendue le 21 août 2017 par la Caisse de chômage à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Il a conclu à la restitution de l'effet suspensif à l'opposition qu'il a formée contre la décision du 24 juillet 2017.

A son avis, c'était à tort que la Caisse de chômage avait indiqué que les intérêts du recourant n'étaient pas gravement menacés par le retrait de l'effet suspensif. En effet, il ne percevait plus aucune indemnité de l'assurance-chômage depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017, si bien qu'il devait subvenir aux besoins de sa famille (deux adultes et deux enfants) au moyen de ses seules économies. Dans l'attente de recevoir une décision du Contrôle du marché du travail et protection des travailleurs (CMTPT) quant à l'octroi d'une autorisation de travailler pour le compte de la société U.\_\_\_\_\_ SA à [...], il lui était impossible de rembourser cette somme. De plus, si la décision d'inaptitude au placement prononcée par le Service de l'emploi venait à être annulée, il n'aurait plus à rembourser cette somme. Par conséquent, un remboursement immédiat paraissait précipité et l'effet suspensif devait être restitué jusqu'à l'issue de la procédure relative à la question de l'aptitude au placement, décision dont dépendait la décision de restitution de la Caisse de chômage.

**b)** Dans sa réponse du 3 octobre 2017, la Caisse de chômage Unia a conclu au rejet du recours. Tout en expliquant qu'elle n'avait pas maintenu la demande de restitution, puisqu'il n'avait pas encore été statué sur l'opposition du 17 août 2017, elle estimait que le rejet de la restitution de l'effet suspensif se justifiait néanmoins. Dans l'hypothèse d'une admission partielle de l'opposition formée à l'encontre de la décision

d'inaptitude du 14 juillet 2017, elle pourrait en effet compenser directement sa créance avec les indemnités auxquelles l'assuré pourrait prétendre pour les périodes de contrôle postérieures au mois de mai 2017. Elle a par ailleurs précisé que la procédure de recouvrement du montant à restituer avait, parallèlement à la suspension de procédure relative à l'opposition du 17 août 2017, également été suspendue dans l'attente d'une décision entrée en force réglant la question de l'aptitude au placement de l'assuré.

**c)** Dans ses déterminations complémentaires du 26 octobre 2017, B.\_\_\_\_\_ a informé la Cour de céans que le CMTPT avait refusé sa demande d'autorisation de travail pour son emploi auprès de la société U.\_\_\_\_\_ SA. Par conséquent, il faisait toujours l'objet d'une décision d'inaptitude au placement. Il relevait toutefois qu'il pouvait toujours s'attendre à obtenir une autorisation de travail, dans l'hypothèse où il trouverait un emploi convenable. Le CMTPT avait en effet refusé l'octroi de l'autorisation de séjour, au motif que l'emploi proposé n'était qu'au taux de 30 %. A contrario, un emploi à 100 % devrait permettre l'octroi d'une autorisation de travail pour le canton de [...], puisque son autorisation dans le canton de [...] avait été renouvelée à plusieurs reprises pour un emploi dans le domaine bancaire.

**d)** Par courrier du 30 octobre 2017, B.\_\_\_\_\_ a transmis à la Cour de céans le contrat de travail qu'il a conclu avec la société T.\_\_\_\_\_ SA à [...]. Il a indiqué qu'il était désormais dans l'attente de la réponse du CMTPT quant à l'octroi d'une autorisation de travail.

**e)** Dans ses déterminations du 22 novembre 2017, la Caisse de chômage a indiqué qu'elle n'avait pas d'observations particulières à soumettre.

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

**1. a)** Sous réserve de dérogation expresse, 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 (art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [LACI; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 et 58 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** Selon l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions d'ordonnancement de la procédure ne peuvent pas être attaquées par voie d'opposition, si bien qu'elles sont directement attaquables par la voie du recours devant le tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 et 57 LPGA). Cette disposition vise les décisions incidentes telles que, par exemple, celles relatives à la consultation du dossier, la suspension de la procédure, la récusation ou encore l'assistance judiciaire (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 3<sup>e</sup> éd. 2015, n. 47 ad art. 52 LPGA). Constituent également des décisions d'ordonnancement de la procédure les décisions qui portent sur le retrait ou la restitution de l'effet suspensif.

**c)** En vertu des art. 74 al. 3 et 75 LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, le recourant doit, pour pouvoir recourir en instance cantonale à l'encontre de telles décisions, non seulement disposer d'un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, mais il faut de surcroît que les décisions incidentes notifiées séparément puissent causer un préjudice irréparable au recourant.

**d)** Dans la mesure où il n'est pas certain qu'une décision finale favorable au recourant ferait disparaître ou permettrait de réparer l'ensemble des inconvénients que la restitution immédiate demandée par l'intimée est susceptible de causer au recourant et à sa famille, celui-ci peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à obtenir une décision

immédiate de la Cour de céans. Au surplus, le recours a été interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD) et respecte les formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

**2. a)** En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision, laquelle détermine l'objet de la contestation. Dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 ; 131 V 164 consid. 2.1 ; 130 V 138 consid. 2.1 ; 125 V 413 consid. 2c).

**b)** Est seule litigieuse la question de savoir si la caisse intimée était autorisée à retirer l'effet suspensif à l'éventuelle opposition du recourant à sa décision du 24 juillet 2017.

**3. a)** En vertu de l'art. 54 al. 1 let. c LPGA, les décisions et les décisions sur opposition sont exécutoires lorsque l'effet suspensif attribué à une opposition ou à un recours a été retiré.

**b)** L'art. 11 al. 1 OPGA (ordonnance fédérale du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11) précise que l'opposition a un effet suspensif, sauf si (a) un recours contre la décision prise sur opposition n'a pas d'effet suspensif de par la loi ; (b) l'assureur a retiré l'effet suspensif dans sa décision ; (c) la décision a une conséquence juridique qui n'est pas sujette à suspension. Selon l'art. 11 al. 2 OPGA, l'assureur peut, sur requête ou d'office, retirer l'effet suspensif ou rétablir l'effet suspensif retiré dans la décision, une telle requête devant être traitée sans délai.

**c)** Selon la jurisprudence, la possibilité de retirer l'effet suspensif au recours ou à une opposition n'est pas subordonnée à la condition qu'il existe, dans le cas particulier, des circonstances tout à fait exceptionnelles qui justifient cette mesure. Il incombe bien plutôt à l'autorité appelée à statuer d'examiner si les motifs qui parlent en faveur de l'exécution immédiate de la décision l'emportent sur ceux qui peuvent être invoqués à l'appui de la solution contraire. L'autorité dispose sur ce point d'une certaine liberté d'appréciation. En général, elle se fondera sur l'état de fait tel qu'il résulte du dossier, sans effectuer de longues investigations supplémentaires. En procédant à la pesée des intérêts en présence, les prévisions sur l'issue du litige au fond peuvent également être prises en considération ; il faut cependant qu'elles ne fassent aucun doute. Par ailleurs, l'autorité ne saurait retirer l'effet suspensif au recours lorsqu'elle n'a pas de raisons convaincantes pour le faire (ATF 124 V 82 consid. 6a et 117 V 185 consid. 2b et réf. cit.).

**4. a)** A l'exception des cas relevant des art. 55 et 59<sup>c</sup><sup>bis</sup> al. 4 LACI, la demande de restitution en matière d'assurance-chômage est régie par l'art. 25 LPGA. Selon le 1<sup>er</sup> alinéa de cette disposition, les prestations indûment touchées doivent être restituées. La restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile.

**b)** Le destinataire d'une décision de restitution qui entend la contester dispose en réalité de deux moyens qu'il convient de distinguer de façon claire. S'il prétend qu'il avait droit aux prestations en question, il s'oppose à la décision de restitution dans un délai de trente jours. En revanche, s'il admet avoir perçu indûment les prestations, mais qu'il invoque sa bonne foi et les difficultés économiques qu'il rencontrerait en cas d'un remboursement, il doit présenter une demande de remise ; dans la mesure où cette requête ne peut être traitée sur le fond que si la demande de restitution est entrée en force, la remise et son étendue font donc l'objet d'une procédure distincte (art. 4 al. 2 OPGA ; TF P 3/06 du 14 mars 2007 consid. 3).

**c)** Selon l'art. 94 al. 1 LACI, les restitutions et les prestations dues en vertu de cette loi peuvent être compensées les unes par les autres ainsi que par des restitutions et des rentes ou des indemnités journalières dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle, du régime des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, de l'assurance militaire, de l'assurance-accidents obligatoire, de l'assurance-maladie ainsi que des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité et des allocations familiales légales. La compensation ne doit pas entamer le minimum vital de l'assuré, tel que fixé par l'art. 93 LP (voir par exemple ATF 131 V 147 consid. 5.1 et 5.2 ; 115 V 341 consid. 2c ; 111 V 99 consid. 3b).

**d)** L'extinction de la créance en restitution par voie de compensation ne peut intervenir qu'une fois qu'il a été statué définitivement sur la restitution et sur une éventuelle demande de remise de l'obligation de restituer. L'opposition et le recours formés contre une décision en matière de restitution ont ainsi un effet suspensif de par la loi qui fait obstacle à une exécution immédiate. Le Tribunal fédéral a expliqué qu'une compensation immédiate ferait perdre à l'assuré la possibilité de contester la restitution et, le cas échéant, de demander une remise de l'obligation de restituer (TF 8C\_130/2008 consid. 3.2 et les références).

**5.** Selon les directives établies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Bulletin LACI RCRE [Restitution, compensation, remise et encaissement]), les caisses de chômages doivent s'en tenir aux principes suivants s'agissant de la compensation avec des prestations courantes de l'assurance-chômage :

**D3** Les restitutions et les prestations dues en vertu de la LACI peuvent être compensées les unes par les autres.

En substance, la caisse est autorisée à compenser les prestations indûment versées par celles futures auxquelles l'assuré a encore droit. Bien que, selon la loi, il s'agisse d'une possibilité, il y a lieu de retenir, par analogie à la jurisprudence relative à l'art. 20 LAVS, que l'art. 94, al. 1, LACI revêt un caractère impératif (ATF 110 V 183).

Une compensation avec des prestations courantes versées par une autre caisse de chômage est possible. En l'absence d'un registre central des débiteurs, la caisse créancière n'a cependant pas l'obligation de rechercher systématiquement si son débiteur perçoit des indemnités auprès d'une autre caisse.

**D4** La compensation avec les prestations dues à une personne assurée peut avoir lieu aux conditions suivantes:

- une décision de restitution a été rendue ;
- l'assuré a encore droit à des indemnités au moment où la compensation est effectuée ;

**D5** Les oppositions et les recours contre les décisions en matière de restitution ont en principe un effet suspensif (a contrario art. 100, al. 4, LACI). Dès lors, si une compensation est encore possible, l'effet suspensif appartenant à une éventuelle opposition, ainsi qu'au recours qui pourrait suivre, doit être retiré (art. 54, al. 1, let. c, LPGA).

La compensation perdure aussi longtemps que nécessaire pour recouvrer la somme due, y compris pendant la procédure de demande de remise.

La compensation n'est pas interrompue par la procédure d'opposition ou de recours, sauf si le tribunal en ordonne autrement.

Si l'assuré obtient ultérieurement la remise de l'obligation de restituer, les sommes compensées, ainsi que celles qu'il aurait éventuellement versées de son propre chef avant l'introduction de la demande de remise, lui sont reversées.

**D6** Il n'incombe pas à la caisse de chômage de vérifier si le minimum vital de l'assuré est entamé avant d'entreprendre une compensation. Il appartient à ce dernier de faire valoir sa situation financière dans le cadre de la demande de remise.

**D6bis** La compensation prime sur l'exécution d'une saisie de salaire ordonné par l'Office des poursuites ou sur une éventuelle cession aux services sociaux communaux.

**6. a)** Au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral décrite *supra* sous consid. 4d, l'opposition formée contre une décision en matière de restitution a un effet suspensif de par la loi qui fait obstacle à une exécution immédiate. Nonobstant la teneur des directives sur lesquelles elle s'est appuyée, la caisse intimée n'était par conséquent pas autorisée à retirer l'effet suspensif à une éventuelle opposition à sa décision du 24 juillet 2017.

**b)** Plus généralement, la caisse intimée n'a donné aucune raison convaincante pour justifier dans le cas d'espèce le retrait de l'effet suspensif. Dans le mémoire de réponse qu'elle a produit dans le cadre de la présente procédure, elle a indiqué qu'elle avait suspendu, dans l'attente d'une décision entrée en force relative à la question de l'aptitude au placement du recourant, toutes les démarches relatives au traitement de l'opposition contre la décision de restitution et au recouvrement de sa créance. Elle a par ailleurs admis qu'un tel retrait ne se justifiait pas en l'état actuel des choses, puisqu'aucune compensation ne pouvait être effectuée, le recourant ne touchant actuellement aucune prestation de la part de l'assurance-chômage. Ainsi que le relève la caisse intimée, il apparaît que la question d'une éventuelle compensation ne pourra se poser qu'une fois que la question de l'aptitude au placement du recourant aura été définitivement tranchée. Or, dans l'hypothèse où le recourant devait obtenir partiellement gain de cause dans le cadre de cette procédure, la caisse intimée devra en tout état de cause procéder à de nouveaux calculs et, partant, reconsidérer le montant à restituer. Elle pourra à ce moment précis procéder sans autre formalité à une compensation, sans préjudice de quelque nature que ce soit.

**7. a)** Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre le recours et de réformer la décision du 21 août 2017, en ce sens que l'effet suspensif est restitué à l'opposition que le recourant a formé contre la décision rendue le 24 juillet 2017 par la caisse intimée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

**c)** Le recourant, qui obtient gain de cause avec l'assistance d'un mandataire, a droit à des dépens qu'il convient, compte tenu de l'importance et de la complexité du litige, de fixer à 1'000 fr. à la charge de la caisse intimée (art. 61 let. g LPGA et 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,  
la Cour des assurances sociales  
prononce :**

**I.** Le recours est admis.

**II.** La décision rendue le 21 août 2017 par la Caisse de chômage Unia est réformée, en ce sens que l'effet suspensif est restitué à l'opposition que B.\_\_\_\_\_ a formée contre la décision rendue le 24 juillet 2017 par la Caisse de chômage Unia.

**III.** Il n'est pas perçu de frais.

**IV.** La Caisse de chômage Unia versera à B.\_\_\_\_\_ la somme de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens.

Le président :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- B.\_\_\_\_\_,
- Caisse de chômage Unia,
- 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 :