

# VD\_OMNI PS.2018.0017 vom 29. Mai 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-05-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2018.0017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2018.0017)

FR: VD\_OMNI PS.2018.0017 du 29 mai 2018

IT: VD\_OMNI PS.2018.0017 del 29 maggio 2018

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Service de l'emploi, Assurance perte de gain maladie - APGM | Recourante dont le droit à l'indemnité de chômage cesse en raison d'une incapacité complète de travailler et qui revendique le paiement des APGM, avant de partir en mission à l'étranger à la fin de son incapacité. La communication de la caisse de chômage, par laquelle celle-ci informe simplement la recourante de ses droits aux APGM, ne peut être assimilée à une décision; dès lors, en ayant saisi l'autorité compétente d'une demande de prestations à son retour de l'étranger, moins de dix jours après avoir pris connaissance de ses droits, la recourante a bien agi dans le délai de trente jours prescrit par l'art. 19g al. 2 LEmp. Par surabondance de moyens, le principe de la bonne foi est opposable à l'autorité. La recourante a informé sa conseillère ORP de ce qu'elle s'absentait à l'étranger, ce dont cette dernière avait informé la caisse de chômage. Admission du recours et annulation de la décision réduisant l'étendue du droit de la recourante et réclamant la restitution des APGM déjà versées.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 84 al. 3 de la loi vaudoise du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Il y a dès lors lieu d'entrer en matière.

### E. 2

A titre préliminaire, on relève que la recourante a requis la tenue d'une audience, afin de pouvoir démontrer, par l'audition de deux de ses voisines en qualité de témoins, qu'elle avait pris toutes ses dispositions afin que son courrier soit relevé durant son absence du 6 avril au 12 mai 2017 et qu'elle puisse en prendre connaissance. a) Devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, la procédure est en principe écrite (art. 27 LPA-VD). Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A cet effet, l'autorité peut, notamment (art. 29 al. 1 LPA-VD), entendre les parties (let. a), recourir à la production de documents, titres et rapports officiels (let. d), aux renseignements fournis par les parties, des autorités ou des tiers (let. e) et recueillir des témoignages (let. f). Elle n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD); elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Le droit d'être entendu découlant des art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 28 avril 1999 (Cst; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (Cst./VD; RSV 101.01) comprend notamment le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit

donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299; 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 124 I 241 consid. 2 p. 242, et les arrêts cités). Les art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst./VD n'accordent pas à la partie dans la procédure devant la juridiction administrative le droit inconditionnel d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins ou la mise en œuvre d'une expertise, à moins que soit en cause l'examen personnel de la partie en cause (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 122 II 464 consid. 4c p. 469/470). b) En l'espèce, l'on peut se dispenser de tenir une audience publique aux fins d'auditionner des témoins. L'autorité intimée a produit son dossier complet et le litige a trait, comme on le verra ci-dessous, à des questions d'ordre principalement juridique, que le Tribunal examine avec un plein pouvoir d'examen (cf. art. 98 LPA-VD). Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause, en se dispensant de donner suite aux réquisitions d'instruction formulées par la recourante, ceci d'autant moins au vu du sort réservé au recours, comme on le verra plus loin.

### **E. 3**

Le litige consiste exclusivement, dans le cas d'espèce, à déterminer si c'est à bon droit que le SDE a reporté au 20 mars 2017 l'ouverture du droit de la recourante aux prestations de l'APGM, d'une part, et si les indemnités versées à celle-ci durant la période du 3 au 19 mars 2017 l'ont été à tort et doivent être restituées, d'autre part. a) Selon l'art. 8 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), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi, s'il a subi une perte de travail à prendre en considération, s'il est domicilié en Suisse, s'il a achevé sa scolarité obligatoire, qu'il n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS, s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré, s'il est apte au placement et s'il satisfait aux exigences du contrôle. L'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger; il lui incombe, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment; il doit pouvoir apporter la preuve des efforts qu'il a fournis (art. 17 al. 1 LACI). En vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage; il doit ensuite se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral (al. 2). Les assurés qui, passagèrement, ne sont aptes ni à travailler ni à être placés ou ne le sont que partiellement en raison d'une maladie, d'un accident ou d'une grossesse et qui, de ce fait, ne peuvent satisfaire aux prescriptions de contrôle (rechercher un emploi, se présenter aux entretiens fixés par leur ORP), ont droit à la pleine indemnité journalière s'ils remplissent les autres conditions dont dépend le droit à l'indemnité; leur droit persiste au plus jusqu'au 30<sup>ème</sup> jour suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à 44 indemnités

journalières durant le délai-cadre (art. 28 al. 1 LACI). b) Dans le but de permettre le versement de prestations complémentaires aux chômeurs en incapacité provisoire de travail ayant épuisé leur droit aux indemnités de chômage conformément à l'art. 28 LACI, le canton de Vaud a instauré une assurance cantonale perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage (APGM). Les dispositions légales relatives à cette assurance ont été insérées dans la loi cantonale du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; RSV 822.11), principalement aux nouveaux art. 19a à 19s (cf. Exposé des motifs et projet de loi n°385 [législature 2007/2012] sur une assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage et projet de loi modifiant la LEmp, avril 2011 [ci-après: EMPL 2011]). L'introduction de cette assurance dans la législation a été adoptée par le Grand Conseil le 1<sup>er</sup> novembre 2011. Les dispositions modifiées de la LEmp sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2012, de même que celles du règlement d'application de dite loi adopté par le Conseil d'Etat. L'APGM a pour but le versement de prestations complémentaires aux chômeurs en incapacité provisoire de travail, totale ou partielle, pour des raisons de maladie ou de grossesse, et qui ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage, conformément à l'art. 28 LACI (art. 19a al. 1 LEmp). Sont obligatoirement assurés les chômeurs qui répondent aux conditions de l'art. 8 LACI et qui sont indemnisés par une caisse de chômage active dans le canton (art. 19c al. 1 LEmp). L'APGM débute en même temps que le délai-cadre d'indemnisation LACI (cf. l'EMPL 2011 p. 9). Conformément à l'art. 19e al. 1 let. b LEmp, la personne assurée doit en particulier s'être soumise aux prescriptions de contrôle pendant au moins un mois – à savoir s'être présentée aux convocations de son ORP et avoir effectué des recherches d'emploi, pendant au moins 30 jours civils (par exemple du 15 novembre au 14 décembre) – avant de pouvoir bénéficier des prestations. Le but de cette assurance complémentaire est de pallier une absence de couverture momentanée; elle ne doit pas servir à prolonger la couverture d'une incapacité qui existait déjà avant l'arrivée au chômage. Ainsi, les personnes qui s'inscrivent au chômage avec un certificat médical et bénéficient tout de suite des indemnités versées en application de l'art. 28 LACI, sans jamais toucher d'indemnités de chômage "normales", n'ont pas droit à ces prestations (cf. l'EMPL 2011 p. 10). Il ressort ce qui suit de l'art. 19d LEmp: " 1 L'APGM produit ses effets dès le jour où débute le délai-cadre d'indemnisation de l'assuré. 2 L'APGM cesse de produire ses effets: a. au terme du délai-cadre d'indemnisation de l'assuré; b. lorsque l'assuré sort du régime de l'assurance-chômage avant le terme de son délai-cadre d'indemnisation. Un épuisement du droit à des indemnités de chômage est assimilé à une telle sortie; c. lorsque l'assuré a épuisé son droit aux prestations de l'APGM. " L'art. 19e LEmp prévoit pour sa part ce qui suit: " 1 Peut demander les prestations de l'APGM, l'assuré qui, cumulativement: a. se trouve en incapacité provisoire de travail, totale ou partielle, au sens de l'article 28 LACI; b. a satisfait aux obligations de contrôle prévues par la LACI pendant un mois au moins, avant de solliciter les prestations de l'APGM; c. séjourne dans son lieu de domicile. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à cette exigence, lorsque la situation particulière de l'assuré le justifie. " L'art. 19f LEmp définit l'étendue des prestations: " 1 Le montant des prestations, après paiement des cotisations APGM, est équivalent au montant net des indemnités de chômage qui serait versé à l'assuré s'il n'était pas en incapacité de travail, totale ou partielle. 2 En cas de gain intermédiaire, les prestations sont équivalentes aux indemnités de chômage auxquelles l'assuré pourrait prétendre s'il n'était pas en gain intermédiaire, après déduction des éventuelles prestations dues par l'employeur ou par une assurance perte de gain." L'art. 19g LEmp détermine de la façon suivante l'exercice par

l'assuré de son droit aux prestations: " 1 L'assuré en incapacité de travail est informé par écrit par sa caisse de chômage de son droit à bénéficier des prestations de l'APGM. 2 A réception de l'information prévue à l'alinéa 1, il dispose d'un délai de 30 jours pour déposer sa demande de prestations auprès du Service. En cas de retard injustifié, le début de son droit aux prestations est repoussé d'autant." Cette dernière disposition est complétée par l'art. 10f du règlement d'application de la LEmp, du 7 décembre 2005 (REmp; RSV 822.11.1), aux termes duquel: " 1 Une demande de prestations est déposée par l'assuré en incapacité de travail auprès du SDE pour chaque cas de maladie. 2 Sur requête du SDE, la caisse de chômage de l'assuré transmet les documents et renseignements nécessaires à l'établissement du droit." c) En l'occurrence, l'incapacité de travail de la recourante perdurant au-delà du 30<sup>ème</sup> jour suivant sa survenance, la CCH l'a informée, par décision du 5 avril 2017, de ce que son droit à l'indemnité de chômage prenait fin à compter du 3 mars 2017. Le même jour, la CCH a informé la recourante, conformément à l'art. 19g al. 1 LEmp, de ce que l'APGM était susceptible de poursuivre son indemnisation et que celle-ci disposait d'un délai de trente jours pour déposer sa demande, vu l'art. 19g al. 2 LEmp. Il est certain que la recourante a reçu cette dernière correspondance, puisqu'elle y fait expressément allusion dans ses lignes du 22 mai 2017 à la CCH. Pourtant, c'est seulement à cette dernière date qu'elle a saisi le SDE d'une demande d'octroi des prestations de l'APGM. En effet, la recourante, dont l'incapacité de travail a pris fin au 31 mars 2017, a pris un congé non indemnisable pour se rendre à \*\*\*\*\*, du 6 avril au 12 mai 2017, afin d'y travailler en qualité de consultante. Elle n'a donc pris connaissance du courrier de la CCH du 5 avril 2017, l'informant de sa faculté de requérir les prestations de l'APGM dans les trente jours, qu'à son retour en Suisse au plus tôt. Aucun élément ne permet de retenir qu'elle en aurait pris connaissance à une date antérieure. Cela explique qu'elle ait déposé sa demande de prestations le 22 mai 2017 seulement. d) L'autorité intimée objecte cependant à la recourante le fait qu'elle aurait dû prendre ses dispositions pour prendre connaissance de ce courrier plus tôt, afin d'être en mesure de déposer sa demande de prestations en temps utile. Il est vrai que le principe de la bonne foi exige de celui qui est partie à une procédure qu'il prenne les dispositions nécessaires pour que le courrier de l'autorité puisse l'atteindre en temps utile (ATF 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399 et les arrêts cités). Cette fiction de notification ne s'applique cependant que si son destinataire devait s'attendre, avec une certaine vraisemblance, à recevoir une communication des autorités, ce qui est le cas chaque fois qu'il est partie à une procédure pendante (ATF 137 III 208 consid. 3.1.2 p. 213/241; 134 V 49 consid. 4 p. 52; 130 III 396 consid. 1.2.3 p. 399). Son omission sera à cet égard considérée comme délibérée, voire fautive (cf. Yves Donzallaz, La notification en droit interne suisse, Berne 2002, nos 1036-1038). Ainsi, celui qui, pendant une procédure, s'absente un certain temps du lieu dont il a communiqué l'adresse aux autorités, en omettant de prendre les dispositions nécessaires pour que les envois postaux parvenant à cette adresse lui soient transmis, ou de renseigner l'autorité sur le lieu où il peut être atteint, ou encore de désigner un représentant habilité à agir en son nom, ne peut se prévaloir de son absence lors de la tentative de notification d'une communication officielle à son adresse habituelle, s'il devait s'attendre, avec une certaine vraisemblance, à recevoir une telle communication (ATF 134 V 49 consid. 4 p. 52; 119 V 89 consid. 4b/aa p. 94; 117 V 131 consid. 4a p. 132/133, et les arrêts cités). Tel est notamment le cas de celui qui s'adresse à l'autorité de recours (arrêts CR.2013.0092 du 24 mars 2014; CR.2012.0028 du 15 mai 2012). En l'espèce cependant, la communication de la CCH du

avril 2017, par laquelle celle-ci informe simplement la recourante de ses droits, ne peut être assimilée à une décision, au sens où l'entend l'art. 3 al. 1 LPA-VD. En outre, aucun élément ne permet de retenir que la recourante devait s'attendre à recevoir cette communication, à tout le moins durant la période du

#### **E. 6**

avril au 12 mai 2017. A cela s'ajoute qu'à cette date, aucune procédure administrative à laquelle la recourante détenait la qualité de partie n'était encore pendante. Il est dès lors plus que douteux qu'il faille, comme le fait l'autorité intimée, lui reprocher de ne pas avoir pris ses dispositions pour prendre connaissance de ce courrier avant son retour en Suisse, le 13 mai 2017. Par conséquent, il convient d'admettre qu'en ayant saisi le SDE d'une demande de prestations moins de dix jours après avoir pris connaissance de ses droits, la recourante a bien agi dans le délai de trente jours prescrit par l'art. 19g al. 2 LEmp. Il en résulte qu'elle avait bien droit aux prestations de l'APGM à compter du 3 mars 2017 et jusqu'à la fin de son incapacité de travail, comme l'autorité intimée l'avait initialement constaté dans sa décision du 30 mai 2017, sur laquelle on reviendra plus loin. C'est donc à tort que, le 11 septembre 2017, l'autorité intimée a ultérieurement estimé que ce droit était reporté au 20 mars 2017. e) Dès lors, les prestations dont la recourante a bénéficié durant la période du 3 au 19 mars 2017, n'ont pas été perçues de manière indue. Par conséquent, il n'y avait pas lieu d'en exiger la restitution, au sens où l'entend l'art. 19r al. 1 LEmp. Pour ce premier motif, la décision sur réclamation attaquée, qui confirme les décisions du 11 septembre 2017, ne peut être maintenue. 4. Il s'avère, par surabondance de moyens, qu'un autre élément devrait de toute façon être objecté à l'autorité intimée. a) Découlant directement de l'art.

#### **E. 9**

Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538). Selon la jurisprudence fondée sur l'art. 9 Cst, un renseignement ou un engagement erroné de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées (1), qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences (2) et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu (3). Il faut encore que celui-ci se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice (4), et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (5; cf. parmi d'autres, ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; 137 I 69 consid. 2.5.1 p. 72-73; 131 II 627 consid. 6.1). Une particularité du droit à la protection de la bonne foi consiste dans le fait qu'il peut, le cas échéant, contraindre l'autorité à prendre une décision contraire à la loi (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse vol. II, 3<sup>ème</sup> éd. Berne 2013, n° 1180, p. 550). b) En la présente espèce, la recourante a expressément informé sa conseillère à l'ORP, B. \_\_\_\_\_, par courrier électronique du 3 avril 2017, de ce qu'elle s'absentait de Suisse pour se rendre à l'étranger durant la période du 6 avril au 12 mai 2017. Elle a ajouté qu'elle allait travailler à \*\*\*\*\*, en qualité de consultante dans le cadre d'une conférence internationale, à la demande de son ancien

employeur, \*\*\*\*\*. La recourante fait en outre valoir qu'habitante à proximité des locaux de l'agence de CCH, elle se serait rendue sur place, aux guichets, pour informer les collaborateurs de cette dernière de ce qui précède. Aucune pièce du dossier ne confirme sans doute cette allégation; peu importe cependant. Il se trouve en effet que B. \_\_\_\_\_ a transmis à C. \_\_\_\_\_, de la CCH l'information selon laquelle la recourante s'absentait à l'étranger, ce qui paraît ressortir de son mail à la recourante, du 6 avril 2017. Quoi qu'il en soit, dès lors que les ORP relèvent également du SDE (cf. dans ce sens, arrêt PS.2016.0048 du 29 juin 2016), la recourante, qui avait informé sa conseillère de son absence et de la durée de celle-ci, pouvait croire, de bonne foi, que cette dernière autorité savait qu'elle ne pouvait être atteinte à son domicile et par conséquent, prendre connaissance de son courrier durant la période en question. Il en résulte que l'autorité intimée ne pouvait ignorer que la recourante ne serait pas en mesure de demander les prestations de l'APGM, avant qu'elle ne soit de retour en Suisse. On relève, par surcroît, que l'autorité intimée a elle-même admis qu'au moment de constater, le 30 mai 2017, le droit de la recourante aux prestations de l'APGM à compter du 3 mars 2017, elle avait connaissance de la correspondance de la recourante à la CCH du 22 mai 2017. Or, la recourante explique dans cette lettre les raisons pour lesquelles elle n'a pris connaissance de la communication de la CCH du 5 mars 2017 qu'à son retour en Suisse. Force est ainsi d'admettre que l'autorité intimée a statué sur l'étendue du droit de la recourante en connaissance de cause et qu'elle ne pouvait, sans enfreindre le principe de la bonne foi, reporter ultérieurement au 20 mars 2017 le droit de la recourante en se fondant sur le dépôt prétendument tardif de sa demande. c) Pour ce motif également, il y avait bien lieu d'accueillir la demande de la recourante tendant à l'octroi des prestations de l'APGM à compter du 3 mars 2017 et ceci, jusqu'à la fin de son incapacité de travail, soit jusqu'au 31 mars 2017. 5. La recourante réclame la réparation du préjudice résultant du dépôt du recours, ainsi que celle du préjudice moral résultant de la mise en cause, par l'autorité intimée, de sa bonne foi. On rappelle à cet égard que la CDAP connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 LPA-VD). Lorsqu'elle rend une décision, l'administration n'agit pas en vertu d'un droit qui lui appartient, mais en vertu d'une compétence qui lui est attribuée par la loi (ATF 137 I 58 consid. 4.3.3 p. 66). Cette distinction est à la base de celle entre le contentieux administratif objectif et subjectif, le premier relevant du juge administratif et le second, des tribunaux civils (cf. Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, Droit administratif général, 2014, n°209, p. 75). Consacrée par l'art. 1er al. 3 de l'ancienne loi cantonale sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, cette distinction n'a pas été fondamentalement remise en cause avec l'adoption de la LPA-VD (cf. Exposé des motifs et projet de loi sur la procédure administrative n° 81, mai 2008, pp. 11, 13 et 14). Il suit de ce qui précède que la CDAP n'est pas compétente pour statuer sur la réparation du préjudice que la recourante prétend avoir subi du chef de la procédure qui l'a opposée à l'autorité intimée. 6. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. La cause sera renvoyée à l'autorité intimée, à qui il appartient d'annuler les deux décisions rendues le 11 septembre 2017 à l'endroit de la recourante. Le présent arrêt sera rendu sans frais (cf. art. 4 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative, du 28 avril 2015 [TFJDA; RSV 173.36.5.1]). L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte, la recourante n'étant pas assistée (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.