

VD_OMNI PS.2019.0040 vom 19. Februar 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-02-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2019.0040

FR: VD_OMNI PS.2019.0040 du 19 février 2020

IT: VD_OMNI PS.2019.0040 del 19 febbraio 2020

Regeste

A. _____ /Service de l'emploi (SDE) Assurance perte de gain maladie | Droit aux allocations perte de gain maladie cantonales (APGM) des bénéficiaires d'indemnités de chômage en incapacité de travail après épuisement du droit aux indemnités de chômage selon LACI. Le SDE a mis fin aux allocations cantonales au motif que l'incapacité de travail de la recourante aurait perdu le caractère provisoire ou passager exigé par l'art. 19e let. a LEmp, et serait devenue durable et définitive. Le caractère provisoire de l'incapacité de travail au sens de l'art. 19e let. a LEmp s'examine selon les mêmes critères que le caractère passager de l'incapacité de travail réglée par l'art. 28 LACI. Elle ne perd sa nature provisoire quelorsqu'elle devient invalidante, soit après environ un an. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Recours admis.

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; BLV 173.36), 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

Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée de verser des prestations de l'APGM à la recourante du 1^{er} au 13 mars 2019. a) Selon l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage si, entre autres conditions, il est apte au placement (let. f), à savoir s'il est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration, et s'il est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI). 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, 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^{ème} 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). Cette dernière disposition ne vise que les situations d'incapacité passagère de travail. Elle ne s'applique pas aux atteintes durables et importantes à la capacité de travail et de gain (cf. ATF 126 V 127 consid. 3a). Par incapacité durable et importante, il faut entendre les incapacités invalidantes et d'une durée de l'ordre d'une année au minimum (Cour des assurances sociales [CASSO] du Tribunal cantonal ACH 5/15 - 12/2019 du 21 janvier 2019 consid. 7b et ACH 51/14 - 151/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4a, qui se réfèrent à Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, nos 1 et 3 ad art. 28; CDAP PS.2019.0041 du 8 novembre 2019; PS 2019.0014 du

E. 4

septembre 2019) . b) Le canton de Vaud a instauré une assurance cantonale perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage (APGM), qui prévoit 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. 1 al. 2 let. b bis , 2 al. 2 let. b et 19a de la loi cantonale vaudoise du 5 juillet 2005 sur l'emploi (LEmp; BLV 822.11). A teneur de l'art. 19e LEmp, peut demander les prestations de l'APGM l'assuré qui, cumulativement, se trouve en incapacité provisoire de travail, totale ou partielle, au sens de l'article 28 LACI (let. a), a satisfait aux obligations de contrôle prévues par la LACI pendant un mois au moins avant de solliciter les prestations de l'APGM (let. b) et séjourne dans son lieu de domicile (let. c). S'agissant du caractère provisoire de l'incapacité de travail au sens de l'art. 19e let. a LEmp, l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) sur une assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage et projet de loi modifiant la loi du

E. 5

juillet 2005 sur l'emploi (avril 2011, tiré à part n° 385, p. 10) donne les précisions suivantes: "Cette assurance ne couvre - tout comme l'article 28 LACI - que les situations d'incapacité passagère de travail. Ce type d'incapacité doit être distingué des incapacités de longue durée, du type invalidité. En cas d'atteinte durable ou définitive à la capacité de travail et de gain, il n'y a pas de droit au versement des prestations perte de gain dès lors que la condition du caractère « passager » n'est pas remplie. Toutefois, selon les directives du SECO [Secrétariat d'Etat à l'économie], cette notion d' « incapacité passagère » doit être interprétée au sens large. Ainsi, si par exemple un certificat médical atteste que le chômeur ou la chômeuse est en incapacité de travail « pendant 1 mois renouvelable », l'incapacité sera jugée passagère et les prestations prévues par l'assurance perte de gain seront versées. En revanche, les certificats médicaux mentionnant une incapacité de travail « jusqu'à nouvel avis » ne seront pas pris en considération et le recours au médecin-conseil sera alors nécessaire." Selon le rapport de majorité de la Commission chargée d'examiner ce projet (août 2011, tiré à part RC-385 [maj.]), une discussion " nourrie " s'est engagée autour de la définition d'incapacité passagère de travail (par opposition à une incapacité de longue durée; cf. p. 2 du tiré à part). Un amendement a été proposé pour modifier le terme " passagère " (initialement prévu) en " provisoire " à l'art. 19a, au motif qu'il " paraît [ssait] plus judicieux de parler d'incapacité provisoire de travail par opposition à incapacité définitive ", et de procéder à la même modification à l'art. 19e (cf. p. 3 du tiré à part) - amendement qui a été retenu par le législateur. Cela étant, la finalité de l'APGM demeure de verser des prestations complémentaires aux chômeurs en incapacité de travail qui ont épuisé leur droit aux indemnités de chômage conformément à l'art. 28 LACI (cf. art. 19a LEmp). Dans cette mesure, il n'apparaît pas que les termes " provisoire " (utilisé pour qualifier l'incapacité de travail à l'art. 19e let. a LEmp) et " passagèrement " (utilisé à l'art. 28 al. 1 LACI) auraient une portée différente (PS.2018.0079 du 17 juillet 2019 consid. 3a et la référence; cf. également débats du Grand Conseil, séance du mardi 11 octobre 2011, pp. 48-50). 3. a) Dans le cas d'espèce, l'autorité intimée a mis fin au versement des indemnités de l'APGM au 28 février 2019, estimant que dès le 1 er mars 2019, l'incapacité de travail présentée par la recourante depuis le 14 mai 2018 avait perdu son caractère provisoire au sens de l'art. 19e let. a LEmp. Elle motive son appréciation par le fait qu'au 1

er mars 2019, l'incapacité de travail litigieuse durait depuis neuf mois, que dans son rapport du 12 novembre 2018, la Dre D. _____ estimait qu'elle se prolongerait encore six mois, qu'il n'existait pas de perspective de reprise du travail à court terme et qu'un retour au travail sans mesure préalable semblait compromis. De son côté, la recourante soutient que son incapacité de travail a conservé son caractère provisoire. L'autorité intimée ayant pour le surplus expressément admis que les conditions de l'art. 19a let b et c LEmp étaient réunies, la seule question à examiner réside donc dans la qualification (provisoire ou durable) de l'incapacité de travail de la recourante au 1^{er} mars 2019. b) Au moment où l'autorité intimée a mis fin aux prestations, l'incapacité de travail de la recourante à 100 % durait depuis quelque neuf mois et était susceptible de se prolonger encore environ deux mois et demi, selon le pronostic émis par la Dre D. _____ le 12 novembre 2018. Comme établi ci-dessus, le caractère provisoire d'une incapacité de travail au sens de l'art. 19e let. a LEmp s'examine à l'aune des mêmes critères que le caractère passager de l'incapacité de travail réglée par l'art. 28 LACI (cf. consid. 2b supra), l'article précité de la LEmp faisant d'ailleurs expressément référence à l'art. 28 LACI. Or, une incapacité de travail au sens de l'assurance-chômage perd sa nature provisoire lorsqu'elle devient durable et importante, à savoir lorsqu'elle est invalidante et que sa durée est de l'ordre d'une année au minimum (cf. consid. 2a supra). Il sied dès lors de constater qu'après neuf mois, l'incapacité de travail de la recourante n'avait pas atteint la durée critique permettant d'emblée de remettre en cause son caractère provisoire. Cette conclusion s'impose même en tenant compte du pronostic de la Dre D. _____, hypothèse dans laquelle la durée estimée de l'incapacité friserait tout juste la durée d'une année (14 mai 2018 à mi-mai 2019 [soit encore six mois dès le rapport médical du 12 novembre 2018]). On observera d'ailleurs qu'en définitive, la durée de l'incapacité de travail pour maladie prise en charge par l'APGM a pris fin le 13 mars 2019 déjà, ensuite de quoi l'assurée a présenté un arrêt de travail à 100 % du 14 mars au 31 mai 2019 en raison d'une intervention chirurgicale prise en charge par l'assurance-accidents, avant de recouvrer une capacité de travail pleine et entière dès le 1^{er} juin 2019. L'incapacité de travail effective dont la prise en charge est requise de l'autorité intimée s'est étendue sur moins d'un an, du 14 mai 2018 au 13 mars 2019. L'autorité intimée ne peut dès lors être suivie lorsqu'elle affirme que, dès le 1^{er} mars 2019, l'incapacité de travail litigieuse a acquis un caractère durable et important. La position de l'autorité intimée à l'égard des conséquences de la durée de l'incapacité de travail de la recourante apparaît au demeurant incohérente. Procédant à l'instruction de la demande de prestations, elle a requis l'avis de la Dre D. _____, qui a indiqué le 12 novembre 2018 que l'arrêt de travail de sa patiente était provisoire et qu'il se prolongerait encore durant environ six mois. Cette appréciation médicale permettait à l'autorité intimée de savoir que l'incapacité de travail pour laquelle une indemnisation lui était demandée était susceptible de s'étendre jusque vers la mi-mai 2019, soit durant une année dès sa survenance. Forte de ces éléments et en toute connaissance de cause, elle a décidé d'allouer les prestations de l'APGM, estimant, comme elle l'a d'ailleurs précisé dans la décision litigieuse, que l'incapacité de travail était provisoire. Dans un second temps, le 20 février 2019, alors que la période d'incapacité annoncée par le médecin traitant n'était pas encore échue, et en l'absence de tout nouvel élément médical laissant présager une prolongation de l'incapacité de travail, le SDE a mis fin aux prestations, estimant que l'incapacité de travail avait perdu sa nature provisoire. Un tel procédé ne saurait être suivi. C'est le lieu de rappeler que la Cour de céans a considéré dans un arrêt récent qu'en application du droit d'être entendu au sens de l'art. 33 al. 1 LPA-VD, le SDE devait systématiquement interpellé les bénéficiaires de l'APGM avant

toute décision de suppression de ses prestations, ce que l'autorité intimée n'a pas fait en l'espèce (PS.2019.0002 du 5 septembre 2019 consid. 4b). c) C'est également sans fondement que l'autorité intimée a retenu qu'il n'existait aucune perspective de reprise d'activité à court terme. Dans son rapport du 12 novembre 2018, la Dre D. _____ a évalué l'incapacité provisoire de travail restante à environ six mois. Cette formulation, exprimée par la durée de l'incapacité de travail, est induite par le libellé du questionnaire élaboré par le SDE à l'attention des médecins interpellés dans le cadre de l'APGM. Evaluer une incapacité de travail provisoire à six mois revient cependant à prévoir une reprise du travail à l'échéance de ce délai, soit dans le cas d'espèce dès la mi-mai 2019. Il est donc erroné de soutenir, comme le fait l'autorité intimée, que le médecin traitant n'a pas mentionné de possible reprise d'activité. La perspective d'une reprise d'activité a au demeurant été annoncée par l'assurée dans sa correspondance du 10 mai 2019 au SDE, dans laquelle elle indiquait avoir subi une intervention chirurgicale des suites de son accident du 11 décembre 2013 et qu'elle reprendrait le travail, à tout le moins à temps partiel, le 21 mai 2019. Finalement, le Dr E. _____ a confirmé une reprise du travail à 100 % dès le 1^{er} juin 2019. d) On peine en outre à suivre l'autorité intimée lorsqu'elle affirme qu'une reprise d'activité sans mesure préalable apparaissait compromise. Elle semble tirer cette conclusion de la remarque émise par la Dre D. _____ au pied de son rapport du 12 novembre 2018, à teneur de laquelle l'arrêt de travail attesté concernait toute activité et qu'à terme, sa patiente avait l'ambition de reprendre une activité professionnelle, une fois guérie. On ne voit pas en quoi ces observations permettaient de considérer qu'une reprise du travail serait compromise en l'absence de mesure préalable. Aucun élément au dossier ne permet de retenir que l'intéressée connaîtrait des limitations fonctionnelles empêchant la reprise d'une activité analogue à ses activités passées et serait contrainte de suivre des mesures en vue de sa réintégration sur le marché du travail. Le Dr E. _____ a d'ailleurs attesté une pleine capacité de travail dans " son activité ", sans mentionner de restrictions. La remarque de la Dre D. _____ doit plutôt être comprise en ce sens que sa patiente était alors en totale incapacité de travail, quelle que soit l'activité considérée, mais qu'elle avait la volonté de reprendre une activité aussitôt que son état de santé le lui permettrait. Ces précisions ne permettent en tous les cas pas l'interprétation qu'en a fait l'autorité intimée. e) Enfin, le SDE ne saurait davantage tirer argument de l'arrêt PS.2018.0004 rendu le 30 août 2018 par la Cour de céans. Dans cette affaire-là, le médecin de l'assuré avait dans un premier temps attesté une incapacité de travail " définitive dans toute activité ", avant de revenir sur cette appréciation au motif que, s'agissant d'une atteinte à la santé psychique, l'incapacité de travail ne pouvait être considérée comme étant définitive qu'en cas d'atteinte neurocognitive non évolutive, ce qui n'était pas le cas, de sorte que l'incapacité de travail devait être qualifiée de provisoire. Le Tribunal, se référant à l'appréciation de ce médecin ainsi qu'à l'ensemble des circonstances, avait confirmé que l'incapacité de travail de la personne concernée, à défaut d'être définitive, n'en devait pas moins être qualifiée de durable, l'exigence d'une atteinte " provisoire " au sens de l'art. 19^e let. a LEmp n'étant en conséquence pas satisfaite. Comme le relève la recourante, sa situation n'est pas comparable. En particulier, la Dr D. _____ s'est déterminée de manière claire et univoque dans le sens d'une incapacité de travail provisoire. En outre, ses chances de recouvrer une pleine capacité de travail durant le printemps 2019 étaient élevées et se sont d'ailleurs vérifiées, alors que dans le cas cité par le SDE, les chances du recourant paraissaient réduites voire très réduites, à court ou moyen terme à tout le moins. f) En définitive, il sied de constater qu'au 1^{er} mars 2019, l'incapacité de travail de la recourante

conservait un caractère provisoire au sens de l'art. 19e let. a LEmp. C'est partant à tort que l'autorité intimée a mis fin à ses prestations au motif que l'incapacité de travail litigieuse devait dorénavant être considérée comme de longue durée. La décision sur réclamation attaquée doit en conséquence être annulée. Il appartiendra à l'autorité intimée de poursuivre le versement de ses prestations dès le 1 er mars 2019, en tenant compte du fait que la recourante a perçu de pleines indemnités de l'assurance-accidents du 14 mars au 31 mai 2019 et qu'elle a recouvré une capacité de travail entière dès le 1 er juin 2019. 4. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision sur réclamation attaquée annulée. La recourante, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD, art. 11 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]), dont il convient d'arrêter le montant à 1'000 fr., à la charge de l'autorité intimée (cf. art. 55 al. 2 LPA-VD). Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument (cf. art. 49 al. 1 et 52 al. 1 LPA-VD; art. 4 al. 3 TFJDA).

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