

VD_OMNI PS.2019.0041 vom 8. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2019.0041

FR: VD_OMNI PS.2019.0041 du 8 novembre 2019

IT: VD_OMNI PS.2019.0041 del 8 novembre 2019

Regeste

A. _____/Service de l'emploi (SDE) Assurance perte de gain maladie | Recours contre une décision sur réclamation du Service de l'emploi, Assurance perte de gain maladie (APGM), confirmant la fin du versement de ses prestations au motif que l'incapacité de travail en cause devrait être qualifiée de longue durée. Le seul dépôt d'une demande de prestations AI ne saurait suffire à conclure au caractère durable respectivement invalidant des atteintes présentées par un assuré, en l'absence d'avis médicaux ou encore d'une décision de l'OAI dans ce sens (consid. 3b). Lorsque les médecins de l'assuré annoncent une incapacité de travail provisoire sans autre précision quant à sa durée probable, il appartient à l'autorité intimée d'instruire ce point (consid. 3b et 3c). En l'occurrence et selon les avis médicaux produits en cours de procédure, la durée probable de l'incapacité de travail à prendre en considération serait de quinze à seize mois; une telle incapacité de travail doit être qualifiée de provisoire (au sens de l'art. 19e let. a LEmp), dès lors que la durée évoquée ne dépasse pas l'ordre de grandeur d'une année de façon significative et que le recourant devrait selon toute vraisemblance retrouver une capacité de travail pleine et entière à cette échéance (consid. 3d). L'autorité ne pouvait en conséquence mettre fin au versement de ses prestations. Admission du recours et annulation de la décision sur réclamation attaquée.

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile (cf. art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; BLV 173.36), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée de verser des prestations de l'APGM au recourant dès le 1^{er} avril 2019. Il convient en premier lieu de rappeler le droit applicable en la matière. a) Le droit à l'indemnité de chômage suppose notamment que l'assuré soit apte au placement (art. 8 al. 1 let. f de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité - LACI; RS 837.0), étant dans ce cadre réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI). Selon l'art. 28 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 notamment d'une maladie 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^e jour suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à 44 indemnités journalières durant le délai-cadre.

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 Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, N 1 et

E. 3

Est seule litigieuse en l'occurrence la question de savoir si l'incapacité de travail présentée par le recourant doit être qualifiée de " provisoire " au sens de l'art. 19e let. a LEmp. L'autorité intimée a en effet expressément admis que les autres conditions prévues par l'art. 19e LEmp étaient réunies (cf. ch. 8 de la décision sur réclamation attaquée, reproduit sous let. B/d supra). a) Il résulte de 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 5 juillet 2005 sur l'emploi (avril 2011, tiré à part n° 385) en particulier ce qui suit en lien avec l'art. 19e LEmp (p. 10 du tiré à part): "Les prestations de l'APGM ne pourront être versées qu'aux conditions cumulatives 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, 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 pour qualifier l'inaptitude à l'art. 28 al. 1 LACI) auraient une portée différente (CDAP PS.2018.0079 du 17 juillet 2019 consid. 3a et la référence). b) En l'espèce, dans la décision initiale du 25 mars 2019, l'autorité intimée a en substance retenu que l'incapacité de travail présentée par le recourant devait être considérée comme étant de longue durée dès lors qu'elle était en relation avec la demande de prestations AI déposée par l'intéressé et qu'elle durait depuis plus de six mois sans qu'une possible reprise du travail ne soit mentionnée par ses médecins. Quoi que semble en dire le recourant dans son recours, le dépôt d'une demande de prestations AI ne s'inscrit pas dans la procédure de détection

précoce prévue par les art. 3a ss de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20). Il n'en demeure pas moins que le seul fait qu'un assuré ait déposé une telle demande et que son médecin ait confirmé que l'atteinte à la santé en lien avec laquelle il percevait des prestations de l'APGM était en relation avec cette demande ne saurait se révéler en tant que tel déterminant s'agissant d'apprécier si et dans quelle mesure l'atteinte à la santé en cause doit être qualifiée de " provisoire " au sens de l'art. 19e let. a LEmp. Le seul dépôt d'une demande de prestations AI - qui ne tend au demeurant pas exclusivement à l'octroi d'une rente AI, mais également, selon les circonstances, à l'octroi de mesures professionnelles - ne saurait en effet suffire à conclure au caractère durable respectivement invalidant des atteintes présentées par l'assuré, en l'absence d'avis médicaux ou encore d'une décision de l'OAI dans ce sens. L'autorité intimée ne pouvait dès lors se fonder sur l'indication du Dr C. _____ selon laquelle l'incapacité de travail présentée par le recourant était en relation avec la demande de prestations AI déposée par ce dernier pour mettre fin au versement de ses prestations. Pour le reste, l'incapacité de travail à prendre en compte en l'occurrence a débuté le 18 septembre 2018 - et non dès le mois d'août 2018 comme retenu à tort dans la décision sur réclamation attaquée (cf. let. B/d supra), dès lors que l'incapacité de travail présentée par le recourant durant le mois d'août 2018 n'a duré que deux semaines environ et que l'intéressé a par la suite à nouveau été réputé apte à travailler à plein temps du 1^{er} au 17 septembre 2018 (cf. let. A supra). Cela étant, le seul fait que l'incapacité de travail ait alors duré plus six mois ne permettait pas à l'autorité intimée de retenir que cette incapacité devait être qualifiée de longue durée, pas davantage que le fait que le Dr B. _____ n'ait pas mentionné de date s'agissant d'une possible reprise; ce médecin a en effet indiqué de façon constante que l'incapacité de travail présentée par le recourant était provisoire, tant dans son rapport du 3 janvier 2019 que dans celui du 26 février 2019, évoquant dans ce dernier rapport une reprise possible dans une activité adaptée " après l'op [ération]". Il aurait ainsi appartenu à l'autorité intimée, avant de statuer, de réinterpeller ce médecin afin d'obtenir des précisions quant à la date de l'opération concernée, sa nature ou encore la durée prévisible d'une éventuelle période subséquente de convalescence et/ou de réadaptation, respectivement, le cas échéant, de soumettre le cas à son médecin-conseil afin qu'il procède à une estimation de la durée probable (sous l'angle de la vraisemblance prépondérante) de l'incapacité de travail présentée par le recourant. Au moment où elle a rendu la décision initiale du 25 mars 2019, l'autorité intimée ne pouvait en conséquence mettre fin au versement de ses prestations en faveur du recourant au motif que l'incapacité de travail présentée par ce dernier devait être considérée comme étant de longue durée - cette décision étant à tout le moins prématurée. C'est le lieu de rappeler, à toutes fins utiles, que la cour de céans a relevé dans un arrêt récent que le SE APGM se devait d'interpeller systématiquement les bénéficiaires avant toute décision de suppression du versement de ses prestations en leur faveur, dans le respect de leur droit d'être entendus (cf. art. 33 al. 1 LPA-VD; CDAP PS.2019.0002 du 5 septembre 2019 consid. 4b). c) A l'appui de sa réclamation, le recourant a produit un document établi le 7 avril 2019 par le Dr C. _____, lequel exposait en substance qu'il devrait faire l'objet de deux opérations (la première en vue d'allonger son tibia gauche, la seconde en vue de la mise en place d'une prothèse totale du genou gauche) et confirmait qu'à la fin de sa convalescence, il serait à nouveau apte à travailler à 100 % dans son activité habituelle - appréciation dont on relèvera d'emblée qu'elle concorde avec les avis antérieurs du Dr B. _____. Dans la décision sur réclamation attaquée, l'autorité intimée a retenu qu'il en résultait que l'incapacité de travail demeurait provisoire mais que sa durée était " impossible à évaluer ",

respectivement que sa durée serait encore longue compte tenu des deux opérations et de la période de convalescence évoquées par ce médecin. Elle s'est par ailleurs référée à l'arrêt PS.2018.0004 rendu le 30 août 2018 par la cour de céans. Les remarques qui précèdent en lien avec l'opération mentionnée par le Dr B. _____ dans son rapport du 26 février 2019 conservent leur pertinence, mutatis mutandis, s'agissant des deux opérations et de la période de convalescence évoquées par le Dr C. _____ dans le document du 7 avril 2019. L'autorité intimée ne pouvait en déduire que la durée de l'incapacité de travail présentée par le recourant était impossible à évaluer et que cette incapacité devrait dans tous les cas être considérée comme étant de longue durée; il lui aurait bien plutôt appartenu d'inviter le Dr B. _____ à lui fournir des renseignements complémentaires quant à l'échéance prévue des deux opérations en cause ainsi qu'à la durée de la convalescence évoquée, respectivement, si elle estimait que les indications fournies par ce médecin n'étaient pas convaincantes ou manquaient de précision, de soumettre le cas à son médecin-conseil. C'est le lieu de rappeler que le fait que les médecins du recourant n'aient jusqu'alors jamais indiqué de date probable d'une reprise, soit qu'ils aient attesté d'une incapacité de travail provisoire mais dont la durée était indéterminée, ne permettait pas à l'autorité intimée de mettre fin au versement de ses prestations mais l'obligeait bien plutôt précisément à soumettre le cas à son médecin-conseil (cf. l'extrait de l'EMPL reproduit sous consid. 3a supra) - comme le relève à juste titre le recourant dans son recours. L'autorité intimée ne saurait pas davantage tirer argument de l'arrêt PS.2018.0004 rendu le 30 août 2018 par la cour de céans dans les circonstances du cas d'espèce. Dans cette affaire, le médecin de l'assuré avait dans un premier temps attesté d'une incapacité de travail " définitive dans toute activité ", avant de revenir sur cette appréciation au motif en substance 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 en l'occurrence - 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, a confirmé dans cet arrêt 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. 19e let. a LEmp n'étant en conséquence pas satisfaite. Comme le relève le recourant dans son recours, sa situation n'est pas comparable à celle prévalant dans cette affaire; en particulier, les chances qu'il reprenne une activité (après la période de convalescence évoquée) doivent être qualifiées d'élévées voire de très élevées, selon l'avis concordant des Drs B. _____ et C. _____, alors qu'elles paraissaient réduites voire très réduites, à court ou moyen terme à tout le moins, dans le cas ayant donné lieu à l'arrêt en cause. d) A l'appui de son recours, le recourant a encore produit de nouvelles pièces médicales dont il résulte en substance qu'il a finalement été décidé de ne procéder qu'à une seule opération (la différence de longueur de ses jambes étant compensée par une semelle importante en lieu et place de l'opération tendant à l'allongement de son tibia gauche précédemment envisagée), que cette opération était prévue pour la " fin de l'été " - le Dr D. _____ évoquant à cet égard les mois d'août ou de septembre dans son rapport du 31 mai 2019 - et qu'il fallait prévoir une reprise de sa capacité de travail pour " début 2020 ". Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée a maintenu que l'incapacité de travail présentée par l'intéressé devait être considérée comme étant de longue durée, relevant que cette incapacité persisterait au minimum jusqu'au début de l'année 2020, soit durant plus de quinze mois total, et se référant par ailleurs une nouvelle fois à la demande de prestations AI qu'il avait déposée. Concernant ce dernier point, il peut être renvoyé à ce qui en a été dit

ci-dessus (cf. consid. 3b). Il convient par ailleurs de relever d'emblée que le recourant a également fait valoir dans le cadre de son recours, avec certificat médical à l'appui, qu'il avait retrouvé une capacité de travail à 50 % dès le 17 juin 2019. A l'évidence, l'autorité intimée ne pouvait dès lors maintenir dans sa réponse au recours - fût-ce implicitement - qu'il était alors encore réputé être durablement en incapacité totale de travail. Cela étant, il s'impose de constater qu'en partant de l'hypothèse que le recourant retrouvera une pleine capacité de travail au début de l'année 2020, conformément à l'appréciation du Dr C. _____ du 7 juin 2019, son incapacité de travail à prendre en compte (débutée le 18 septembre 2018 comme on l'a déjà vu) aura duré plus d'une année, singulièrement entre quinze et seize mois à tout le moins. La durée d'une année mentionnée par la jurisprudence n'est toutefois qu'un ordre de grandeur pour déterminer si une incapacité de travail doit être qualifiée de durable et importante (cf. consid. 2a supra et la jurisprudence citée, qui se réfère dans ce cadre aux incapacités " invalidantes et d'une durée de l'ordre d'une année au minimum "; cf. ég. CDAP PS.2019.0002 précité consid. 5b, en lien avec une incapacité de travail de l'ordre de quatorze mois). Le dépassement (effectif ou probable) de cette durée n'entraîne pas automatiquement (à son terme ou par avance) la fin du versement des prestations de l'APGM, dans les limites de l'art. 19h LEmp - qui prévoit le versement de prestations durant 270 jours " ouvrables " au maximum (al. 4). Dans ce contexte, il apparaît que l'incapacité de travail présentée par le recourant doit en l'occurrence être qualifiée de " provisoire " (au sens de l'art. 19e let. a LEmp) nonobstant sa durée (probable) supérieure à une année, dès lors que cette durée ne dépasse pas l'ordre de grandeur d'une année de façon significative et que le recourant devrait selon toute vraisemblance, à en croire les avis médicaux concordants au dossier, retrouver une capacité de travail pleine et entière à cette échéance. e) Il s'ensuit que l'autorité intimée ne pouvait mettre fin au versement de ses prestations en faveur du recourant dès le 1^{er} avril 2019 au motif que son incapacité de travail ne pouvait plus être qualifiée de " provisoire " (au sens de l'art. 19e let. a LEmp) dès cette date. 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} avril 2019, en tenant compte dans ce cadre du fait que le recourant a retrouvé une capacité de travail de 50 % dès le 17 juin 2019 - étant rappelé que les jours d'incapacité partielle de travail comptent comme des jours entiers sous l'angle du calcul du nombre de jours " ouvrables " auxquels le recourant peut prétendre en application de l'art. 19h al. 4 LEmp (cf. art. 19h al. 5 LEmp).

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision sur réclamation attaquée annulée. Le recourant, 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), 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).

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