

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 29 novembre 2021

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

C. _____, à [...], recourante, représentée par Me Elio Lopes, avocat à Fribourg,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

Art. 70 LPGA ; 8 al. 1 let. f LACI ; 15 al. 3 OACI

E n f a i t :

A. **a)** C. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], travaillait en qualité de cheffe de rayon au [...], lorsqu'elle a présenté une incapacité de travail du 1^{er} janvier 2019 au 31 janvier 2020. Le 20 mai 2019, elle a déposé une demande de prestations auprès de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : l'OAI). Son employeur a résilié le contrat de travail le 29 juillet 2019 pour le 31 octobre 2019. Sous l'égide de l'assurance-invalidité, l'assurée a bénéficié d'une mesure de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle (sous la forme d'un entraînement à l'endurance), du 1^{er} février 2020 prolongée jusqu'au 28 février 2021, durant laquelle elle a touché des indemnités journalières de cette assurance sociale (communications des 4 février, 18 mars, 8 mai, 24 juillet, 23 septembre et 23 novembre 2020 de l'OAI).

b) Le 16 février 2021, C. _____ s'est annoncée à l'Office régional de placement (ORP) de [...], sollicitant l'octroi d'une indemnité de chômage dès le 1^{er} mars 2021.

Lors du premier entretien du 23 février 2021 avec son conseiller en placement, l'assurée a indiqué rechercher un emploi de gestionnaire du commerce de détail à 100 %, ajoutant qu'elle ne présentait pas d'incapacité de travail actuellement, mais qu'elle avait des limitations fonctionnelles (cf. rubrique « observations et remarques » du procès-verbal du premier entretien du 23 février 2021 à 14h.00).

Dans le cadre de son suivi par l'ORP, C. _____ a remis un certificat du 1^{er} mars 2021 de la Dre P. _____, spécialiste en psychiatrie et en psychothérapie, déclarant sa patiente inapte au travail du 1^{er} au 31 mars 2021 et indiquant qu'elle ne pouvait assumer à l'heure actuelle qu'une activité en milieu protégé. Dans un certificat du 1^{er} mars 2021, le Dr Z. _____, spécialiste en médecine interne générale, a attesté que sa patiente était inapte au travail à 70 % depuis le 9 janvier 2019 en

indiquant qu'elle ne pouvait encore exercer qu'une activité en ne levant pas de charge et en changeant de position régulièrement, sans stress.

Après avoir procédé à l'examen de l'aptitude au placement de l'assurée, le Service de l'emploi, Division juridique des ORP, a, par décision du 22 mars 2021, déclaré C._____ inapte au placement à partir du 1^{er} mars 2021, aux motifs que son incapacité de travail totale de longue durée perdurait après le 1^{er} mars 2021, date de son inscription, et que sa demande de prestations de l'assurance-invalidité était encore à l'examen.

Le 21 avril 2021, l'assurée, sous la plume de Me Elio Lopes, s'est opposée à la décision du 22 mars 2021 en demandant son annulation et la reconnaissance de son aptitude au placement ainsi que l'octroi d'indemnités de chômage depuis le 1^{er} mars 2021. Elle exposait s'être annoncée à l'assurance-invalidité en mai 2019 et être apte au placement à compter du 1^{er} mars 2021. En effet, elle alléguait que le Dr A._____, spécialiste en neurologie ainsi qu'en psychiatrie et en psychothérapie, dans un rapport d'expertise psychiatrique (mise en œuvre à la demande de l'assurance perte de gain) du 7 octobre 2019, indiquait qu'elle présentait une pleine capacité de travail dès le 1^{er} janvier 2020. Dans un rapport du 28 octobre 2020, le Dr V._____, spécialiste en médecine physique et réadaptation ainsi qu'en rhumatologie, attestait une totale capacité de travail dans une activité adaptée aux limitations fonctionnelles. De plus, l'assurée rappelait avoir suivi un « entraînement d'endurance », avec le concours de l'assurance-invalidité, du 1^{er} février 2020 au 28 février 2021. Elle déduisait du conflit négatif de compétence entre les assureurs, l'obligation de prester de l'assurance-chômage provisoirement jusqu'à ce que l'OAI rende sa décision. Elle a produit les deux rapports médicaux invoqués à l'appui de ses allégations.

A la suite d'un entretien de conseil du 4 juin 2021, l'assurée a transmis à son conseiller ORP des certificats médicaux de la Dre P._____, dont ceux des 6 avril et 3 mai 2021 attestant la prolongation de l'incapacité totale de travail de sa patiente pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mai 2021. Un certificat du 2 juin 2021 de cette psychiatre

indiquant que l'assurée avait retrouvé une capacité de travail à 30 % depuis le 1^{er} juin 2021.

Par décision sur opposition du 14 juillet 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a partiellement admis l'opposition et réformé la décision du 22 mars 2021 en ce sens que l'assurée était déclarée inapte au placement du 1^{er} mars 2021 au 31 mai 2021 ; elle était reconnue apte au placement à compter du 1^{er} juin 2021, et, sous réserve des autres conditions du droit et en application de l'art. 70 al. 2 let. b LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1), la prise en charge des prestations incombait à titre provisoire à l'assurance-chômage depuis le 1^{er} juin 2021. Le SDE a retenu que, contrairement à ses allégations, l'assurée était toujours en incapacité de travail totale lorsqu'elle a revendiqué des indemnités de chômage le 1^{er} mars 2021. Les certificats médicaux de la Dre P._____ produits par l'intéressée indiquaient une incapacité de travail de 100 %. En outre, l'assurée avait mentionné, sur les formulaires « Indications de la personne assurée » (IPA) de mars à mai 2021, qu'elle était toujours en incapacité de travail durant ces mois-là. Elle avait cependant remis le 4 juin 2021 un certificat médical de la Dre P._____ attestant qu'elle avait retrouvé une capacité résiduelle de travail de 30 % à compter du 1^{er} juin 2021, confirmée pour le mois de juillet 2021. En outre, l'assurée avait retrouvé un emploi de durée indéterminée à partir du 1^{er} juin 2021 à un taux de 30 %. Au vu des éléments précités, le SDE a considéré que contrairement aux rapports des Drs A._____ et V._____, l'assurée ne se sentait pas capable de travailler jusqu'au 31 mai 2021. Par ailleurs, la mesure de réinsertion de l'assurance-invalidité effectuée de février 2020 à février 2021 ne pouvait démontrer que sa bénéficiaire avait retrouvé une capacité de travail partielle, puisqu'il s'agissait d'une mesure spécifiquement adaptée à son état de santé et ne reflétant en rien le marché de l'emploi réel. Le SDE a dès lors retenu que la décision de la Division juridique des ORP avait à juste titre nié l'aptitude au placement de l'assurée à compter du 1^{er} mars 2021, date de sa revendication des indemnités de chômage, mais que celle-ci devait être reconnue apte au placement dès le 1^{er} juin 2021,

date à partir de laquelle elle avait retrouvé une capacité de travail résiduelle supérieure à 20 %.

B. a) Par acte du 18 août 2021, C._____, représentée par Me Elio Lopes, a pris les conclusions suivantes :

- I. Le présent recours est admis.
- II. La décision sur opposition du 14 juillet 2021 du Service de l'emploi est partiellement annulée et modifiée comme suit :
 1. L'opposition du 21 avril 2021 est entièrement admise.
 2. La décision du 22 mars 2021 du Service de l'emploi est réformée en ce sens que C._____ est reconnue apte au placement à partir du 1^{er} mars 2021 et pour une durée indéterminée.
 3. Sous réserve des autres conditions du droit et en application de l'art. 70 al. 2 let. b LPGA, la prise en charge des prestations incombe à titre provisoire à l'assurance-chômage à partir du 1^{er} mars 2021.
- III. C._____ est reconnue comme apte au placement à partir du 1^{er} mars 2021.
- IV. Des indemnités de chômage sont allouées à C._____ à partir du 1^{er} mars 2021.
- V. Une équitable indemnité de dépens est accordée à C._____ et mise à la charge du Service de l'emploi."

Contestant être « manifestement » inapte au travail durant la période courant du 1^{er} mars au 31 mai 2021, la recourante fait valoir que si ses médecins ont certes attesté une incapacité de travail sur les plans somatique et psychique, les DrsA._____ et V._____ ont toutefois certifié une pleine capacité de travail. Au vu de ces éléments contradictoires, l'OAI a décidé de mettre en œuvre une expertise rhumatologique et psychiatrique (cf. courrier du 15 juillet 2021 de l'OAI). Elle rappelle ne pas avoir spontanément remis des certificats médicaux attestant une incapacité de travail, mais que cela lui était demandé chaque mois par l'ORP. Elle allègue qu'elle-même ne s'est jamais sentie incapable de travailler ; elle a en effet indiqué le 23 février 2021 à l'ORP être une personne motivée et volontaire recherchant un emploi à plein temps, précisant avoir effectué des recherches d'emploi en mars, avril et mai 2021 et avoir retrouvé une activité salariée à 30 % débutant le 1^{er} juin

2021. De plus, elle a mentionné dans ses formulaires IPA des mois de mars à mai 2021 qu'elle se considérait comme capable de travailler. Elle fait en outre valoir que l'OAI n'aurait pas prolongé la « mesure LAI » en lui versant des indemnités journalières si elle se considérait alors comme incapable de travailler. Enfin, elle doute de la retranscription correcte de certaines de ses déclarations dans les procès-verbaux d'entretiens tenus par l'ORP dont elle précise qu'elle ne les a pas vérifiés, ni signés. Elle est d'avis que le SDE « aurait dû constater que la prise en charge des prestations incombe à titre provisoire à l'assurance-chômage déjà à partir du 1^{er} mars 2021 et pour une durée indéterminée ». Sous le bordereau de pièces joint au mémoire de recours, figure notamment une communication du 15 juillet 2021 de l'OAI à l'assurée en vue de la mise en œuvre par cet office d'une expertise psychiatrique et rhumatologique.

b) Dans sa réponse du 22 septembre 2021, l'intimé a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision attaquée. Il relève notamment que lors de sa réponse à l'examen de son aptitude au placement du 17 mars 2021, la recourante a souligné que l'assurance W._____ la considérait comme apte à travailler à 100 % mais qu'elle était en litige contre cette assurance, ce qui tendait à prouver que la recourante se considérait comme incapable de travailler. L'intimé a enfin relevé que l'ORP ne sollicitait la transmission de certificats médicaux que lorsque le demandeur d'emploi indiquait être en incapacité de travail.

c) Dans sa réplique du 14 octobre 2021, la recourante a réitéré ses conclusions. Elle indique qu'on se saurait déduire du litige avec son assurance perte de gain maladie W._____ qu'elle se considérait comme incapable de travailler. Elle insiste en outre sur le fait que c'est bien l'ORP qui lui a demandé, chaque mois, la remise des certificats médicaux de ses médecins traitants.

d) Dans sa duplique du 3 novembre 2021, l'intimé a derechef conclu au rejet du recours et au maintien de la décision querellée.

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 ; 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 compte tenu des fêtes (art. 38 al. 4 let. b LPGA) 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 a pour objet la question de l'aptitude au placement de la recourante du 1^{er} mars au 31 mai 2021.

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage, entre autres conditions, s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI).

b) Est 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). L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments : d'une part, la capacité de travail - c'est-à-dire la faculté d'exercer une activité lucrative salariée

sans être empêché par des causes inhérentes à sa personne - et d'autre part, la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre d'employeurs potentiels (ATF 136 V 95 consid. 7.3 ; ATF 125 V 51 consid. 6a ; ATF 123 V 214 consid. 3 ; TF 8C_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.1 ; TF 8C_490/2010 du 23 février 2011 consid. 3.1).

c) En cas de limitation de la capacité de travail, l'art. 15 al. 2, première phrase, LACI prévoit que le handicapé physique ou mental est réputé apte à être placé lorsque, compte tenu de son infirmité et dans l'hypothèse d'une situation équilibrée sur le marché de l'emploi, un travail convenable pourrait lui être procuré sur ce marché. Le Conseil fédéral est chargé de régler la coordination avec l'assurance-invalidité (art. 15 al. 2, deuxième phrase, LACI). L'art. 15 al. 3 OACI prévoit ainsi que lorsqu'une personne n'est manifestement pas inapte au placement et qu'elle s'est annoncée à l'assurance-invalidité, elle est réputée apte au placement jusqu'à la décision de cette assurance.

Le système légal distingue ainsi l'aptitude au placement des chômeurs dont la capacité de travail est réduite (art. 15 al. 2 LACI) de ceux qui ont déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité (art. 15 al. 3 OACI). Les exigences d'aptitude au placement sont réduites pour les chômeurs dont l'invalidité a été reconnue. Elle le sont encore davantage pour ceux qui ont déposé une demande de prestations. La réduction des exigences ne touche toutefois que le critère de travailler et non celui de la volonté d'intégrer le marché du travail (TF 8C_490/2010 du 23 février 2011 consid. 4.1 ; TF 8C_497/2008 du 4 août 2008). Ainsi, l'obligation d'avancer les prestations qui incombe à l'assurance-chômage ne signifie pas que l'indemnité de chômage est accordée sans réserve jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue par l'assurance-invalidité ou l'assurance-accidents. Pour être apte au placement, l'assuré doit non seulement disposer de la capacité de travailler au sens objectif, mais encore être subjectivement disposé à travailler en fonction des

circonstances inhérentes à sa personne pendant le temps de travail usuel (TFA C 272/02 du 17 juin 2013). Le droit aux prestations sera nié à l'assuré s'il considère lui-même - à tort ou à raison - qu'il n'est pas apte au travail en attendant la décision de l'assurance-invalidité et qu'il ne recherche ni n'accepte un travail réputé convenable (critère subjectif). Même un certificat médical affirmant le contraire n'y changera rien (TF C 73/06 du 23 février 2007 consid. 3.2 ; voir également BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 78 *ad* art. 15 LACI).

d) Celui à qui un événement assuré donne droit à des prestations d'une assurance sociale peut demander la prise en charge provisoire de son cas, lorsqu'il y a doute sur le débiteur de ces prestations (art. 70 al. 1 LPGA). L'assurance-chômage est tenue de prendre provisoirement le cas à sa charge, lorsque l'obligation de prêter de l'assurance-chômage, de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents ou de l'assurance-invalidité est contestée (art. 70 al. 2 let. b LPGA).

L'art. 70 LPGA est concrétisé, s'agissant des rapports entre les obligations de prêter respectives de l'assurance-chômage d'une part et de l'assurance-invalidité (ou d'une autre assurance visée par cette disposition) d'autre part, par l'art. 15 al. 3 OACI, qui dispose que lorsqu'un handicapé n'est pas manifestement inapte au placement et qu'il s'est annoncé à l'assurance-invalidité (ou à une autre assurance visée par cette disposition), il est réputé apte au placement jusqu'à la décision de l'autre assurance. L'obligation de l'assurance-chômage de prendre provisoirement le cas à sa charge, lorsque l'obligation de prêter de l'assurance-invalidité est contestée, n'est pas inconditionnelle, en ce sens que l'assuré aurait droit aux prestations de l'assurance-chômage du seul fait que l'obligation de prêter de l'assurance-invalidité est contestée ; elle présuppose que l'assuré qui sollicite l'indemnité de chômage ne soit pas manifestement inapte au placement, étant rappelé que l'aptitude au placement comprend non seulement un élément objectif mais aussi un élément subjectif.

4. **a)** En l'espèce, il y a lieu de constater que la recourante, lorsqu'elle s'est annoncée le 16 février 2021 auprès de l'ORP, avait déjà déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité, dont l'instruction était toujours en cours à la date de la décision sur opposition litigieuse. Partant, l'aptitude au placement doit être examinée sous l'angle de l'art. 15 al. 3 OACI.

b) Il convient de relever que la capacité de travail objective de la recourante du 1^{er} mars au 31 mai 2021 doit être appréciée sur le plan psychiatrique sur la base des certificats médicaux établis par la Dre P._____, l'expert A._____ ayant examiné la recourante à une date largement antérieure, soit le 2 octobre 2019. La psychiatre traitante a, en raison des troubles psychiques de sa patiente, prolongé mois après mois jusqu'au 31 mai 2021 l'incapacité totale de travailler de la recourante. Il convient de relever que selon les usages médicaux, le certificat d'arrêt de travail destiné à un patient au chômage atteste de l'incapacité de travail en fonction des exigences du dernier emploi (<https://www.revmed.ch/RMS/2014/RMS-N-443/Certificat-medical-d-arret-de-travail-et-certificat-medical-de-bonne-sante-regles-et-usages>). Cela étant, l'évaluation par la Dre P._____ de l'incapacité de travail de la recourante ne souffre d'aucune contradiction, dès lors qu'elle a précisé que seule une activité occupationnelle était possible. A toutes fins utiles, on relèvera que le DrV._____ s'est limité à évaluer la capacité de travail de l'intéressée sur le plan somatique, alors que le Dr Z._____, médecin traitant, n'est pas un spécialiste en psychiatrie. Le fait que l'OAI ait, au vu des avis médicaux divergents, décidé de mettre en œuvre une expertise médicale (psychiatrique et rhumatologique) n'est pas pertinent pour le sort du présent litige. L'examen de l'aptitude au placement s'effectue en effet de manière prospective, soit en se plaçant au moment de la décision par laquelle la Division juridique des ORP a nié l'aptitude du placement de l'assuré (ATF 120 V 385 consid. 2 ; BORIS RUBIN, *op. cit.*, n. 103 *ad* art. 15 LACI et la référence citée). Or la demande de prestations de l'assurance-invalidité, respectivement l'évaluation de la capacité de travail de l'assurée était en cours d'instruction au moment où la décision a été rendue le 14 juillet 2021 par la Division juridique des ORP. L'instruction

médicale en cours diligentée par l'OAI n'a donc en l'état aucune influence sur le sort du présent litige. Il en va de même de la mesure de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle octroyée par l'OAI sous la forme d'un entraînement à l'endurance du 1^{er} février 2020 au 28 février 2021, dès lors qu'elle est antérieure au 1^{er} mars 2021 et qu'elle ne permet pas de remettre en cause l'évaluation de la capacité de travail, telle qu'attestée par la Dre P. _____ du 1^{er} mars au 31 mai 2021.

c) Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir qu'en raison de son état de santé psychique tel qu'attesté par sa psychiatre traitante, la recourante n'était objectivement pas apte à exercer une activité professionnelle du 1^{er} mars au 31 mai 2021, quels qu'en soient la nature et le taux, si bien que la décision sur opposition du 14 juillet 2021 échappe à la critique. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire de déterminer si l'élément subjectif de l'aptitude au placement est également réalisé, à savoir si l'intéressée avait la volonté de travailler pendant cette période, respectivement si elle se sentait apte au placement. Dès lors, les arguments de la recourante quant à sa motivation à retrouver un poste de travail, à ses recherches d'emploi pendant la période litigieuse et à la retranscription de ses déclarations dans les procès-verbaux d'entretien, ne s'avèrent pas décisifs en l'espèce.

5. a) Mal fondé, le recours doit par conséquent être rejeté et la décision attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours est rejeté.

- II.** La décision sur opposition rendue le 14 juillet 2021 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Elio Lopes (pour C. _____),
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :