

VD_GERICHTE ZQ24.012111 vom 2. September 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-09-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_gerichte_ZQ24.012111

FR: VD_GERICHTE ZQ24.012111 du 2 septembre 2025

IT: VD_GERICHTE ZQ24.012111 del 2 settembre 2025

Erwägungen

E. 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 ; art. 100 al. 3 LACI, 128 al. 1 et 119 al. 1 OACI [ordonnance 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 auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre

- 6 - 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.

E. 2

Le litige a pour objet le point de savoir si le recourant peut prétendre à une prolongation de deux ans de son délai-cadre d'indemnisation initialement fixé du 18 octobre 2018 au 17 juillet 2021.

E. 3

A titre liminaire, il convient d'examiner le grief tiré d'une prétendue violation du droit d'être entendu invoquée par le recourant pour défaut de motivation de la décision attaquée. a) Aux termes de l'art. 49 al. 3 LPGA, l'assureur doit motiver ses décisions si elles ne font pas entièrement droit aux demandes des parties. Cette obligation, qui découle également du droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), a pour but que la personne destinataire de la décision puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'instance de recours soit en mesure, si elle est saisie, d'exercer pleinement son contrôle. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que la personne concernée puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et arguments invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue de la procédure (ATF 146 II 335 consid. 5.1 ; 141 V 557 consid. 3.2.1 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents

considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des allégués et arguments qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en

- 7 - considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 142 III 360 consid. 4.1.1 ; 141 V 557 consid. 3.2.1 ; 133 III 235 consid. 5.2). Par ailleurs, un renvoi général aux pièces du dossier et à la loi ne satisfait pas à l'obligation de motiver (Valérie Défago Gaudin, Commentaire romand de la Loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n. 35 ad art. 49 LPGa et la référence citée). b) Cela étant, la motivation de la décision permet de comprendre parfaitement quels éléments ont été retenus par la caisse intimée et pourquoi ils l'ont été. En réalité, en tant que le recourant lui reproche de ne pas avoir motivé de manière suffisamment intelligible son refus de prolongation du délai-cadre d'indemnisation, le grief se confond avec celui d'arbitraire dans la constatation des faits et l'appréciation des preuves. Il convient dès lors de l'examiner avec le fond du litige.

E. 4

a) Aux termes de l'art. 71a al. 1 LACI, l'assurance peut soutenir l'assuré qui projette d'entreprendre une activité indépendante durable par le versement de nonante indemnités journalières au plus durant la phase d'élaboration du projet. Est réputée phase d'élaboration du projet le laps de temps nécessaire à l'assuré pour planifier et préparer une activité indépendante ; cette phase débute avec l'acceptation de la demande et prend fin lorsque l'assuré a perçu les indemnités journalières octroyées (art. 95a OACI). Pour prétendre à ce soutien, l'assuré doit remplir les conditions énumérées à l'art. 71b al. 1 LACI, soit être au chômage sans sa faute, avoir au moins 20 ans et présenter une esquisse de projet d'activité indépendante économiquement viable. A cet égard, l'art. 95b al. 1 OACI précise que la demande d'indemnités journalières doit contenir au moins (let. a) des informations sur les connaissances professionnelles de l'assuré, (let. b) une pièce justificative attestant qu'il possède des connaissances en gestion d'entreprise ou une attestation certifiant qu'il a acquis ces connaissances dans un cours et (let. c) un descriptif du projet dans ses grandes lignes qui renseigne notamment (ch. 1) sur la conception présidant à la future activité indépendante, sur le produit ou le service que

- 8 - l'assuré se propose d'offrir, sur ses débouchés et sur ses clients potentiels (ch. 2), sur le coût et le mode de fonctionnement du projet et (ch. 3) sur son état d'avancement. L'autorité cantonale examine si l'assuré remplit les conditions ouvrant droit aux prestations et soumet la demande à un examen formel ainsi qu'à un examen matériel sommaire (art. 95b al. 2 OACI). Elle statue sur l'octroi des indemnités journalières dans les quatre semaines qui suivent la réception de la demande et détermine le nombre d'indemnités à verser (art. 95b al. 3 OACI). Selon l'art. 71b al. 3 LACI, pendant la phase d'élaboration du projet, l'assuré est libéré des obligations fixées à l'art. 17 LACI (soit notamment l'obligation d'effectuer des recherches d'emploi, d'accepter tout travail convenable et de participer à des mesures relatives au marché du travail) et n'est pas tenu d'être apte au placement. A l'issue de la phase d'élaboration du projet, mais au plus tard lorsqu'il perçoit la dernière indemnité journalière, l'assuré doit indiquer à l'autorité compétente s'il entreprend ou non une activité indépendante (art. 71d al. 1, première phrase, LACI). b) Des indemnités journalières sont octroyées uniquement pour la phase de planification ou de préparation d'un projet d'activité indépendante. Aucune aide financière n'est par contre apportée dans la phase de lancement

de l'entreprise. Des indemnités journalières ne peuvent en principe pas être accordées en cas de reprise d'une firme déjà existante et à des assurés qui désirent s'investir dans une entreprise déjà existante (Bulletin LACI MMT [mesures du marché du travail], K23 ; cf. également Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n° 17 ad art. 71a-71d LACI). Un droit à des indemnités spécifiques n'existe plus à partir du moment où débute l'activité indépendante. En effet, les indemnités de chômage n'ont pas pour but, de manière générale, de financer le manque d'occupation de la personne qui commence une activité indépendante. Le contraire reviendrait à remplacer les risques de perte liés au manque d'occupation dans sa nouvelle activité par des indemnités de chômage. Or ceci est totalement étranger à la volonté du législateur d'encourager la prise d'une activité indépendante

- 9 - (TFA C 291/00 du 9 avril 2001 consid. 1a et les références citées). La mesure ne saurait en effet servir à procurer des avantages économiques à l'assuré ni à favoriser des secteurs ou des intérêts particuliers de l'économie. L'objectif primordial est d'aider l'assuré à sortir du chômage (Bulletin LACI MMT, K4). Autrement dit, le versement d'indemnités journalières pour soutenir un assuré qui projette d'entreprendre une activité indépendante a pour but de permettre à un chômeur de développer un projet d'activité indépendante et d'étudier la viabilité de ce dernier, tout en étant soutenu financièrement durant la phase d'élaboration de son projet et en étant libéré des contraintes de l'assurance-chômage afin de quitter, à terme, le chômage. La jurisprudence a précisé que l'octroi d'une mesure de soutien n'est admis que pour la toute première phase du début de l'activité indépendante, à savoir le moment où l'assuré donne une certaine concrétisation à ce qui était jusqu'alors une simple idée, en constituant un dossier et en recherchant les informations nécessaires (TFA C 100/03 du 26 janvier 2004 consid. 5.2 et les références citées ; voir également CASSO ACH 41/09 – 93/2009 du 23 novembre 2009 consid. 4a). c) Si, après avoir perçu la dernière indemnité journalière spécifique, l'assuré entreprend une activité indépendante, son chômage est terminé et il ne bénéficie plus d'autres prestations de l'assurance- chômage même en cas de manque d'occupation dans sa nouvelle activité (ATF 126 V 212 consid. 3a p. 215). Néanmoins, le délai-cadre d'indemnisation en cours est prolongé de deux ans pour l'octroi ultérieur d'éventuelles indemnités journalières (art. 71d al. 2, première phrase, LACI). Si l'assuré renonce à l'activité indépendante, le délai-cadre d'indemnisation n'est pas prolongé, mais le droit au chômage est maintenu dans le cadre de l'art. 8 LACI pour autant que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27 LACI n'est pas épuisé et que le délai-cadre d'indemnisation n'est pas encore écoulé. Selon la jurisprudence, le maintien du droit à l'indemnité de chômage après la fin

- 10 - de la phase d'élaboration du projet qui a fait l'objet d'une mesure de soutien à l'activité indépendante est subordonné à la condition d'une cessation définitive de l'activité indépendante, même en cas de disponibilité avérée pour prendre un emploi (TF 8C_282/2018 du 14 novembre 2018 consid. 6.1 et TF 8C_191/2008 du 9 octobre 2008 consid. 3.3). L'activité indépendante ne pourra même plus être exercée de façon accessoire (TFA C 86/06 du 22 janvier 2007 ; Boris Rubin, Assurance- chômage – Manuel à l'usage des praticiens, Genève/Zurich 2025, p. 285 et les références citées).

E. 5

a) En l'espèce, le recourant a requis la réouverture de son dossier chômage et le versement de son solde d'indemnités de 80,2 jours, estimant que, conformément à l'art. 71d al. 2 LACI, le délai-cadre d'indemnisation débuté le 18 octobre 2018 devait être prolongé de

deux ans en raison de la cessation de son activité indépendante. Pour sa part, la caisse intimée a estimé que le recourant n'avait pas débuté son activité indépendante de manière effective, si bien qu'une telle prolongation n'avait pas lieu d'être. b) Cela étant, force est de constater que la Caisse a violé le droit fédéral en refusant de prolonger de deux ans le délai-cadre débuté le 18 octobre 2018. Il convient tout d'abord de relever qu'il n'existe aucune définition des conditions à remplir pour reconnaître le début d'une activité indépendante, ni dans la loi, ni dans les dispositions d'application de celle-ci. A cet égard, la jurisprudence a précisé que le point de savoir quand la phase de planification et de préparation était terminée et quand la phase de démarrage débutait devait être déterminé au cas par cas. L'entrée effective sur le marché peut certes constituer un point de repère pour déterminer la fin de la phase de planification, mais elle n'est pas le seul critère déterminant. Dans la mesure où ces différentes phases se succèdent en règle générale sur un rythme fluide et régulier, il n'est guère possible de savoir exactement quand l'entrée sur le marché se fait

- 11 - concrètement et si elle suit directement la phase de planification (TFA C 160/02 du 7 mars 2003 consid. 3.3). Or on constate, sur la base du courriel adressé par le recourant à sa conseillère en placement le 12 juillet 2021 et du courrier de l'ORP de [...] du 19 juillet 2021, que l'intéressé a clairement indiqué aux autorités compétentes en matière de chômage qu'il entendait débiter une activité indépendante et ne plus bénéficier des prestations de l'assurance-chômage. Ainsi, conformément à l'art. 70d al. 2 LACI, le délai-cadre d'indemnisation débuté le 18 octobre 2018, qui échéait le 17 juillet 2021, a été prolongé de deux ans, soit jusqu'au 17 juillet 2023. Par ailleurs, le fait que le recourant ait été victime d'un accident quelques jours après le début de son activité indépendante, accident occasionnant par la suite une période d'incapacité de travail complète et, selon les dires du recourant, une longue période de convalescence, importe peu. Quoi qu'en dise la caisse intimée, il s'agit d'une péripétie de la vie courante qui peut toucher tout un chacun, y compris les personnes de condition indépendante. Néanmoins, un tel événement a nécessairement un impact sur l'organisation de l'activité indépendante, dans la mesure où il peut avoir pour conséquence de retarder voire bloquer certains processus, telle que, par exemple, l'entrée effective sur le marché. Cela étant, aussi longtemps que la personne de condition indépendante n'a pas renoncé à son projet d'activité indépendante, il y a lieu de considérer qu'elle bénéficie toujours d'un statut de personne de condition indépendante (TF 8C_252/2019 du 6 novembre 2019 consid. 7). En outre, aucune durée minimale de l'activité indépendante propre à enclencher le mécanisme du délai-cadre d'indemnisation n'a été fixée (ATF 133 V 82 consid. 4.1, applicable par analogie ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Zurich 2014, n° 33 ad art. 71a-71d). Dans le cas d'espèce, il ressort des pièces versées par le recourant dans le cadre de la procédure de recours, que celui-ci, malgré les séquelles de son accident, a poursuivi ses démarches en matière de conception et de marketing, notamment en concevant un site internet, des logos ou encore un prospectus

- 12 - d'information (cf. les factures des 12 septembre, 13 octobre et 28 décembre 2021, et du 3 janvier 2022 émises par B. _____), et en finançant ses activités sur ses fonds propres, et a continué à échanger avec son fournisseur en [...]. Ce faisant, il a clairement démontré sa volonté de poursuivre et de développer son activité indépendante. A cet égard, il n'est pas relevant qu'il n'ait entrepris aucune démarche afin de s'enregistrer auprès d'une Caisse de compensation (cf., sur cette question, TFA C 160/02 précité, consid. 3.4). Ainsi,

le ch. B62 du Bulletin LACI IC, selon lequel un assuré est « réputé » avoir pris une activité indépendante à partir du moment où il a pris le statut d'indépendant pour l'AVS, ne saurait, contrairement à ce que soutient l'intimée, être interprété en ce sens que le défaut d'inscription empêcherait de facto la reconnaissance du démarrage de l'activité indépendante. Pour le reste, il n'est pas contesté que le recourant, à la date où il a demandé la réouverture de son dossier, soit le 19 janvier 2023, avait définitivement renoncé à son activité indépendante, dès lors qu'il avait fait le choix d'exercer dans le domaine de l'enseignement et d'entamer une formation en la matière. c) Au vu de l'ensemble des éléments précités, il y a lieu de constater que le délai-cadre d'indemnisation du recourant n'était pas échu au moment où il a sollicité la réouverture de son dossier et que, partant, il peut prétendre, sur le principe, au versement du solde de ses indemnités journalières.

E. 6

Vu l'issue du recours, il n'est pas nécessaire de procéder à l'audition du recourant.

E. 7

a) Sur le vu de ce qui précède, le recours, bien fondé, doit être admis. b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA).

- 13 - c) Vu le sort de ses conclusions, la partie recourante a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA). Il convient d'arrêter cette indemnité à 3'500 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de la mettre intégralement à la charge de la partie intimée.

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