

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 mars 2017

Composition : Mme THALMANN, juge unique
Greffier : M. Grob

Cause pendante entre :

H. _____, à [...], recourant,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 71a al. 1 et 71b al. 1 LACI ; 95a et 95b OACI

E n f a i t :

A. H. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit le 2 décembre 2015 comme demandeur d'emploi à plein temps auprès de l'Office régional de placement de l'Ouest lausannois (ci-après : l'ORP) et a sollicité l'octroi de prestations de l'assurance-chômage dès cette date.

Le 9 décembre 2015, l'assuré s'est rendu à un entretien de conseil et de contrôle auprès de sa conseillère ORP. A cette occasion, il a demandé des renseignements sur le soutien à l'activité indépendante (ci-après : le SAI), qui lui ont été donnés.

Au cours d'un entretien de conseil et de contrôle du 27 janvier 2016, l'assuré a déclaré que s'il ne trouvait pas de travail, il voulait se mettre à son compte. Sa conseillère lui a alors donné des explications sur le SAI et lui a demandé s'il voulait déposer une telle demande ; l'intéressé lui a répondu qu'il ne voulait pas le faire pour le moment.

Selon une notice d'un entretien téléphonique du 8 mars 2016, l'assuré a contacté sa conseillère ORP pour lui dire qu'il allait se mettre à son compte dès le 1^{er} avril 2016 comme chauffeur de taxi indépendant et qu'il voulait bénéficier du SAI. Une demande de SAI à compléter a été adressée à l'intéressé le jour même, ce document mentionnant qu'il devait être déposé auprès de l'ORP dans un délai au 15 mars 2016.

Par courriel du 11 mars 2016, l'assuré a informé l'ORP qu'il partirait en vacances pour deux semaines à partir du 14 mars 2016, qu'il n'arrivait pas à remplir lui-même la demande de SAI et qu'il la déposerait à son retour.

Par décision du 18 mars 2016, l'ORP a refusé la demande de SAI du 8 mars 2016 de l'assuré. Il a exposé que l'intéressé n'avait pas respecté le délai au 15 mars 2016 pour présenter cette demande et n'avait pas fourni toutes les indications relatives à son projet, de sorte

qu'il ne pouvait pas l'examiner ni se déterminer sur sa viabilité. Il a par ailleurs relevé que le fait de prendre des vacances durant la phase d'élaboration de l'activité indépendante lui laissait penser que cette phase était déjà achevée.

Le 30 mars 2016, la Division juridique des ORP a signifié à l'assuré qu'il s'avérait qu'une décision de refus de SAI avait été rendue à son encontre et qu'elle était par conséquent amenée à statuer sur son aptitude au placement compte tenu de sa volonté de démarrer une activité indépendante. Elle l'a invité à répondre à une série de questions et à lui transmettre notamment toute plaquette publicitaire concernant son entreprise, une carte de visite et une adresse Internet, ainsi que les comptes de pertes et profits de l'année précédente attestés par un fiduciaire si l'entreprise avait été créée il y a plus d'une année.

Le 5 avril 2016, l'assuré a formé opposition à l'encontre la décision précitée. Il a exposé qu'il ne savait pas que le délai pour transmettre sa demande de SAI allait être si court, qu'il avait déjà prévu des vacances qu'il ne pouvait pas annuler du 14 au 28 mars 2016 et qu'il avait avisé sa conseillère ORP qu'il préparerait son dossier à son retour.

Dans un courrier du même jour, l'assuré a répondu comme suit aux questions qui lui ont été posées par la Division juridique des ORP :

« 1. [Quelles sont vos dispositions et disponibilités à l'exercice d'une activité salariée ?]

Aucune

2. [Quels sont vos objectifs professionnels ?]

Devenir chauffeur de taxi indépendant

3. [Dans quelle mesure vous allez renoncer à votre fonction dans votre entreprise pour la reprise d'une activité professionnelle ou pour suivre une mesure octroyée par l'ORP (cours, stage, PET [programme d'emploi temporaire], etc.) ?]

Dans la mesure de mes disponibilités

4. [Le but précis de l'entreprise et à quelle date cette dernière a été créée ?]

Chauffeur de taxi indépendant au 01.04.2016

5. [Le taux précis pour lequel vous êtes disponible pour un emploi ?]

0%

6. [Quels sont les jours, ou quelles sont les demi-journées de la semaine consacrées à cette activité indépendante ?]

Je suis en attente de la décision de la SUVA [Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents] (voir annexe)

7. [A contrario à la question précédente, les jours et les heures précis durant lesquels vous êtes disponible à l'exercice d'une activité salariée ou pour participer à une mesure octroyée par l'ORP (cours, stage, etc.) ?]

0%

8. [Le temps consacré aux démarches administratives et à la prospection, etc ?]

0%

9. [Si vous avez l'intention d'augmenter à court terme votre activité dans cette société en raison de votre chômage ? Dans l'affirmative jusqu'à quel taux ?]

Jusqu'à 100%

10. [Le revenu retiré de cette activité ?]

En ce moment je n'ai aucun revenu

11. [Si vous avez du stock ? Dans l'affirmative, de quelle nature et pour quel montant ?]

J'ai un véhicule qui est déjà équipé pour être utilisé comme taxi indépendant

12. [Si vous allez retirer votre 2^{ème} pilier pour la création de cette activité indépendante ?]

Non

13. [De quelle manière vous vous acquittez de vos charges sociales dans le cadre de cette activité indépendante ?]

Je paie les charges sociales obligatoires

14. [De quelle manière vous êtes affilié auprès d'une caisse AVS (veuillez nous remettre tout document relatif à votre affiliation et taxation) ?]

Voir document annexé

15. [Si vous avez conclu un bail à loyer pour vos locaux commerciaux (veuillez nous en remettre une copie) ?]

Néant

16. [Si vous avez engagé du personnel (veuillez nous remettre une copie des contrats de travail) ?]

Néant

17. [Si vous avez des associés ? Dans l'affirmative, veuillez nous indiquer leur nom, prénom et fonction.]

Néant

18. [Le but à court, moyen et long terme de votre entreprise ?]

Pouvoir (sic) exercer mon activité de manière indépendante et autonome

19. [Si vous êtes assuré contre le risque accident dans le cadre de votre activité indépendante ? Dans l'affirmative, veuillez nous remettre une copie de votre contrat d'assurance.]

Voir document annexé

20. [Quel était votre horaire de travail dans le cadre de votre dernier emploi ?]

Mon horaire était de 7h à 8heures par jour, je tiens à préciser que cet horaire pouvait se faire nuit, les jours fériés et week-end ».

L'assuré a également indiqué à la Division juridique des ORP l'adresse du site Internet de sa société ainsi que le numéro vert de sa centrale téléphonique, précisant que sa plaquette publicitaire et ses cartes de visites étaient en cours d'impression. Il a par ailleurs transmis les documents suivants :

- la carte grise de son véhicule délivrée le 22 décembre 2015, mentionnant le transport professionnel de personnes comme usage spécial ;
- la police d'assurance responsabilité civile de son véhicule, datée du 31 décembre 2015, indiquant comme genre d'utilisation le transport professionnel de personnes ;
- une autorisation B d'exploiter un service de taxis sans permis de stationnement pour un véhicule, valable pour l'année 2016, qui lui a été délivrée le 8 janvier 2016 ;
- des factures du 25 janvier 2016 relatives à la création du site Internet de sa société ;
- une décision du 15 février 2016 de l'Office fédéral de la communication, lui attribuant un numéro d'appel gratuit ;
- un courrier du 15 mars 2016 de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, selon lequel l'intéressé avait demandé son affiliation en

qualité de personne de condition indépendante pour son activité de taxi dès le 1^{er} avril 2016 ;

- un courrier de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents du 21 mars 2016, lui demandant de lui adresser des documents afin de déterminer si l'activité exercée était de nature indépendante ou dépendante.

Par décision sur opposition du 8 juin 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision de l'ORP du 18 mars 2016. Rappelant que le SAI ne pouvait être octroyé que pendant la phase de planification et de préparation du projet d'activité indépendante, il a constaté qu'après avoir contacté sa conseillère le 8 mars 2016 pour l'informer qu'il souhaitait débiter une activité indépendante au 1^{er} avril 2016, l'intéressé était parti en vacances du 14 au 28 mars 2016, ce qui démontrait qu'il ne subsistait plus de période de planification ou de préparation de son projet avant le début de son activité, respectivement que celle-ci avait déjà été effectuée auparavant.

B. Par acte du 5 juillet 2016 (date du timbre postal) adressé au SDE, H. _____ a déclaré reformuler une opposition à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant implicitement à sa réforme en ce sens que le SAI lui était accordé. Il a expliqué que comme il était en vacances, il n'avait pas pu remplir les documents demandés dans le délai imparti, qu'il était de toute façon incapable de remplir ce formulaire seul et avait besoin d'aide pour le faire et qu'il pensait que le fait de rendre le formulaire à son retour de vacances engendrerait seulement un décalage pour la reprise de son activité indépendante. Le 6 juillet 2016, le SDE a transmis cet écrit à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal comme objet de sa compétence.

Dans sa réponse du 9 septembre 2016, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition du 8 juin 2016. Il a rappelé que la demande de SAI n'avait pas été déposée dans le

délai imparti, relevant que si le recourant avait besoin d'aide pour remplir les documents, il lui appartenait de contacter l'ORP à ce sujet avant son départ en vacances, ce qu'il n'avait pas fait. Il s'est référé pour le surplus aux motifs de sa décision.

Invité à répliquer, le recourant n'a pas procédé.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA). Selon l'art. 39 al. 2 LPGA, applicable par analogie au délai de recours (*cf.* art. 60 al. 2 LPGA), lorsqu'une partie s'adresse en temps utile à un assureur incompétent, le délai est réputé observé.

Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD). Un membre de cette cour statue en tant que juge unique

sur les recours dont la valeur litigieuse n'excède pas 30'000 fr. (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, déposé en temps utile auprès de l'intimé, de sorte que le délai est réputé observé conformément à l'art. 39 al. 2 LPGA, selon les formes prescrites par la loi, le recours est recevable. La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr., la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique.

2. a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble, mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164 ; ATF 125 V 413 consid. 2c ; ATF 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) Le litige porte en l'occurrence sur la question de savoir si le recourant pouvait prétendre à des indemnités journalières de soutien à l'activité indépendante.

3. a) A teneur de l'art. 59 al. 1 LACI, l'assurance alloue des prestations financières au titre de mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés - à savoir les personnes qui réunissent les conditions de droit à l'indemnité au sens de l'art. 8 LACI - et des personnes menacées de chômage. Selon l'art. 59 al. 2 LACI, les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi ; elles ont notamment pour but (let. a) d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable, (let. b) de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail, (let. c) de diminuer le risque de chômage de longue

durée et (let. d) de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle.

Ces buts constituent des conditions préalables d'octroi des mesures de marché du travail, l'assuré devant remplir de surcroît les conditions générales et spécifiques à chaque mesure, telles que mentionnées à l'art. 59 al. 3 LACI (Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 20 *ad* art. 59 LACI).

Les mesures relatives au marché du travail comprennent des mesures de formation, des mesures d'emploi et des mesures spécifiques (art. 59 al. 1^{bis} LACI), dont font notamment partie les mesures de soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante (*cf.* art. 71a ss LACI).

b) 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 90 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 de SAI 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 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, 1^{re} phrase, LACI).

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 Rubin, *op. cit.*, 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 (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). Enfin, le droit au versement desdites indemnités n'est possible qu'à l'issue de l'écoulement du délai d'attente, le SAI étant la seule mesure spécifique ne pouvant être accordée durant un délai d'attente (Rubin, *op. cit.*, n. 15 *ad art.* 71a-71d LACI).

c) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 139 V 176 consid. 5.3 ; ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

4. En l'espèce, le recourant a fait savoir à sa conseillère ORP le 8 mars 2016 qu'il allait débiter une activité indépendante de chauffeur de taxi au 1^{er} avril 2016 et a demandé à pouvoir bénéficier du SAI. Une demande de SAI à compléter dans un délai au 15 mars 2016 lui a été adressée le jour même. La demande de SAI n'a toutefois pas été déposée dans le délai imparti, de sorte que l'ORP n'a pas pu l'examiner sur les plans formel et matériel.

Le recourant explique le non-respect de ce délai par le fait qu'il était en vacances du 14 au 28 mars 2016 et qu'il avait besoin d'aide pour remplir le formulaire de demande. Ces arguments ne lui sont toutefois d'aucun secours. En effet, au vu du bref laps de temps entre sa demande du 8 mars 2016 et le début de son activité au 1^{er} avril 2016 et compte tenu du fait que des indemnités journalières de SAI ne sont octroyées que pour la phase de planification ou de préparation d'un projet d'activité

indépendante, il appartenait à l'intéressé de respecter le délai qui lui était imparti. Pour les mêmes raisons, il ne saurait être reproché à l'ORP d'avoir imparti un délai au 15 mars 2016 pour présenter la demande. De plus, si le recourant avait besoin d'aide pour remplir sa demande de SAI, il avait tout loisir de solliciter l'assistance de sa conseillère entre la réception du formulaire à compléter et son départ en vacances. Or, il s'est contenté de lui adresser un courriel le 11 mars 2016 pour lui indiquer qu'il partirait en vacances pour deux semaines dès le 14 mars suivant, qu'il n'arrivait pas à remplir la demande lui-même et qu'il la déposerait à son retour.

En outre et surtout, le fait que l'intéressé ne disposait plus que de deux jours entre son retour de vacances et le début de son activité au 1^{er} avril 2016 d'une part et, d'autre part, les nombreuses formalités entreprises dès le mois de décembre 2015 démontrent qu'il avait déjà effectué les démarches de préparation et de planification de son projet d'activité de chauffeur de taxi indépendant avant même de requérir le SAI le 8 mars 2016, respectivement qu'elles étaient vraisemblablement déjà terminées avant son départ en vacances. En effet, entre les mois de décembre 2015 et mars 2016, le recourant a fait inscrire sur la carte grise de son véhicule le transport professionnel de personnes comme usage spécial, a conclu une police d'assurance responsabilité civile pour son véhicule pour une utilisation de transport professionnel de personnes, a obtenu une autorisation B d'exploiter un service de taxis sans permis de stationnement pour l'année 2016, a fait créer un site Internet pour sa société de taxi, a obtenu un numéro d'appel gratuit et a requis son affiliation en qualité de personne de condition indépendante dès le 1^{er} avril 2016 auprès des organismes compétents.

Compte tenu de ce qui a été exposé et du fait que des indemnités journalières de SAI sont octroyées uniquement pour la phase de planification ou de préparation d'un projet d'activité indépendante, c'est à bon droit que l'intimé a rejeté la demande de SAI du recourant.

5. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient finalement pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA ; art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 8 juin 2016 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 :

- H. _____
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage
- Secrétariat d'Etat à l'économie

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 :