

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 22 août 2017

Composition : Mme THALMANN, présidente
Mmes Di Ferro Demierre et Dessaux, juges
Greffière : Mme Mestre Carvalho

Cause pendante entre :

F. _____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée.

Art. 9, 9a et 13 LACI.

E n f a i t :

A. F._____ (ci-après : l'assuré), né en 1959, a été engagé à partir du 1^{er} mars 2010 en tant que conseiller économique par l'entreprise S._____ SA. Licencié pour le 8 juillet 2012, l'assuré s'est annoncé le 28 juin 2012 auprès de l'Office régional de placement de M._____ (ci-après : l'ORP) en tant que demandeur d'emploi. Il a revendiqué l'indemnité de chômage dès le 16 juillet 2012. Un délai-cadre d'indemnisation de deux ans lui a été ouvert à compter du 9 juillet 2012.

Du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2013, l'assuré a bénéficié d'allocations d'initiation au travail (AIT) octroyées par l'ORP dans le cadre d'une activité de formateur d'entreprise pour le compte de l'employeur Organisme A._____ -C._____. L'intéressé a ensuite poursuivi son activité au sein de la société susdite jusqu'au 30 novembre 2013.

Dès le mois de janvier 2014, l'assuré s'est annoncé auprès de la caisse de compensation compétente en tant que personne de condition indépendante sous la raison individuelle « L._____ Consulting » avant de faire radier son dossier d'indépendant par courriel du 12 octobre 2015, avec effet au 30 septembre 2015.

En date du 12 octobre 2015, l'intéressé s'est à nouveau annoncé à l'ORP. Dans ce contexte, le délai-cadre d'indemnisation ouvert le 9 juillet 2012 a été prolongé au 8 juillet 2016.

Le 1^{er} juin 2016, l'assuré a adressé le courrier suivant à la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la CCH ou la Caisse) :

"Madame, Monsieur,

Ma conseillère auprès de l'ORP de M._____ me suggère de vous écrire afin d'être parfaitement informé de ma futur[e] situation financière auprès de votre caisse.

En effet, selon le décompte du mois de mai de cette année, j'ai pris en compte le « solde droit » de 327 jours qui est inscrit. Il est

mentionné que le délai[-]cadre s'arrête au 08.07.2016, soit dans environ un mois. Pour moi, il allait de soi que vous remettiez un nouveau « délai[-]cadre » afin de pouvoir « utiliser » les 327 jours restant.

Naturellement, mon objectif n'est pas « d'utiliser » ces jours, mais bien de retrouver au plus vite un emploi. [...]"

Répondant à ce courrier le 6 juin 2016, la Caisse, par son agence de M._____, a exposé que l'éventuelle ouverture d'un nouveau délai-cadre dès le 9 juillet 2016 serait examinée lors du traitement du dossier de l'assuré prévu pour ce mois-là, l'intéressé étant invité dans l'intervalle à remplir une nouvelle demande d'indemnités.

L'assuré a par conséquent complété, le 20 juin 2016, un formulaire de demande d'indemnités de chômage aux termes duquel il a revendiqué l'indemnité à compter du 9 juillet 2016.

Le 26 juillet 2016, a été établi un décompte de prestations pour le mois de juillet 2016 dont il ressortait notamment ce qui suit :

"Délai-cadre 09.07.12 - 08.07.16	Droit maximum	520
Etat des compteurs au 26.07.16		
- Indemnités journalières perçues		221.0
- Jours maladie perçus		1.0
- Solde des jours d'indemnisation sans contrôle		15.0
	Solde droit	299.0"

Par décision du 26 juillet 2016 également, la Caisse, soit pour elle son agence de M._____, a refusé de donner suite à la demande d'indemnisation présentée le 9 juillet 2016 [sic], considérant que l'assuré ne remplissait pas les conditions relatives à la période de cotisation. En effet, durant le délai-cadre de cotisation allant du 9 juillet 2014 au 8 juillet 2016, l'intéressé ne justifiait d'aucune activité soumise à cotisation du point de vue de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ou de l'assurance-chômage.

Par acte du 18 août 2016, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision. Il a essentiellement allégué qu'il avait toujours cotisé à l'AVS en qualité d'indépendant ou de personne touchant

des prestations de l'assurance-chômage, qu'il n'avait jamais fait valoir de demande de soutien pour son activité indépendante et qu'il avait été officiellement affilié auprès de la Caisse AVS de la Fédération [...] du 1^{er} janvier 2014 au 12 octobre 2015. Cela étant, il a sollicité la prolongation du délai-cadre d'indemnisation, respectivement l'ouverture d'un nouveau délai-cadre dans la mesure où, selon le dernier décompte de prestations, il disposait encore d'un solde de 299 indemnités au 9 juillet 2016.

Par décision sur opposition du 27 septembre 2016, la Caisse, par sa Division juridique, a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 26 juillet précédent. Dans sa motivation, elle a exposé en particulier que le délai-cadre d'indemnisation (ordinaire) ouvert le 9 juillet 2012, pour deux ans, avait pris fin le 8 juillet 2014 et que, lors de sa nouvelle annonce à l'assurance-chômage le 12 octobre 2015, l'assuré ne pouvait pas prétendre à un nouveau délai-cadre d'indemnisation, attendu qu'il n'avait pas cotisé pendant douze mois au moins durant le délai-cadre de cotisation allant du 12 octobre 2013 au 11 octobre 2015. En effet, il avait certes travaillé pour l'Organisme A. _____ -C. _____ jusqu'au 30 novembre 2013 mais avait pour le reste exercé une activité indépendante qui ne pouvait être prise en compte. En revanche, l'assuré pouvait prétendre à une prolongation de deux ans de son délai-cadre d'indemnisation initial, soit jusqu'au 8 juillet 2016, dès lors qu'il avait débuté son activité indépendante au 1^{er} janvier 2014 sans l'aide de l'assurance-chômage, soit à l'intérieur du délai-cadre ouvert le 9 juillet 2012, et qu'il ne justifiait pas d'une période de cotisation suffisante lors de sa réinscription. C'était dans ce délai prolongé qu'il avait droit au versement du solde de ses indemnités journalières. Quant à l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation à compter du 9 juillet 2016, la Caisse a observé que l'assuré ne pouvait se prévaloir d'aucune période de cotisation dans le délai-cadre y relatif allant du 9 juillet 2014 au 8 juillet 2016, de sorte qu'un droit à l'indemnité de chômage ne pouvait lui être reconnu sur cette base. Il était également souligné, au surplus, que l'intéressé n'aurait de toute façon pas pu percevoir son solde d'indemnités à l'intérieur d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation, puisque tout transfert d'indemnités était exclu lors d'un changement de délai-cadre.

B. F._____ a recouru le 26 octobre 2016 (date du sceau postal) devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation et à l'« *ouverture d'un nouveau délai-cadre pour 299 jours* ». En substance, le recourant renvoie à l'argumentation développée dans son opposition du 18 août 2016. Il fait par ailleurs valoir qu'il se trouve dépourvu de moyens financiers depuis le 9 juillet 2016.

Appelée à se prononcer sur le recours, l'intimée en a proposé le rejet par réponse du 24 novembre 2016.

Aux termes de sa réplique du 15 décembre 2016, le recourant a confirmé sa position.

E n d r o i t :

1. a) 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 (cf. art. 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 (cf. art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent (cf. art. 100 al. 3 LACI ; cf. art. 119 et 128 al. 1 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 (cf. art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, interjeté dans le respect du délai et des autres conditions de forme prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

b) 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 (cf. art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (cf. art. 93 let. a LPA-VD).

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 (cf. ATF 125 V 413 consid. 2c et 110 V 48 consid. 4a ; cf. RCC 1985 p. 53).

b) En l'occurrence, le litige porte sur le droit du recourant à obtenir des indemnités journalières de chômage à compter du 9 juillet 2016.

3. a) Une des exigences cumulatives à satisfaire pour l'octroi de l'indemnité de chômage est, en vertu de l'art. 8 al. 1 let. e LACI, de remplir les conditions relatives à la période de cotisation (cf. art. 13 LACI) ou d'en être libéré (cf. art. 14 LACI). Des délais-cadres de deux ans s'appliquent, en règle générale, aux périodes d'indemnisation et de cotisation (cf. art. 9 al. 1 LACI). Le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (cf. art. 9 al. 2 LACI). Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt (cf. art. 9 al. 3 LACI). Celui qui, dans les limites du délai-cadre, a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation (cf. art. 13 al. 1 LACI).

b) Si la Confédération a reçu le mandat constitutionnel d'offrir la possibilité aux indépendants de s'assurer à l'assurance-chômage (cf.

art. 114 al. 2 let. c Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]), un système visant à compenser la perte de revenu des indépendants n'a toutefois jamais vu le jour. Un soutien à l'activité indépendante a bien été institué (cf. art. 71a ss LACI), de même qu'un aménagement des délais-cadres en faveur des indépendants (cf. art. 9a LACI), mais aucune compensation de la perte de gain liée à la cessation d'une activité indépendante n'a toutefois été instaurée (cf. Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève//Zurich/Bâle 2014, n° 2 ad art. 9a LACI p. 85).

Ainsi, seuls les salariés (ou travailleurs) qui ne font pas l'objet d'une exception prévue par la LACI sont affiliés obligatoirement à l'assurance-chômage. Les indépendants ne sont pas affiliés et ne versent pas de cotisation d'assurance-chômage. Ils peuvent en revanche bénéficier à certaines conditions de droits acquis ou en cours d'acquisition se rapportant à des périodes durant lesquelles ils étaient parties à un rapport de travail. Sauf exceptions, les différentes indemnités ne sont donc attribuées qu'aux personnes ayant le statut de salarié (cf. Rubin, op. cit., n° 1 ad art. 2 LACI p. 64).

c) Sous le titre « *Délais-cadres pour les assurés qui entreprennent une activité indépendante sans l'aide de l'assurance-chômage* », l'art. 9a LACI a la teneur suivante :

"1 Le délai-cadre d'indemnisation de l'assuré qui a entrepris une activité indépendante sans toucher les prestations visées aux art. 71a à 71d est prolongé de deux ans aux conditions suivantes :

- a. un délai-cadre d'indemnisation courait au moment où l'assuré a entrepris l'activité indépendante ;
- b. l'assuré ne peut pas justifier d'une période de cotisation suffisante au moment où il cesse cette activité et du fait de celle-ci.

2 Le délai-cadre de cotisation de l'assuré qui a entrepris une activité indépendante sans toucher de prestations est prolongé de la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum.

3 L'assuré ne peut toucher au total plus que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27."

L'art. 9a LACI permet aux assurés qui se sont lancés dans une activité indépendante sans demander d'indemnités journalières au titre des art. 71a ss LACI de bénéficier, sous certaines conditions, d'une prolongation de deux ans au maximum du délai-cadre d'indemnisation (al. 1) ou du délai-cadre de cotisation (al. 2).

En ce qui concerne plus précisément l'art. 9a al. 1 LACI, il vise le cas où le délai-cadre d'indemnisation court au moment où l'assuré débute son activité indépendante. Dans cette éventualité, le délai-cadre expire pendant l'exercice de cette activité (cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision de la loi sur l'assurance-chômage, FF 2001 2123, p. 2156 ; cf. ATF 138 V 50 consid. 2 ; cf. Rubin, op. cit., n° 7 ad art. 9a LACI p. 87). Une relation de causalité doit exister entre l'exercice d'une activité indépendante et l'absence de période de cotisation suffisante (cf. Rubin, loc. cit.).

Quant à l'art. 9a al. 2 LACI, il vise la situation où une prolongation du délai-cadre d'indemnisation n'entre pas en ligne de compte, aucun délai-cadre d'indemnisation n'étant ouvert (cf. message précité loc. cit. ; cf. ATF 138 V 50 consid. 2 et 4.4).

L'art. 9a LACI est subsidiaire à l'art. 13 LACI, en ce sens qu'il ne peut s'appliquer que lorsque les conditions de cotisation ne sont pas réunies (cf. art. 9a al. 1 let. b LACI). Le délai-cadre prolongé selon l'art. 9a al. 1 LACI est remplacé par un nouveau délai-cadre d'indemnisation dès que l'assuré qui a épuisé son droit à l'indemnité remplit les conditions d'ouverture de ce délai-cadre (cf. art. 3a al. 3 OACI). L'allongement des délais-cadres n'augmente en aucun cas le nombre maximal d'indemnités journalières (cf. Rubin, op. cit., n° 4 ad art. 9a LACI p. 86).

4. En l'espèce, il est constant que le recourant s'est vu ouvrir un délai-cadre d'indemnisation de deux ans à compter du 9 juillet 2012, arrivant à échéance le 8 juillet 2014. Dans ce contexte, après une prise d'emploi auprès de l'entreprise Organisme A. _____ -C. _____ avec octroi d'AIT pour la période du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2013,

l'assuré a poursuivi son activité auprès de cet employeur jusqu'au 30 novembre 2013, avant de se lancer comme indépendant sous la raison individuelle « L._____ Consulting » dès le 1^{er} janvier 2014, démarche qu'il a accomplie sans l'aide de l'assurance-chômage. Conformément à la législation en vigueur, l'intéressé est par ce biais sorti du cercle des personnes assurées au sens de la LACI (cf. consid. 3b supra).

Il est par ailleurs admis que l'assuré a mis un terme à son activité indépendante avec effet au 30 septembre 2015. L'intéressé s'est conséquemment réinscrit à l'assurance-chômage le 12 octobre 2015. Il est alors apparu qu'il n'avait pas exercé d'activité soumise à cotisation durant douze mois au moins à l'intérieur du délai-cadre de cotisation y relatif allant du 12 octobre 2013 au 11 octobre 2015 (cf. art. 9 al. 3 et 13 al. 1 LACI). En effet, si son activité salariée pour Organisme A._____ - C._____ pouvait certes être comptabilisée du 12 octobre au 30 novembre 2013, l'intéressé avait en revanche exercé dès le 1^{er} janvier 2014 une activité indépendante hors du cadre de l'assurance-chômage, et ce jusqu'au 30 septembre 2015. En revanche, l'assuré satisfaisait aux exigences posées pour une prolongation de son délai-cadre d'indemnisation initial, dès lors qu'il avait entrepris - sans soutien étatique - une activité indépendante à l'intérieur dudit délai et que sa période de cotisation s'en trouvait insuffisante (cf. art. 9a al. 1 LACI). C'est par conséquent à juste titre que la CCH a prolongé de deux ans le délai-cadre d'indemnisation du recourant - qui allait à la base du 9 juillet 2012 au 8 juillet 2014 - jusqu'au 8 juillet 2016.

Or, le système légal ne prévoit pas de prolongation supplémentaire à l'issue des deux ans prévus par l'art. 9a al. 1 LACI. Partant, dès le 9 juillet 2016, seule entrain en ligne de compte l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation au sens de l'art. 9 al. 2 LACI, pour autant que les conditions légales - prévues par l'art. 13 al. 1 LACI - fussent remplies. Sur ce point, force est de constater qu'en l'occurrence, dans le délai-cadre de cotisation courant du 9 juillet 2014 au 8 juillet 2016, le recourant ne comptabilise toujours pas de période de cotisation sur douze mois au moins, ayant exercé comme indépendant jusqu'au

30 septembre 2015 avant de se réinscrire à l'assurance-chômage. On ajoutera, au demeurant, que l'assuré ne réalise aucun motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation (cf. art. 14 LACI). Par voie de conséquence, la Caisse ne pouvait que dénier le droit du recourant à l'indemnité journalière de chômage à compter du 9 juillet 2016, l'intéressé ne remplissant pas les exigences légales en matière de cotisation.

Pour le surplus, il y a lieu de souligner que les prérogatives liées au nombre maximal d'indemnités de chômage sont limitées dans le temps à la période correspondant au délai-cadre d'indemnisation. Elles ne peuvent être utilisées au-delà de la fin de ce délai-cadre. Même dans le cas où l'assuré réunit les conditions d'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation, des prérogatives liées au délai-cadre précédent qui n'auraient pas été utilisées ne peuvent être reportées dans le nouveau délai-cadre (cf. TFA C 122/05 du 11 octobre 2005 consid. 2.2 ; cf. Rubin, op. cit., n° 13 ad art. 9 LACI p. 84). Il suit de là qu'en l'espèce, le solde de 299 indemnités journalières que le recourant n'a pas touché dans le délai-cadre (prolongé) allant du 9 juillet 2012 au 8 juillet 2016 ne peut être reporté au-delà du terme de ce délai-cadre, soit le 8 juillet 2016, ceci qu'un nouveau délai-cadre d'indemnisation soit ouvert ou non.

En conclusion, sans remettre en cause le parcours du recourant, la Cour de céans ne peut toutefois - à la rigueur du droit - que se rallier à l'opinion de la caisse intimée.

5. a) Au vu de ce qui précède, le recours est mal fondé et il doit être rejeté, la décision attaquée étant confirmée.

b) Il n'est pas perçu de frais de justice (cf. art. 61 let. a LPGA), ni alloué de dépens dans la mesure où le recourant, au demeurant non assisté des services d'un mandataire professionnel pour la défense de ses intérêts, n'obtenant finalement pas gain de cause (cf. art. 61 let. g LPGA *a contrario* et art. 55 al. 1 LPA-VD).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 27 septembre 2016 par la Caisse cantonale de chômage, Division juridique, est confirmée.

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

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- F. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- 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).

La greffière :