

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 10 août 2020

Composition : M. PIGUET, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

V._____, à [...], recourante, représentée par Me Paul-Arthur Treyvaud,
avocat à Yverdon-les-Bains,

et

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

Art. 71a al. 1, 71b al. 1 - 3 et 71d al. 1 LACI ; 95a et 95b OACI

E n f a i t :

A. **a)** V. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) est née en [...]. Titulaire d'un brevet pour l'enseignement dans les classes primaires obtenu le [...], elle bénéficie d'une longue expérience (près de trente ans) dans le domaine de l'enseignement pour des classes de niveaux 1 à 6 HarmoS. Le 24 août 2017, elle s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement (ORP) d' [...] comme demandeuse d'emploi à 100 %. Revendiquant des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} septembre 2017, elle a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans, courant jusqu'au 31 août 2019, par la Caisse de chômage [...] à [...].

b) Le 2 juillet 2018, l'assurée a demandé le financement, par l'assurance-chômage, d'une formation de base de coach professionnel, du 8 septembre 2018 au 16 mars 2019 (quinze samedis), auprès de W. _____, Institut Suisse de Coaching & Formation (ISCF) à [...].

Par décision du 27 juillet 2018, l'ORP a refusé à l'assurée sa demande de participation au cours individuel précité au titre de mesure relative au marché du travail. Il a considéré que l'assurée ne disposait pas de qualifications professionnelles insuffisantes ou dépassées, que la durée de la formation ne permettait pas une réinsertion rapide, qu'un tel cours ne conduisait en général qu'à des emplois à faible taux d'occupation, alors que l'intéressée était inscrite au chômage à 100 %, et que la formation convoitée n'était pas susceptible d'améliorer l'aptitude au placement.

Par décision du 28 septembre 2018, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé), a rejeté l'opposition formée le 6 août 2018 à l'encontre de la décision précitée, au motif que la formation en question était assimilée, dans le cadre de l'assurance-chômage, à du perfectionnement et qu'elle ne pouvait donc pas être prise en charge.

c) Le 16 avril 2019, l'assurée s'est rendue à un entretien auprès de son conseiller ORP. Il ressort notamment ce qui suit du procès-verbal établi le même jour :

L'assurée vient au suivi.

Je reprends le dossier ce jour, car plusieurs rdvs [rendez-vous] reportés.

Lui demande de me faire un mail avec les dates des derniers remplacements.

Fin du dernier remplacement le 11.04.2019.

Me dit qu'elle travaille aussi pour le Journal J. _____ à [...], mais sur appel.

A fait une formation de coaching de vie, mais refusée par SDE.

Me dit qu'elle organise des ateliers créatifs chez elle, mais m'explique qu'elle n'a pas besoin de le déclarer....Lui explique que je ne suis pas tant sûr. Et lui demande de regarder avec La CCH [Caisse cantonale de chômage].

Lui propose du coaching, via TRE [Technique de recherche d'emploi], IPT [Intégration pour tous], Ressources Emploi...mais me répond qu'elle n'a pas besoin de coaching, elle sait ce qu'elle veut.

Passons du temps sur la partie « activité indépendante », car tout est flou. Me dit être inscrite dans une caisse de compensation, mais pas entièrement comme indépendante, selon ses dires [...]

Le 15 mai 2019, l'assurée a écrit à son conseiller ORP qu'elle avait présenté une trentaine d'offres d'emploi pour ses services de coach sans grand succès et que, après mûre réflexion, elle estimait plus judicieux d'ouvrir son propre bureau. Elle demandait ainsi à pouvoir bénéficier de la mesure « création d'entreprise ». Le conseiller lui a répondu le lendemain qu'il avait besoin au préalable de l'attestation de son statut d'indépendante auprès de la caisse AVS.

Par courrier du 27 mai 2019, l'assurée a expliqué qu'à défaut de soutien de la part de son précédent conseiller ORP, elle avait réalisé des gains intermédiaires sous la forme de remplacements dans l'enseignement, dont le dernier du 20 février au 11 avril 2019 à [...]. En raison de son éloignement du domaine de l'enseignement, elle a

également indiqué s'être lancée parallèlement à ses recherches d'emploi, dans des ateliers créatifs pour adultes et adolescents à son domicile et avoir suivi une formation dans le coaching de vie du 8 septembre 2018 au 15 (recte : 16) mars 2019, financée de sa poche. S'agissant de l'emploi d'auxiliaire de santé qu'elle avait débuté auprès de « D._____ », il lui était possible d'en augmenter le temps moyennant le suivi d'un cours auprès de la P._____ qu'elle n'était toutefois pas en mesure de financer.

Le 19 juin 2019, l'assurée s'est rendue à un entretien de contrôle à l'ORP. A cette occasion, elle a indiqué toujours rechercher un emploi à 100 %. Dans le procès-verbal d'entretien du même jour, il est écrit que : « Pour la demande SAI suite à un entretien téléphonique, l'assurée a clairement mentionné que l'activité indépendante s'oriente vers l'organisation d'ateliers pour adultes, enfants et adolescents complétée par une activité de coaching. De ce fait la SAI est refusée pour les raisons suivantes : il n'y a plus de phase d'élaboration car l'assurée organise déjà des ateliers et possède des locaux adaptés à son domicile. L'activité indépendante est déjà active (attestation d'affiliation et article de presse). L'assurée assure qu'elle n'a jamais dit que la demande SAI était pour une activité indépendante d'organisation d'atelier et de coaching mais uniquement pour du coaching ce que le CP refuse d'entendre au vu du téléphone réalisé. Afin de pouvoir apporter la décision à cette mesure, le CP complète les informations et transmet les documents nécessaires à l'assurée. Selon la check-list, l'assurée doit fournir un extrait de l'office des poursuites chose que l'assurée ne peut pas, selon ses dires, payer pour l'instant faute de moyens. Le CP lui rappelle que le nombre d'IC diminue et de ce fait compromet la SAI. L'assurée mentionne que le début de l'activité indépendante serait au plus tôt en septembre 2019 voir[e] janvier 2020 si une mesure de contrôle de disponibilité est mis[e] en place ».

Lors d'un entretien du 25 juillet 2019 à l'ORP, l'assurée a confirmé rechercher un emploi à plein temps et travailler en gains intermédiaires à environ 50 % pour «D._____ » ainsi qu'à 20 % dans le journal «J._____».

Le 15 août 2019, l'assurée a remis à l'ORP sa formule de demande de soutien à l'activité indépendante, tendant au versement de nonante indemnités journalières à partir du 26 août 2019 pour un projet de « Coaching en développement personnel » avec début d'activité prévu « dès la fin des prestations de chômage 01.11.19 ». Elle pensait travailler d'abord à son domicile puis trouver un local seule ou à partager en ville, mais n'avoir pour l'heure rien entrepris en ce sens. Elle n'avait pas pris d'engagements avec son projet, disposant de « cobayes » pour la certification de sa formation. Elle n'avait par ailleurs aucune intention de s'associer avec autrui ou d'engager du personnel. S'agissant des aspects financiers, elle n'avait pas les fonds propres nécessaires au démarrage de son activité, mais pensait les obtenir en baissant son taux de travail auprès de «D. _____ » après le démarrage de son projet en plus des revenus des ateliers créatifs de « K. _____ » ; elle estimait ainsi être en mesure de pouvoir vivre de son activité dans un délai de six mois à une année. Elle a établi le budget d'exploitation pour la première année d'exercice comme suit :

Chiffre d'affaires estimé	Fr.	
Frais d'investissement [...]	Fr.	6'200.00
Frais d'exploitation [...]	Fr.	1'000.00
Charges salariales [...]	Fr.	5'000.00
Amortissement [...]	Fr.	
Bénéfice net escompté [...]		
Résultat net [...]	Fr.	12'200.00

Sous la rubrique « commentaires et/ou indications complémentaires » du formulaire, l'assurée a écrit : « j'ai besoin d'une aide pour élaborer le business plan ».

Par décision du 21 août 2019, l'ORP a refusé la demande de soutien à l'activité indépendante, au motif qu'étant déjà inscrite auprès d'une caisse de compensation et pratiquant déjà une activité indépendante de « créatrice d'ateliers pour adultes et adolescents », la mise en place de coaching en développement personnel devait être considérée comme une extension de cette activité indépendante.

Statuant sur l'opposition formée le 23 septembre 2019 par l'assurée, le SDE l'a rejetée par décision sur opposition du 17 octobre 2019.

B. **a)** Par acte du 21 novembre 2019, V._____, représentée par Me Paul-Arthur Treyvaud, a saisi la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal d'un recours contre la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation et au renvoi de la cause « à l'ORP afin qu'il prenne une décision dans le sens des considérants qui seront rendus et, accordant la SAI à la recourante ». Réitérant ses explications selon lesquelles elle souhaitait exercer une activité de coach personnel en complément de l'activité développée dans le domaine artistique, elle a reproché aux organes de l'assurance-chômage d'avoir assimilé à tort la formation de coaching avec ses ateliers créatifs. Elle a par ailleurs rappelé ne pas avoir encore acquis sa formation dans le domaine du coaching en développement personnel, mais être dans une phase de planification et de préparation du projet d'activité indépendante, ce qui lui ouvrirait le droit aux indemnités litigieuses.

b) Le SDE a répondu au recours le 16 décembre 2019 en proposant son rejet. Il a souligné que l'assurée n'avait présenté aucune esquisse de projet d'activité indépendante économiquement viable et a renvoyé pour le surplus aux considérations de la décision querellée.

c) Le 14 février 2020, l'assurée a confirmé ses conclusions et versé un business plan établi par ses soins.

d) Aux termes de ses déterminations du 9 mars 2020, le SDE a derechef conclu au rejet du recours.

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 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 porte sur la question de savoir si la recourante était en droit de prétendre à une mesure de soutien à l'activité indépendante et aux indemnités journalières y relatives.

3. 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 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).

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 (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 admise 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).

4. a) En l'occurrence, il y a lieu de constater que les autorités du chômage n'ont pas violé le droit fédéral en rejetant la demande de la recourante.

En effet, sur un plan général, il convient de nourrir des doutes quant à la viabilité économique du projet de la recourante. A la lumière du business plan qu'elle a produit à l'appui de son recours, celle-ci n'est

envisageable que dans le cadre d'une activité exercée à plein temps, ce qui, compte tenu du marché réel du coaching personnel (hors coaching sportif), du profil professionnel de la recourante et de son manque d'expérience dans le domaine, apparaît totalement irréaliste. D'ailleurs, la recourante semble en être parfaitement consciente, puisqu'elle a expliqué vouloir exercer cette activité en complément de l'activité développée dans le domaine artistique à l'enseigne de «K._____ » et ne pas vouloir abandonner à court et moyen terme l'activité exercée pour le compte de la société «D._____ ».

Il y a par ailleurs lieu de relever que la recourante a indiqué dans son opposition ainsi que dans son mémoire de recours qu'elle n'avait pas achevé à ce moment-là sa formation dans le domaine du coaching en développement personnel (« Le coaching exige une préparation à laquelle l'opposante est en train de se préparer, notamment à l'examen de coaching en développement personnel »). Il existait par conséquent des doutes quant à la capacité objective de la recourante de débiter son activité indépendante à l'expiration du droit aux indemnités journalières.

De plus, il convient d'ajouter que le dossier déposé le 15 août 2019 par la recourante était lacunaire. Elle n'avait notamment pas produit devant les autorités du chômage bon nombre de renseignements indispensables à l'examen de sa demande (business plan ; pièce justificative attestant qu'elle possède des connaissances en gestion d'entreprise ; attestation de l'office des poursuites certifiant qu'elle n'avait pas de poursuite en cours, respectivement de moyen de preuves destiné à démontrer que les poursuites dont elle faisait l'objet étaient manifestement erronées). S'agissant de l'état d'avancement de sa future activité indépendante, la recourante n'avait encore rien entrepris de concret (comme, par exemple, la recherche d'un local seule ou à partager en ville), ni même achevé de se former (« Pour l'instant, j'ai des "cobayes" en vue de la certification de ma formation »), si bien qu'il était difficile de soutenir que le projet était en phase de finalisation. Compte tenu par ailleurs du temps nécessaire pour le traitement de la demande, de l'issue proche du délai-cadre d'indemnisation, fixée au 31 août 2019, et du fait

qu'aucune indemnité journalière ne pouvait être versée au-delà de cette date, il n'y a pas lieu de reprocher à l'ORP de n'avoir pas demandé à la recourante de compléter sa demande et d'avoir statué en l'état du dossier.

b) Au vu de l'ensemble des éléments précités, il y a lieu de constater que la recourante n'a pas démontré que les conditions posées par la loi à l'octroi d'indemnités journalières destinées à soutenir les assurés qui projettent d'entreprendre une activité indépendante étaient réunies.

5. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée 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 la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

c) Par décision du Juge instructeur du 28 novembre 2019, la recourante a été mise au bénéfice de l'assistance judiciaire avec effet au 21 novembre 2019 et a obtenu à ce titre la commission d'un avocat d'office en la personne de Me Paul-Arthur Treyvaud. Ce dernier a produit sa liste des opérations le 3 août 2020. Il s'agit en l'occurrence de deux heures et cinquante minutes d'avocat à 180 fr. de l'heure, soit 510 fr., montant auquel il convient d'ajouter un montant forfaitaire de débours par 5 % du défraiement hors taxe (art. 3bis al. 1 RAJ [règlement cantonal du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile ; BLV 211.02.3]), soit 25 fr. 50. Au final, le montant de l'indemnité de Me Treyvaud est arrêté à 576 fr. 75 (510 fr. + 25 fr. 50 + 41 fr. 25 [535 fr. 50 x 7.7 %]), débours et TVA compris.

d) La rémunération de l'avocat d'office est provisoirement supportée par le canton, la recourante étant rendue attentive au fait qu'elle est tenue d'en rembourser le montant dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 123 al. 1 CPC [code de procédure civile du 19 décembre

2008 ; RS 272], applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il incombe au Service juridique et législatif de fixer les modalités de ce remboursement (art. 5 RAJ).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 17 octobre 2019 par le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.
- IV.** L'indemnité d'office de Me Paul-Arthur Treyvaud, conseil de la recourante, est arrêtée à 576 fr. 75 (cinq cent septante-six francs et septante-cinq centimes) TVA comprise.
- V.** La bénéficiaire de l'assistance judiciaire est, dans la mesure de l'art. 123 CPC applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD, tenue au remboursement de l'indemnité du conseil d'office mise à la charge de l'Etat.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Paul-Arthur Treyvaud (pour V. _____),
- 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 :