

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 3 juillet 2024

Composition : M. WIEDLER, président
Mmes Pasche et Gauron-Carlin, juges
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

E. _____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, à Lausanne, intimée.

Art. 9, 9a et 27 al. 3 LACI.

E n f a i t :

A. E._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1961, a travaillé depuis avril 2010 en qualité de chauffeur de taxi pour la société O._____ SA. Le 29 octobre 2021, l'assuré a démissionné de son poste avec effet immédiat.

Deux jours plus tôt, le 27 octobre 2021, il s'est annoncé en tant que demandeur d'emploi à 100 % à l'Office régional de placement de [...] et a sollicité l'octroi de prestations dès cette date auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée).

Dans le formulaire « demande d'indemnité de chômage » qu'il a complété le jour de son inscription, l'assuré a indiqué, dans la rubrique dédiée aux remarques, qu'il voulait travailler à son compte.

Le 16 novembre 2021, l'assuré a été informé que son aptitude au placement allait être examinée. Il a été invité à se prononcer sur sa situation.

Par décision du 21 décembre 2021, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE), a déclaré l'assuré inapte au placement à partir du 3 novembre 2021. Le SDE a retenu que l'assuré avait démissionné de son emploi dans le but de devenir indépendant. Cette volonté n'était donc pas une réaction à son chômage. Or, le chômage n'a pas pour vocation de couvrir un quelconque risque d'occupation ou de servir de transition. L'assuré était donc inapte au placement à partir du 3 novembre 2021, date à laquelle son conseiller en placement lui avait annoncé qu'il ne remplissait pas les conditions pour une mesure de soutien à l'activité indépendante. L'assuré a formé opposition contre cette décision.

Par décision sur opposition du 16 mars 2022, le SDE a admis partiellement l'opposition de l'assuré et a réformé la décision du 21 décembre 2021 en ce sens que l'assuré était déclaré inapte au placement

du 3 novembre 2021 au 23 février 2022 puis apte au placement à partir du 24 février 2022. Il a retenu que c'était à juste titre que l'assuré avait été déclaré inapte au placement, au vu de sa volonté de devenir indépendant et de sa démarche de s'inscrire au chômage dans le but de subvenir à ses besoins dans l'attente du lancement de son activité, l'assurance-chômage n'ayant pas pour vocation de couvrir un quelconque risque d'entreprise. Il a en revanche relevé que l'assuré s'était vu refuser l'autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel et retirer l'autorisation de chauffeur pratiquant le transport de personnes à titre professionnel, par décision du 24 février 2022 de la Police du commerce. À partir de cette date, l'assuré avait été contraint de renoncer à son activité indépendante. Rien ne permettait de retenir qu'il avait renoncé à cette activité à une date antérieure. L'assuré était donc reconnu apte au placement depuis lors.

Par décision du 7 avril 2022, la Caisse a reporté la demande d'indemnité, présentée le 27 octobre 2021, au 1^{er} novembre 2021. Elle a constaté que, selon l'attestation de l'employeur, le contrat de l'assuré avait pris fin le 29 octobre 2021 et que le salaire avait été versé jusqu'à cette date. Il convenait de fixer le début du délai-cadre d'indemnisation au 1^{er} novembre 2021, soit dès le jour qui suivait la fin de son contrat de travail. L'assuré n'a pas fait opposition à cette décision.

Par décision du même jour, la Caisse a suspendu l'assuré dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 36 jours pour le motif de perte d'emploi fautive, celui-ci ayant démissionné d'un emploi convenable. L'assuré ne s'y est pas opposé.

Le 8 avril 2022, la Caisse a établi à l'attention de l'assuré des décomptes de prestations concernant les mois de novembre 2021 et de février 2022, dont il ressortait qu'un délai-cadre était ouvert du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2023. Les décomptes mentionnaient la possibilité, pour l'assuré, de les contester dans un délai de 90 jours, et demander qu'une décision soit rendue.

Les 26 et 29 avril 2022, des décomptes similaires concernant les mois de mars et avril 2022 ont été établis par la Caisse et adressés à l'assuré. Un décompte a par la suite été adressé tous les mois à l'assuré. Ce dernier n'en a contesté aucun.

Durant son délai-cadre, l'assuré a réalisé plusieurs gains intermédiaires pour une activité de chauffeur auprès de [...] Sàrl, durant les mois de mars à juin 2022 et septembre 2022 à février 2023.

Par courrier du 24 octobre 2023, la Caisse a informé l'assuré que son délai-cadre d'indemnisation prendrait fin le 31 octobre 2023 et l'a invité à lui transmettre une nouvelle demande d'indemnité de chômage dûment complétée afin d'établir un éventuel nouveau droit au chômage dès le 1^{er} novembre 2023.

Le 2 novembre 2023, l'assuré a adressé le formulaire de demande d'indemnité de chômage à la Caisse, sollicitant l'octroi de prestations à partir du 1^{er} novembre 2023.

Le même jour, la Caisse a rendu une décision au terme de laquelle elle a refusé de donner suite à la demande d'indemnisation à partir du 1^{er} novembre 2023, au motif que l'assuré ne remplissait pas les conditions relatives à la période de cotisation. La Caisse a constaté que durant son délai-cadre de cotisation allant du 1^{er} novembre 2021 (sic : 2021) au 31 décembre 2023, l'assuré ne justifiait que de 10 mois de cotisations, ce qui était inférieur au seuil de 12 mois requis.

Le 9 novembre 2023, l'assuré a formé opposition contre cette décision. Il a soutenu qu'il était injuste de faire débiter son délai-cadre au 1^{er} novembre 2021, ayant été déclaré inapte au placement à partir du 3 novembre 2021 et n'ayant commencé à percevoir des indemnités qu'à partir du mois de mai 2022. Il s'est également prévalu d'une prolongation de son délai-cadre d'une durée égale à celle de sa « période d'indépendance ». Il a ajouté qu'étant devenu chômeur dans les quatre

années précédant l'âge légal de la retraite, son délai-cadre devait être revu à la hausse.

A la demande de la Caisse, l'assuré lui a adressé, le 30 novembre 2023, un courrier de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS du 10 mai 2022 dans lequel elle constatait qu'il n'avait jamais débuté son activité indépendante et que son dossier était clos.

Dans un courrier du 6 décembre 2023 à l'attention de la Caisse, l'assuré a expliqué avoir été mal conseillé par son conseiller ORP, celui-ci ayant mal interprété ses intentions à propos de l'activité indépendante, ayant déformé ses propos et ne l'ayant pas informé de la fin de son droit au chômage.

Par décision sur opposition du 18 décembre 2023, la Caisse a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision du 2 novembre 2023. Elle a relevé que l'assuré n'avait pas contesté la décision sur opposition du 16 mars 2022 relative à la question de son aptitude au placement (aptitude niée à partir du 3 novembre 2021 et reconnue dès le 24 février 2022), ni le décompte relatif au mois de novembre 2021 fixant la date du début de son délai-cadre. Le délai-cadre d'indemnisation ordinaire avait donc débuté le 1^{er} novembre 2021. Ce délai, en principe d'une durée de 2 ans, pouvait être prolongé notamment pour les assurés ayant entrepris une activité indépendante. Or, selon les pièces au dossier, l'assuré n'avait jamais entrepris d'activité indépendante, de sorte qu'il ne pouvait bénéficier d'une prolongation de son délai-cadre pour ce motif. S'agissant de la prolongation du délai-cadre des assurés devenus chômeurs dans les quatre ans précédant l'âge légal de la retraite, la Caisse a relevé que l'assuré ne se trouvait pas dans ce délai lorsque son droit au chômage s'était ouvert en novembre 2021. Il ne pouvait donc pas bénéficier d'une prolongation de son délai-cadre d'indemnisation sur cette base. La Caisse a enfin constaté que l'assuré ne contestait pas le fait qu'il ne remplissait pas les conditions pour l'ouverture d'un nouveau droit à compter du 1^{er} novembre 2023.

B. Par acte du 29 janvier 2024, E._____ a interjeté un recours devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre cette décision sur opposition, concluant en substance à son annulation. Il a fait valoir qu'il y avait eu un malentendu avec son conseiller ORP qui avait présumé de son souhait de devenir indépendant. Ce malentendu l'avait poussé à entreprendre les démarches pour devenir indépendant. Malgré le fait d'avoir été reconnu apte au placement à compter du 24 février 2022, la Caisse avait décidé que son délai-cadre avait débuté le 1^{er} novembre 2021, ce qui était injuste. Il n'avait en effet reçu aucune indemnité avant la fin du mois de mai 2022. Il se trouvait désormais sans aide, à un âge proche de celui de la retraite, malgré un solde de jours de chômage et un délai-cadre considérablement réduit.

Par réponse du 8 mars 2024, l'intimée a conclu au rejet du recours, renvoyant aux développements figurant dans la décision sur opposition entreprise.

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, 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 compte tenu des fêtes de fin d'année (art. 60 et 38 al. 4 let. c 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.

2. Le litige porte sur le point de savoir si le recourant a droit à la prolongation de son délai-cadre d'indemnisation.

3. a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (art. 10), s'il a subi une perte de travail à prendre en considération (art. 11), s'il est domicilié en Suisse (art. 12), s'il a achevé sa scolarité obligatoire, mais n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente de l'AVS, s'il remplit les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libéré (art. 13 et 14), s'il est apte au placement (art. 15) et s'il satisfait aux exigences de contrôle (art. 17). Les sept conditions à l'ouverture du droit sont cumulatives et doivent constamment toutes être réalisées pour

permettre l'ouverture du droit (ATF 124 V 218 consid. 2 ; TF 8C_271/2022 du 11 novembre 2022 consid.3.1).

b) Selon l'art. 9 LACI, le délai-cadre de cotisation est de deux ans, sauf disposition contraire de la loi (al. 1). Ce délai-cadre commence à courir deux ans avant le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (al. 2 et 3).

Selon l'art. 9 al. 1 LACI, le délai-cadre d'indemnisation est de deux ans, sauf disposition contraire de la loi. Ce délai-cadre commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (art. 9 al. 2 LACI).

Une fois fixé, un délai-cadre d'indemnisation ne peut en principe être annulé ou déplacé dans le temps. Une annulation est toutefois possible lorsque l'assuré retire sa demande d'indemnisation avant que la caisse ne lui verse de prestations. Une annulation est en revanche impossible lorsque les prestations ne sont pas versées en raison de l'absence d'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une suspension (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Schulthess 2014, n° 7 ad. art. 9 LACI, p. 83 ; Bulletin LACI-IC, Secrétariat d'Etat à l'économie, B44ss).

c) Conformément à l'art. 9a LACI, le délai-cadre d'indemnisation de l'assuré qui a entrepris une activité indépendante sans toucher les prestations visées aux art. 71a à 71d LACI est prolongé de deux ans si un délai-cadre d'indemnisation courait au moment où il a entrepris l'activité indépendante et si, en raison de cette activité, il ne peut pas justifier d'une période de cotisation suffisante au moment où il cesse de l'exercer (al. 1). 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 (al. 2). L'assuré ne peut toucher au total plus que le nombre maximum d'indemnités journalières fixé à l'art. 27 LACI (al. 3).

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 (soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante), de bénéficier, sous certaines conditions, d'une prolongation de deux ans au maximum du délai-cadre d'indemnisation ou du délai-cadre de cotisation (ATF 138 V 50 consid. 2).

L'art. 9a al. 1 LACI vise le cas où le délai-cadre d'indemnisation court au moment où la personne assurée débute son activité indépendante. Dans cette éventualité, le délai-cadre expire pendant l'exercice de cette activité. Une relation de causalité doit exister entre l'exercice d'une activité indépendante et l'absence de période de cotisation suffisante (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 7 ad art. 9a LACI).

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). Le délai-cadre de cotisation est prolongé de la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum (ATF 138 V 50 consid. 2). De cette manière, les droits acquis avant l'exercice de l'activité indépendante sont préservés. Le but de cette disposition est d'éviter que la personne assurée qui a exercé une activité indépendante soit pénalisée pour cette raison dans son droit à l'indemnité (ATF 138 V 50 consid. 4.4).

d) En vertu de l'art. 41b al. 1 OACI, édicté sur la base de l'art. 27 al. 3 LACI, l'assuré pour lequel un délai-cadre d'indemnisation fondé sur l'art. 13 LACI a été ouvert dans les quatre ans précédant l'âge donnant droit à une rente ordinaire AVS a droit à 120 indemnités journalières supplémentaires.

4. a) A titre liminaire, on observera que les arguments soulevés par le recourant au sujet des éléments qui ont mené, dans un premier temps, à nier complètement son aptitude au placement, puis à lui reconnaître une aptitude au placement à partir du 24 février 2022, ne

sauraient être pris en considération dans le cadre de la présente procédure. En effet, l'assuré a formé opposition contre la décision du 21 décembre 2021 le déclarant inapte au placement. La question de son aptitude au placement a été revue à l'occasion de la décision sur opposition du 16 mars 2022. L'assuré n'a pas interjeté de recours contre cette décision sur opposition. Cette dernière est par conséquent entrée en force. Les éléments qui ressortent et découlent de cette décision ne sauraient désormais être remis en cause.

L'assuré se plaint également de n'avoir perçu des indemnités qu'à la fin du mois de mai 2022. Or, il apparaît que l'assuré a été sanctionné dans son droit à l'indemnité de chômage, pour une durée de 36 jours, pour chômage fautif. Il n'a toutefois pas contesté cette décision qui est entrée en force. On ne saurait revenir sur les éléments qui en découlent.

Il en va de même du début du délai-cadre d'indemnisation, arrêté au 1^{er} novembre 2021. L'assuré n'a pas contesté la décision rendue le 7 avril 2022 dans laquelle la Caisse reportait le début du droit aux indemnités de chômage au 1^{er} novembre 2021 et arrêta le début du délai-cadre d'indemnisation à cette date. L'assuré ne s'est pas non plus opposé aux décomptes établis le 8 avril 2022, relatifs aux indemnités pour les mois de novembre 2021 et février 2022, dont il ressortait que le délai-cadre était fixé du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2023.

b) Comme retenu par la Caisse dans la décision sur opposition litigieuse, le délai-cadre d'indemnisation ordinaire de l'assuré a bien débuté le 1^{er} novembre 2021. Reste à déterminer si la durée de ce délai peut être prolongée.

L'assuré se prévaut de l'art. 9a LACI, relatif aux assurés ayant entrepris une activité indépendante, pour solliciter une prolongation de son délai-cadre d'indemnisation. L'intéressé n'en remplit toutefois pas les conditions. Pour prétendre à un allongement du délai-cadre d'indemnisation en vertu de l'art. 9a al. 1 LACI, l'assuré doit avoir exercé

une activité en tant qu'indépendant en Suisse ou dans l'un des pays de l'UE/AELE. Or, selon les pièces au dossier, l'assuré n'a jamais exercé ce type d'activité, la Police du commerce ayant refusé de lui délivrer l'autorisation nécessaire. Une prolongation du délai-cadre d'indemnisation au sens de l'art. 9a al. 2 LACI peut être accordée dans les situations où aucun délai-cadre d'indemnisation ne courait au moment où l'assuré a entrepris son activité indépendante (Rubin, op. cit., n° 9 ad art. 9a LACI, p. 88). Le recourant bénéficiait toutefois, comme expliqué ci-dessus, d'un délai-cadre d'indemnisation depuis le 1^{er} novembre 2021.

Le recourant n'a pas non plus droit à des indemnités journalières supplémentaires en vertu de son âge. Né en 1961, l'assuré ne se trouvait pas dans la catégorie des assurés devenus chômeurs au cours des quatre années précédant l'âge de la retraite, son droit aux indemnités de chômage s'étant ouvert le 1^{er} novembre 2021.

Vu ce qui précède, l'assuré ne peut se prévaloir d'aucun motif de prolongation de son délai-cadre d'indemnisation, qui s'est étendu du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2023. C'est ainsi à juste titre que la Caisse a tenu compte de cette même période pour fixer le délai-cadre de cotisation de la nouvelle demande d'indemnité de l'assuré, à compter du 1^{er} novembre 2023. L'assuré ne conteste à cet égard pas qu'il ne réalise pas les conditions de cotisation pour l'ouverture d'un nouveau droit.

5. a) Partant, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise 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 partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

prononce :

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 18 décembre 2023 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le président :

La greffière :

Du

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

- E. _____,
- Caisse cantonale de 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).

La greffière :

