

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 14 avril 2026

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique  
Greffier : M. Favez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**A.** \_\_\_\_\_, à Z\*\*\*, recourant,

et

**DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL  
(DGEM)**, à Lausanne, intimée.

---

**Art. 71a et 71b LACI ; art. 95b OACI**

**En fait :**

**A.** A. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a travaillé pour B. \_\_\_\_\_ du 17 juin au 15 novembre 2024 en qualité de chauffeur poids-lourd.

L'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de Y\*\*\* (ci-après : l'ORP) et a revendiqué les prestations de l'assurance-chômage à partir du 16 novembre 2024.

Le 25 novembre 2024, l'assuré a déposé le formulaire de demande de soutien à l'activité indépendante (ci-après : SAI) à l'ORP et a notamment mentionné qu'il souhaitait créer une société à responsabilité limitée, dans le domaine du transport logistique par voie terrestre. Il a précisé que la phase d'élaboration de son projet débutait le 1<sup>er</sup> décembre 2024 et qu'il requérait l'octroi de la mesure SAI durant nonante jours. Il a en outre indiqué que le démarrage de son activité était prévu mi-janvier 2025 et a précisé avoir déjà un premier client.

A la suite de l'entretien préalable du 10 février 2025, C. \_\_\_\_\_ a recommandé l'octroi de nonante indemnités à l'assuré pour l'élaboration de son activité indépendante, notamment pour la mise en place de la société, l'équipement et les travaux à réaliser sur le camion d'occasion et la réactivation de son réseau pour valider ses offres.

**B.** Par décision du 28 février 2025, l'ORP a partiellement accepté la demande déposée par l'assuré, en ce sens qu'il lui a accordé trente indemnités journalières pendant la phase d'élaboration de son projet, soit entre le 18 février et le 31 mars 2025.

Par courriel du 24 mars 2025, l'assuré a indiqué à sa conseillère en personnel que la création de son entreprise avait pris du retard du fait qu'il lui fallait une estimation de son véhicule par un professionnel. Il a précisé qu'il ne l'avait trouvé que la semaine précédente et que cette

estimation était obligatoire « *pour le réviseur agréé* ». En outre, il a mentionné qu'il était toujours en attente que la banque lui envoie les documents à signer pour le compte de consignation et que, si ces documents lui étaient envoyés cette même semaine, il pourrait procéder à son inscription au Registre du commerce entre le 15 et le 20 avril 2025, pour ensuite déposer une demande pour la licence de transport, ce qui porterait le début de son activité à la fin du mois d'avril 2025.

Par une nouvelle décision du 25 mars 2025, annulant et remplaçant la décision du 28 février 2025, l'ORP a partiellement accepté la demande déposée par l'assuré, en ce sens qu'il lui a accordé cinquante-deux indemnités journalières pendant la phase d'élaboration de son projet, soit entre le 18 février et le 30 avril 2025.

Par acte du 25 mars 2025, complété le 25 juin 2025, l'assuré a formé opposition à l'encontre de cette décision.

Par décision sur opposition du 2 juillet 2025, la demande de prolongation de la mesure SAI déposée par l'assuré a été rejetée au motif qu'il apparaissait qu'il avait disposé de suffisamment de temps afin que l'ensemble des démarches puissent être entreprises dans le délai imparti au 30 avril 2025 et qu'il lui appartenait de s'organiser afin de terminer l'élaboration de son activité dans le délai précité.

**C.** Par acte du 30 juillet 2025, reçu le 4 août 2025 au greffe, A. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition du 2 juillet 2025 de la DGEM auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. A l'appui de son recours, il invoque que, lors de l'acceptation de la mesure SAI, il a fait les démarches auprès d'une fiduciaire pour l'ouverture d'une Sàrl. Il précise que, en parallèle, il a dû rechercher un professionnel pour réaliser l'estimation de son véhicule et en avoir trouvé un le 12 mars 2025. Le recourant précise encore, en substance, avoir ensuite dû rechercher une institution pour ouvrir un compte de consignation et en avoir trouvé une le 26 mars 2025, après plusieurs refus. Il ajoute avoir dès lors procédé à un virement bancaire pour réaliser son inscription auprès du Registre du

commerce, mais avoir dû refaire ledit virement le 24 avril 2025 à la suite d'une erreur de sa banque. Sa société est inscrite au registre du commerce depuis le 9 mai 2025. Il rappelle que son projet n'est toujours pas opérationnel car il n'a toujours pas obtenu la licence de transport nécessaire pour démarrer légalement son activité. Il fait valoir que la décision entreprise ne tient pas suffisamment compte des contraintes administratives, des démarches à effectuer et des obstacles rencontrés. Il requiert une nouvelle prolongation de la mesure SAI.

Par réponse du 3 septembre 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse. Elle a produit le dossier de la cause.

### **En droit :**

**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 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]), 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 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 a pour objet la prolongation des indemnités journalières octroyées pour le projet d'activité indépendante du recourant.

**3. a)** L'assurance peut soutenir l'assuré qui projette d'entreprendre une activité indépendante durable par le versement de 90 indemnités journalières spécifiques au plus durant la phase d'élaboration d'un projet (art. 71a al. 1 LACI). Pendant cette phase, l'assuré est libéré des obligations fixées à l'art. 17 LACI et n'est pas tenu d'être apte au placement (art. 71b al. 3 LACI). A l'issue de la phase d'élaboration du projet (au sens de l'art. 95a OACI), 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).

L'art. 71a al. 1 LACI accorde à l'autorité compétente un certain pouvoir d'appréciation quant à l'octroi d'une mesure de soutien aux assurés entreprenant une activité indépendante, en particulier en ce qui concerne le nombre d'indemnités journalières. En principe, celui-ci est fixé de cas en cas en fonction des circonstances (TF 8C\_724/2010 du 8 juillet 2011 consid. 4.2 et les références).

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. 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). La mesure ne saurait en effet servir à procurer des avantages économiques à la personne assurée ni à favoriser des secteurs ou des intérêts particuliers de l'économie. L'objectif primordial

est d'aider la personne concernée à sortir du chômage (Bulletin LACI MMT, K4).

**b)** Pour prétendre à ce soutien, la personne assurée 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 doit contenir au moins des informations sur les connaissances professionnelles de l'assuré (let. a), 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 (let. b) et un descriptif du projet dans ses grandes lignes qui renseigne notamment (let. c) 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. 1), sur le coût et le mode de financement du projet (ch. 2) et sur son état d'avancement (ch. 3). L'autorité cantonale examine si la personne assurée 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).

c) Le droit aux prestations de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs, qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage, et d'éviter le chômage (ATF 123 V 88 consid. 4c et les références ; TF C 208/06 du 3 août 2007 consid. 3). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter comme si cette assurance n'existait pas. C'est par rapport à cette fiction que doivent être évalués les efforts des assurés en vue de diminuer le dommage (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI). Cette obligation pour l'assuré d'entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter ou abrégé le chômage est notamment concrétisée à l'art. 17 al. 1 LACI.

**4.**           **a)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, 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 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références ; TF 8C\_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

**b)** Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Son devoir d'examen d'office est toutefois limité par celui des parties de collaborer à l'instruction de la cause, d'alléguer les faits déterminants et de motiver leurs conclusions. Le juge n'est pas tenu, en particulier, de soulever d'office toutes les questions de fait ou de droit qui pourraient théoriquement se poser en rapport avec l'objet du litige. Il peut se limiter à traiter les griefs soulevés, hormis lorsqu'une lacune de la décision litigieuse ressort clairement du dossier et que sa rectification aurait une influence notable sur l'issue du procès (ATF 119 V 347 consid. 1).

**5.**           En l'occurrence, le recourant a été mis au bénéfice de cinquante-deux indemnités pour élaborer son activité indépendante sur les nonantes possiblement disponibles (trente indemnités, dans un premier temps, puis de vingt-deux indemnités supplémentaires, dans un second temps). Il lui appartenait donc d'entreprendre les démarches qui lui restaient dans le délai au 30 avril 2025 qui lui avait été accordé, ce qui ne semblait par ailleurs pas impossible, puisqu'il indiquait avoir trouvé en mars 2025 un professionnel pour estimer son véhicule, puis un établissement bancaire pour ouvrir un compte de consignation. Ne lui restaient que les démarches auprès du Registre du commerce à entreprendre au cours du

mois d'avril 2025, ce qui a été fait. Il convient en effet de relever que, même si le recourant indique ne pas avoir pu débiter son activité indépendante du fait qu'il n'est pas encore en possession de la licence de transport et qu'il ajoute ne pas avoir pu obtenir cette dernière du fait qu'il ignorait qu'il pouvait déposer la demande alors qu'une procédure d'opposition était en cours s'agissant de la demande de la prolongation de la mesure SAI, il lui appartenait de tout mettre en oeuvre afin de maximiser ses démarches durant la période au cours de laquelle il était au bénéfice de la SAI – soit jusqu'au 30 avril 2025 – et de terminer l'élaboration de son activité dans le délai précité, cas échéant en déposant déjà une demande auprès des autorités pour obtenir ladite licence.

De plus, au regard du principe général de l'obligation de diminuer le dommage ancré à l'art. 17 al. 1 LACI, le recourant aurait pu et dû entreprendre tout ce que l'on pouvait raisonnablement exiger de lui pour éviter de recourir aux prestations de l'assurance-chômage. Il aurait ainsi pu et dû – au moins – se renseigner sur la possibilité de déposer sa demande de licence en cours de mesure SAI, ce qu'il n'a pas fait, si bien qu'il ne saurait prétendre à de plus amples prestations dès lors qu'il n'a pas tout entrepris afin de réduire le dommage pour l'assurance-chômage. Au demeurant, le recourant ne soutient pas – et le contraire serait des plus surprenant – que l'autorité compétente lui ait refusé la licence tant que durait la mesure SAI.

Par conséquent, le recourant disposait de suffisamment de temps afin que l'ensemble des démarches soient entreprises dans le délai imparti au 30 avril 2025. Il lui appartenait ainsi de s'organiser afin de terminer l'élaboration de son activité dans le délai précité. La mesure SAI ne peut donc pas être prolongée une nouvelle fois.

**6. a)** En conséquence, mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse 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 (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 2 juillet 2025 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail 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 :

- M. A. \_\_\_\_\_ (recourant),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, direction de l'autorité cantonale de l'emploi (intimée),
- 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 :