

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 27 janvier 2026

Composition : Mme DURUSSEL, présidente
Mme Di Ferro Demierre et M. Piguet, juges
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

C. _____, à Q***, recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, Autorité d'opposition, à
Lausanne, intimée.

Art. 9a LACI

E n f a i t :

A. **a)** C._____ (ci-après, également : l'assuré ou le recourant), né en ***, a travaillé durant de nombreuses années dans le domaine de l'audit et du conseil d'entreprises, en dernier lieu du 1^{er} janvier 2016 au 30 septembre 2022 comme « Partner » auprès de la société A._____ SA.

Le 28 septembre 2022, l'assuré s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi, à 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) de R*** et a revendiqué des prestations de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} octobre 2022.

L'assuré a bénéficié d'un délai-cadre d'indemnisation ouvert auprès de la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée) pour la période allant du 3 octobre 2022 au 2 octobre 2024.

Par décision du 22 novembre 2022, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : la DIACE) a constaté l'inaptitude au placement de l'assuré à compter du 3 octobre 2022 en raison de l'annonce d'un voyage à l'étranger du 28 novembre 2022 au 3 janvier 2023.

Par décision du 16 février 2023, la DIACE a déclaré l'assuré apte au placement à compter du 3 janvier 2023, soit de la date de son retour en Suisse.

La Caisse a indemnisé l'assuré pour la période du 3 janvier 2023 au 30 septembre 2023.

Depuis le 2 août 2023, l'assuré était inscrit au F._____ en qualité de titulaire avec droit de signature de la société individuelle G._____, de siège à Q***, avec pour but la fourniture des services de conseils informatiques professionnels dans les domaines de la technologie, de la transformation numérique et de la sécurité informatique.

Dans un courrier électronique du 25 septembre 2023 adressé à son conseiller en placement, l'assuré a écrit ce qui suit :

“Cher Monsieur K. _____,

Lorsque nous nous sommes rencontrés le 28 juillet 2023, nous avons parlé de ma création d'entreprise pour le 1^{er} septembre 2023. Je n'avais pas réalisé à ce moment-là à quel point ce délai était ambitieux. Nous ne nous sommes pas rencontrés au début de ce mois, mais j'ai mentionné à votre collègue par téléphone au début de ce mois que je ne pourrais commencer mon activité qu'une fois mon statut d'indépendant confirmé par le Fonds AVS, car c'était une exigence de trois contrats que j'avais conclus.

L'enregistrement de l'AVS a bien eu lieu ce mois-ci, mais seulement après 8 semaines à compter du début de la procédure. C'était trop tard pour démarrer un projet en septembre et cela a dû être reporté. J'ai reçu mon enregistrement final vendredi dernier et j'ai maintenant le plaisir de confirmer que je commencerai mon activité le 1^{er} octobre 2023. En septembre, j'ai continué à chercher du travail et je n'ai reçu aucun revenu de la part de mes clients.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à me contacter, mais je ne pense pas que nous ayons besoin de nous rencontrer à nouveau puisque je démarre mon activité.

Je vous remercie pour votre soutien au cours de l'année écoulée.”

A partir du 1^{er} octobre 2023, l'assuré n'a plus sollicité l'octroi de l'indemnité de chômage.

b) Le 1^{er} avril 2025, C. _____ s'est réinscrit auprès de l'ORP de R*** en qualité de demandeur d'emploi à 100 % et a sollicité des prestations de l'assurance-chômage à partir du même jour.

Dans le formulaire de demande d'indemnité de chômage complété le 7 avril 2025, l'assuré a indiqué avoir travaillé du 1^{er} janvier 2016 au 30 septembre 2022 auprès de l'entreprise A. _____ SA. A la question n° 13 dudit formulaire « Avez-vous cessé une activité indépendante selon l'art. 9 al. 1 LAVS [loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 ; RS 831.10] au cours des deux dernières années ? », l'assuré a répondu « oui » en mentionnant l'emploi précité.

Le 10 avril 2025, l'assuré a remis à la Caisse une attestation d'affiliation du 11 septembre 2023 de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS dont il ressort que l'intéressé était inscrit auprès de cette caisse de compensation comme indépendant dès le 1^{er} septembre 2023.

Par décision du 11 avril 2025, la Caisse a refusé de donner suite à la demande d'indemnisation présentée le 1^{er} avril 2025. En application des art. 8 al. 1 let. e et 13 al. 1 et 3 LACI (loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 ; RS 837.0), elle a retenu que l'assuré ne justifiait d'aucune période de cotisation durant le délai-cadre de cotisation allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2025.

Le 17 avril 2025, l'assuré s'est opposé à la décision précitée. Il a expliqué qu'il avait confirmé à son conseiller ORP son statut d'indépendant depuis le 1^{er} octobre 2023 et qu'en cas d'échec de son entreprise, il lui avait été indiqué qu'il aurait le droit de présenter une nouvelle demande d'affiliation auprès de l'assurance-chômage. Il a exposé qu'après la création de son entreprise, il s'était focalisé sur des sociétés multinationales, des organismes à but non lucratif et les B._____, mais sans succès au vu de l'incertitude régnant sur le marché américain, avec une incidence directe sur son activité.

Par courrier du 18 mai 2025 adressé en réponse en lien avec l'examen de son aptitude au placement, l'assuré a indiqué en particulier qu'au cours des dix-huit derniers mois, il s'était consacré à 100 % à la création de son entreprise et qu'il pouvait offrir le même dévouement aux organes de contrôle de l'assurance-chômage. Il avait finalement dû constater que son entreprise n'atteignait pas ses objectifs et avait dès lors été contraint de se réinscrire au chômage dont il avait vraiment besoin, ajoutant qu'il suivait des études à distance à temps partiel. Il confirmait sa disponibilité au taux de 100 % pour prendre un emploi ou effectuer toute autre mesure de chômage demandée.

Par courrier du 21 mai 2025, la DIACE a constaté l'aptitude au placement de l'assuré à compter du 1^{er} avril 2025, date de son inscription au chômage. Dans le cadre de son instruction, elle a relevé que l'intéressé s'était justifié à satisfaction, déclarant sa disponibilité à 100 % pour exercer une activité salariée et suivre une mesure du chômage, sa priorité étant la recherche d'une activité salariée à plein temps. Concernant son inscription auprès du F._____ sous la raison sociale « G._____ » comme titulaire avec droit de signature individuelle, l'assuré avait confirmé qu'il n'y exerçait alors aucune activité. Il avait indiqué toutefois que si une opportunité se présentait à lui, il pourrait accepter un/des mandat/s.

Le 13 août 2025, en réponse à une interpellation de la Caisse, l'assuré lui a remis une attestation du 12 août 2025 de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS certifiant l'affiliation de l'intéressé auprès d'elle du 1^{er} septembre 2023 au 31 mars 2025 en qualité de personne indépendante pour son activité dans les domaines de services professionnels et de conseils en technologies de l'information.

Par décision du 20 août 2025, la Caisse a rejeté l'opposition précitée et confirmé sa décision de refus de prestations du 11 avril 2025, retenant que durant son délai-cadre de cotisation allant du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2025, l'assuré n'avait exercé aucune activité soumise à cotisation en sorte qu'il ne remplissait pas les conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 8 al. 1 let. e LACI. En outre, il ne justifiait d'aucun motif de libération des conditions relatives à la période de cotisation au sens de l'art. 14 LACI. La Caisse a considéré que l'assuré ne pouvait pas bénéficier d'une prolongation du délai-cadre de cotisation car il avait entrepris son activité indépendante le 1^{er} septembre 2023 et perçu des indemnités de chômage ce mois de septembre 2023. Elle a ajouté que l'assuré était toujours inscrit au F._____ jusqu'au 12 août 2025.

B. Par acte du 18 septembre 2025, C._____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision

sur opposition du 20 août 2025, dont il a en substance requis la réforme, en ce sens que le droit à l'indemnité de chômage lui soit reconnu dès le 1^{er} avril 2025. Il a également conclu à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi du dossier à la Caisse pour nouvel examen complet dans le sens des considérants. A l'appui de sa contestation, il indique avoir créé son entreprise individuelle G._____ sans avoir eu recours au soutien du chômage et que cette entreprise n'a officiellement débuté que le 1^{er} octobre 2023, avec la précision que les indemnités de chômage du mois de septembre 2023 correspondaient donc à une période de chômage contrôlée par l'ORP. Il expose que lors du premier entretien avec la nouvelle conseillère ORP, il lui a été indiqué qu'une cessation de l'activité serait probablement nécessaire mais qu'il devait d'abord attendre les instructions de la Section juridique (DGEM) ou de la Caisse avant toute démarche. A la demande de cette dernière, il a cessé toute activité rémunérée dès le 1^{er} avril 2025. Il ajoute que la radiation officielle auprès du Fonds AVS a été confirmée le 12 août 2025 avec effet au 31 mars 2025. Il invoque le principe de protection de la bonne foi, qui impose à l'administration de respecter les indications et assurances données aux assurés, estimant qu'il a pour sa part agi avec transparence et a suivi les instructions données sans qu'il ne soit possible de lui reprocher ses agissements résultant d'instructions officielles. Il précise que la fermeture de son entreprise a engendré des coûts et démarches très substantiels (honoraires comptables, régularisation TVA, multiples démarches et correspondances) bien au-delà d'une simple taxe de radiation. Selon le recourant, la décision querellée lui cause un dommage supplémentaire manifestement, disproportionné au vu des circonstances. En annexe à son acte de recours, il a produit notamment un extrait du F._____ du 19 août 2025 dont il ressort que la raison individuelle G._____ avait été radiée par suite de cessation d'activité.

Dans sa réponse du 20 octobre 2025, la Caisse a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision entreprise pour les motifs qui y figurent.

Par déterminations spontanées du 15 janvier 2026, le recourant informe de l'enregistrement en cours d'une entreprise individuelle en lien avec la reprise d'une activité indépendante à la suite de la conclusion de deux contrats de mandats de conseil fractionnés au mois de janvier 2026. Il précise maintenir son recours contre la décision attaquée qui a pour objet des périodes antérieures et que cette reprise d'activité indépendante est motivée par une nécessité économique pour assurer sa subsistance, en l'absence de versement de prestations du chômage depuis de nombreux mois.

Le 20 janvier 2026, une copie de cette écriture a été transmise à l'intimée pour son information.

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 ; art. 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 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 la question de savoir si le recourant remplit les conditions relatives à la période de cotisation, le cas échéant s'il a droit à la prolongation de son délai-cadre d'indemnisation ou de cotisation.

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 (art. 13 LACI) ou d'en être libéré (art. 14 LACI).

b) Selon l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet (art. 9 al. 3 LACI), a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation. Cette disposition se rapporte à l'obligation de cotiser et implique donc, par principe, l'exercice d'une activité soumise à cotisation en Suisse (ATF 131 V 222 consid. 2.1 et la référence citée).

c) Selon l'art. 9 al. 1 LACI, le délai-cadre de cotisation est de deux ans, sauf disposition contraire de la loi. 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 (art. 9 al. 3 en relation avec l'art. 9 al. 2 LACI).

d) A teneur de 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 est prolongé de deux ans si un délai-cadre d'indemnisation courait au moment où l'assuré a entrepris l'activité indépendante et si 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 (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. L'art. 9a LACI 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. 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 est prolongé de la durée de l'activité indépendante, mais de deux ans au maximum. De cette manière, les droits acquis avant l'exercice de l'activité indépendante sont préservés. Le but de cette disposition est d'éviter que l'assuré qui a exercé une activité indépendante soit pénalisé pour cette raison dans son droit à l'indemnité (ATF 138 V 50 consid. 4.4 ; TFA C 350/05 du 3 mai 2006 consid. 2 et les références citées).

Toutefois, ne peut bénéficier de la prolongation du délai-cadre d'indemnisation l'assuré qui a touché des prestations de l'assurance-chômage pendant l'exercice de son activité indépendante (art. 3a al. 2 OACI).

4. a) En l'espèce, il est constant que le recourant ne bénéficie d'aucune période de cotisation durant son délai-cadre de cotisation du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2025 (art. 13 LACI), ni d'aucun motif de libération (art. 14 LACI).

b) Il convient d'examiner si le recourant peut bénéficier d'une prolongation du délai-cadre d'indemnisation ouvert depuis le 3 octobre 2022.

aa) L'intimée a retenu que le début d'activité indépendante avait eu lieu le 1^{er} septembre 2023 sur la base de l'enregistrement du statut d'indépendant du recourant à l'AVS avec effet à cette date. Certes,

un assuré est réputé avoir pris une activité indépendante à partir du moment où le statut de cotisant pour l'AVS est formellement établi, pour autant que celui-ci ne s'avère pas manifestement erroné (ATF 119 V 156 consid. 3a ; ATF 115 Ib 42 consid. 4b et les références citées ; cf. également ATF 117 V 4 consid. 4b). Il est en principe contraignant pour l'assurance-chômage, le fait qu'il ait tiré ou non un revenu de son activité indépendante et qu'il ait payé des cotisations aux assurances sociales est indifférent (ATF 126 V 212 consid. 2a).

Il est admis en l'espèce que le recourant exerçait une activité indépendante en sa qualité de titulaire avec signature individuelle de l'entreprise individuelle G._____. L'unique question qui se pose est celle de savoir quand cette activité indépendante a débuté et quand elle a cessé.

bb) Le recourant n'a pas bénéficié du soutien de l'assurance-chômage durant la phase d'élaboration de son projet d'entreprendre une activité indépendante durable par le versement de nonante indemnités journalières spécifiques au plus (cf. art. 71a al. 1 LACI). Contrairement à ce qui est retenu dans la décision attaquée, il y a lieu de considérer qu'il a débuté une activité indépendante le 1^{er} octobre 2023, soit pendant le délai-cadre d'indemnisation qui courait du 3 octobre 2022 au 2 octobre 2024.

Dans le courrier électronique du 25 septembre 2023 envoyé à son conseiller ORP, l'assuré exposait qu'il avait souhaité exercer son activité indépendante depuis le 1^{er} septembre 2023 mais qu'il avait été obligé de repousser le début de cette entreprise au 1^{er} octobre 2023. Selon ses explications, trois de ses clients attendaient la confirmation de son statut d'indépendant par le Fonds AVS avant de lui confier des mandats. Or l'enregistrement à l'AVS avait eu lieu seulement après plusieurs semaines à compter du début de la procédure. A l'époque déjà, l'assuré a déclaré, en temps réel, qu'il débiterait ses projets entrepreneuriaux le 1^{er} octobre 2023. C'est dans ces conditions que l'assuré n'a plus sollicité l'octroi de l'indemnité de chômage à partir du 1^{er}

octobre 2023, respectivement qu'il a mis fin au chômage au 30 septembre 2023.

Dans ses déterminations du 18 mai 2025 sur l'examen de son aptitude au placement, l'assuré a déclaré avoir œuvré durant les dix-huit derniers mois à son activité indépendante, ce qui correspond aussi à un début d'activité indépendante au 1^{er} octobre 2023.

Ainsi, le recourant a perçu des indemnités journalières de chômage du 3 janvier 2023 au 30 septembre 2023, en sorte qu'il n'en percevait plus lorsqu'il exerçait son activité indépendante. Il a du reste cessé son affiliation à l'assurance-chômage au moment de commencer son entreprise.

On ne saurait donc se fonder sur la seule date d'inscription du recourant à l'AVS pour fixer la date de début d'activité indépendante, ce d'autant que l'assuré a justifié du report d'un mois de son début d'activité au motif que l'inscription à l'AVS avait tardé à être admise et que certains de ses clients ne souhaitaient pas entrer en affaires avec lui avant cette inscription.

cc) Il convient en outre de relever que le recourant avait terminé son activité indépendante au 31 mars 2025 même si l'entreprise individuelle G._____ a été radiée au F._____ seulement le 19 août 2025. La volonté du recourant de cesser cette activité à cette date résulte suffisamment des pièces du dossier (voir la confirmation d'inscription au chômage du 1^{er} avril 2025 et les documents complétés par l'assuré pour obtenir le versement par la Caisse d'indemnités de chômage depuis cette date ; le courrier d'opposition du 17 avril 2025 ; le courrier du 18 mai 2025 adressé en réponse en lien avec l'examen de l'aptitude au placement ; l'attestation du 12 août 2025 de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS).

Il sied de rappeler également que, par courrier du 21 mai 2025, la DIACE a constaté l'aptitude au placement du recourant à 100 % dès le 1^{er} avril 2025.

c) Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que le recourant a entrepris une activité indépendante en Suisse pendant son délai-cadre d'indemnisation de deux ans, sans percevoir d'indemnités de chômage durant l'exercice de cette activité. Le recourant remplit, ainsi, les conditions du droit à la prolongation du délai-cadre d'indemnisation selon l'art. 9a al. 1 LACI.

5. a) En définitive, il a lieu d'admettre le recours, d'annuler la décision sur opposition du 20 août 2025 et de renvoyer la cause à la caisse intimée pour qu'elle procède à l'examen des autres conditions du droit à l'indemnité de chômage.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 août 2025 par la Caisse cantonale de chômage, Autorité d'opposition, est annulée, la cause lui étant renvoyée pour instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

Le greffier :

Du

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

- C. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Autorité d'opposition,
- 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 :