

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 29 avril 2026

Composition : M. NEU, juge unique

Greffier : M. Addor

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**A.** \_\_\_\_\_, à Q\*\*\* (VS), recourante,

et

**CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE**, Pôle juridique et Qualité, à Lausanne,  
intimée.

\_\_\_\_\_

**Art. 27 LPGA et 9a al. 2 LACI**

**En fait :**

**A. a)** A. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en \*\*\*, a travaillé en tant qu'ingénieure de projets au taux de 60 % pour le compte de la société B. \_\_\_\_\_ SA du 1<sup>er</sup> mai 2020 au 28 février 2022, date pour laquelle elle a résilié les rapports de travail.

Le 22 mars 2022, l'assurée s'est entretenue avec une collaboratrice de l'Office régional de placement de S\*\*\* (ci-après : l'ORP) au sujet des droits et obligations d'un demandeur d'emploi. Il ressort ce qui suit du procès-verbal dressé à cette occasion :

« Recevons la DE pour expliquer les droits et devoirs liés à la LACI.

Mme est indépendante et développe actuellement cette activité en espérant pouvoir en vivre. Nous expliquons à Mme que si indépendante doit se soumettre à un examen d'aptitude [*sic*].

Nous donnons les références juridiques liées au DCC (LACI articles 9 et suite) pour les personnes qui ont une activité indépendante, la DE viendra s'inscrire si elle stoppe son activité indépendante et qu'elle doit chercher un emploi salarié.

Nous fermons à la date d'inscription sans suite.

PV signé par la DE. ».

Selon une attestation du 25 mars 2022, A. \_\_\_\_\_ est affiliée en qualité de personne de condition indépendante depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017 auprès de la Caisse de compensation AVS C. \_\_\_\_\_.

**b)** Le 20 février 2023, A. \_\_\_\_\_ s'est annoncée comme demandeuse d'emploi à 60 % à l'ORP en revendiquant l'octroi d'indemnités journalières dès cette date. La Caisse cantonale de chômage l'a mise au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation du 20 février 2023 au 19 février 2025.

Le 23 février 2023, l'assurée a complété le formulaire « Indications de la personne assurée pour le mois de février 2023 », en indiquant qu'elle exerçait une activité indépendante à 40 % et qu'elle recherchait un emploi au taux de 60 %.

Par courriel du 30 mars 2023, la Caisse cantonale de chômage a demandé à l'assurée pour quelle raison elle n'avait pas repris une activité professionnelle à la suite de la résiliation de son contrat de travail en février 2022.

Le 7 avril 2023, A. \_\_\_\_\_ a répondu que, lors de la fin des rapports de travail avec la société B. \_\_\_\_\_ SA, elle pensait être en mesure d'augmenter son activité indépendante à 100 %, raison pour laquelle elle n'avait pas recherché d'emploi salarié à ce moment-là. Ce n'est qu'à la suite de la perte de son principal client, en février 2023, qu'elle s'était finalement inscrite au chômage.

**c)** Par décision du 19 novembre 2024, la Caisse cantonale de chômage a fixé le droit maximum de l'assurée à 260 indemnités journalières dès le 20 février 2023, sur la base d'une période soumise à cotisation de 12 mois et 6 jours.

Par courrier du 22 novembre 2024, l'assurée s'est opposée à cette décision. Pour l'essentiel, elle estimait avoir droit à 400 indemnités journalières et non seulement à 260 du fait de son activité indépendante et de la prolongation du délai-cadre de cotisation qui devrait selon elle lui être appliquée. Elle a expliqué qu'elle avait travaillé en tant que salariée à 60 % jusqu'au mois de février 2022, tout en exerçant une activité indépendante à 40 %. Après avoir quitté son emploi auprès de la société B. \_\_\_\_\_ SA, elle avait tenté d'augmenter son activité indépendante à 100 %. En cela, elle avait suivi les renseignements donnés par l'ORP en renonçant à s'inscrire immédiatement au chômage après la perte de son emploi salarié. Or cette augmentation à 100 % de l'activité indépendante n'avait pas abouti et, désormais, elle n'exerçait plus en tant qu'indépendante qu'à 40 % comme initialement, ce qui avait motivé son annonce à l'assurance-chômage au mois de février 2023. Ainsi, dans la mesure où elle avait cessé son activité indépendante à hauteur de 60 %, elle considérait qu'il s'agissait d'une réduction significative et qu'il se justifiait par conséquent de prolonger son délai-cadre de cotisation.

Par décision sur opposition du 31 décembre 2024, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la caisse ou l'intimée) a rejeté l'opposition formée par l'assurée. Dans la mesure où cette dernière n'avait pas définitivement cessé son activité indépendante, mais la poursuivait au taux de 40 %, une prolongation du délai-cadre de cotisation n'entraîne pas en ligne de compte. De plus, le choix d'être active à 100 % en tant que personne de condition indépendante résultait vraisemblablement d'un choix de l'assurée et non pas d'un conseil donné par l'ORP. Il fallait donc admettre qu'elle n'avait pas été mal renseignée.

**B. a)** Par acte du 6 février 2025, A. \_\_\_\_\_ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud contre la décision sur opposition du 31 décembre 2024 en concluant à l'extension du délai-cadre de cotisation et, partant, à l'octroi de 400 indemnités journalières. Elle relevait avoir travaillé en tant que salariée d'avril 2021 à février 2022 au taux de 60 %. Parallèlement, elle exerçait une activité indépendante à 40 %, qu'elle avait tenté d'augmenter à 100 % après avoir perdu son emploi au mois de février 2022 avant de la réduire à 40 % en février 2023 au moment de son inscription à l'assurance-chômage. En affirmant que la prolongation du délai-cadre de cotisation était conditionnée à la cessation totale de l'activité indépendante, la caisse se livrait, selon l'assurée, à « une interprétation excessivement stricte des conditions d'extension du délai-cadre ». Dans la mesure où elle avait réduit de manière « significative » son activité indépendante, elle estimait avoir satisfait aux conditions posées à une prolongation du délai-cadre de cotisation. De plus, l'exigence d'un abandon total d'une activité indépendante rigidifiait, d'après l'intéressée, l'accès aux prestations de chômage « pour les indépendants en transition vers un statut [de] salarié ». Au demeurant, la manière de voir de la caisse contrevenait au principe de proportionnalité puisqu'une réduction de l'activité indépendante à hauteur de 60 % était « assimilable à une cessation effective dans l'esprit de la loi », lequel était de préserver l'employabilité des chômeurs. Enfin, le point de vue de la caisse induisait une inégalité de traitement entre les assurés cessant

progressivement leur activité indépendante et ceux mettant immédiatement un terme à celle-ci.

**b)** Dans sa réponse du 1<sup>er</sup> avril 2025, la caisse a relevé que l'assurance-chômage ne s'adressait pas aux indépendants, si bien qu'elle n'avait pas pour but de couvrir les risques d'entreprise, comme les fluctuations du carnet de commandes, et leurs répercussions sur le taux d'occupation. Or c'était précisément pour cette raison que l'assurée avait diminué son taux d'activité indépendante, puisqu'elle avait perdu son principal client avant de s'inscrire au chômage. Ainsi, faute d'un arrêt total de l'activité indépendante, la caisse n'avait pas à prolonger le délai-cadre de cotisation. Partant, elle a conclu au rejet du recours.

**c)** En réplique du 29 avril 2025, l'assurée a expliqué que son inscription à l'assurance-chômage, la réduction délibérée de son activité indépendante et sa disponibilité effective à 60 % démontraient sa volonté de retrouver un emploi salarié. En outre, elle n'avait jamais cherché à cumuler abusivement deux formes de revenus, mais à être soutenue financièrement par l'assurance-chômage pendant qu'elle poursuivait des démarches d'embauche. Par ailleurs, le fait de refuser une extension du délai-cadre de cotisation au motif qu'elle n'avait pas cessé totalement son activité indépendante enfreignait le principe de proportionnalité. Au surplus, cette interprétation allait à l'encontre du texte légal, de la jurisprudence et des directives applicables. L'assurée a déclaré confirmer les conclusions de son recours.

**d)** Par pli du 27 mai 2025, la caisse a indiqué qu'elle n'avait « pas de détermination supplémentaire à produire ».

### **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, 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 de la suspension du délai durant les fêtes de fin d'année (art. 38 al. 4 let. c LPGA, applicable par renvoi de l'art. 60 al. 2 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.

**c)** En tant que la valeur litigieuse correspond à un manco de 140 indemnités journalières à 179 fr. 70, à savoir 25'158 fr., elle est inférieure à 30'000 fr., si bien que la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2.** Le litige porte sur le nombre d'indemnités journalières auxquelles la recourante a droit pendant la durée de son délai-cadre d'indemnisation, singulièrement si elle peut prétendre à la prolongation de son délai-cadre de cotisation.

**3. a)** L'art. 8 al. 1 LACI énumère les conditions cumulatives dont dépend le droit à l'indemnité de chômage. Pour avoir droit à cette indemnité, l'assuré doit notamment remplir les conditions relatives à la période de cotisation ou en être libéré (let. e). Celles-ci sont satisfaites par 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 (art. 13 al. 1 LACI).

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).

**b)** L'art. 9a LACI prévoit des règles spécifiques pour la détermination des délais-cadres d'indemnisation et de cotisation des assurés qui entreprennent une activité indépendante sans l'aide de l'assurance-chômage. 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 (soutien aux assurés qui entreprennent une activité indépendante) est prolongé de deux ans si un délai-cadre d'indemnisation courait au moment où l'intéressé a entrepris l'activité indépendante et s'il ne peut pas justifier d'une période de cotisation suffisante au moment où il cesse cette activité (al. 1). De la même manière, 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'art. 9a al. 2 LACI 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), lorsqu'aucun délai-cadre d'indemnisation n'était ouvert au moment où l'assuré a entrepris l'activité indépendante (1), au moment où il a pris son activité indépendante et tant qu'il l'a exercée, l'assuré n'a pas touché de prestations de l'assurance-chômage (2) et il a cessé d'exercer son activité indépendante pendant le délai-cadre de cotisation ordinaire (3) (Directive LACI IC, ch. B57). 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).

La prolongation du délai-cadre suppose une cessation définitive de l'activité indépendante. La cessation de l'activité indépendante en tant que condition du droit à la prolongation du délai-cadre d'indemnisation se juge d'après les critères dégagés par la jurisprudence applicable aux personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur et qui, ensuite d'un licenciement, demandent l'indemnité de chômage (TF 8C\_537/2019 du 22 octobre 2020 consid. 3.3.1 et les références citées). Cette jurisprudence exige la rupture de tous les liens avec l'entreprise ou la société qui continue d'exister. Lorsque l'activité indépendante est simplement « mise en veille » et que l'assuré conserve une possibilité de la réactiver, une prolongation des délais-cadres est exclue (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 8 ad art. 9a LACI et les références citées).

Un assuré est réputé avoir pris une activité indépendante à partir du moment où il a pris le statut d'indépendant pour l'AVS. 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). L'assuré doit prouver qu'il a cessé définitivement son activité indépendante en produisant une attestation de la caisse de compensation AVS ainsi qu'un extrait du registre du commerce. (Directive LACI IC, ch. B64).

**4. a)** En l'espèce, la recourante ne conteste pas que la durée de cotisation, au moment de son inscription à l'assurance-chômage le 20 février 2023, était de 12 mois et six jours, ouvrant droit à 260 indemnités journalières au maximum (art. 27 al. 2 let. a LACI). Elle prétend en revanche à la prolongation de son délai-cadre de cotisation, à la faveur de l'activité indépendante déployée, afin de bénéficier de 400 indemnités journalières.

**b)** La recourante ne saurait être suivie. En effet, il ressort des pièces au dossier que l'assurée n'a jamais cessé d'exercer une activité indépendante, mais qu'elle la poursuit au taux de 40 %. Or la prolongation du délai-cadre de cotisation suppose une cessation définitive de l'activité indépendante (TF 8C\_537/2019 précité consid. 3.3.1). Dès lors, une simple

diminution de l'activité indépendante au taux appliqué précédemment, en parallèle de la dernière activité salariée, n'est pas suffisant au sens de l'art. 9a al. 2 LACI. En tant que cette disposition, telle qu'interprétée par la jurisprudence, ne souffre aucune ambiguïté, c'est en vain que la recourante tente de tirer argument d'une violation du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]) et de celui de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.).

**c)** La recourante se plaint d'une discrimination et d'une inégalité de traitement (art. 8 Cst.) entre « [u]n assuré qui cesse progressivement son activité indépendante » et « [u]n assuré qui cesse brutalement son activité indépendante ».

**aa)** Si la Confédération a reçu le mandat constitutionnel d'offrir la possibilité aux indépendants de s'assurer à l'assurance-chômage (art. 114 al. 2 let. c Cst.), 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 (art. 71a ss LACI), de même qu'un aménagement des délais-cadres en faveur des indépendants (art. 9a LACI), mais aucune compensation de la perte de gain liée à la cessation d'une activité indépendante n'a toutefois été instaurée. L'assurance-chômage ne couvre pas les risques d'entreprise ou alors très temporairement, dans le cadre du soutien au sens des art. 71a ss LACI (Boris Rubin, op. cit., n° 2 ad art. 9a LACI).

**bb)** 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 (Boris Rubin, op. cit., n° 1 ad art. 2 LACI).

**cc)** La distinction opérée par la recourante ne lui est donc d'aucun secours du point de vue des principes constitutionnels invoqués.

**d)** Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que l'intimée n'a pas violé le droit fédéral en considérant que la recourante ne peut se prévaloir d'aucun motif de prolongation de son délai-cadre de cotisation et qu'elle ne peut ainsi prétendre qu'à 260 indemnités journalières dans le délai-cadre d'indemnisation courant du 20 février 2023 au 19 février 2025.

**5.** Dans un moyen subsidiaire, la recourante soutient qu'il convient de la mettre au bénéfice de la protection de la bonne foi en raison des renseignements erronés qui lui auraient été communiqués par les organes de l'assurance-chômage.

**a)** Aux termes de l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations, dans les limites de leur domaine de compétence.

Par ailleurs, chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (art. 27 al. 2, première et deuxième phrase, LPGA).

En ce qui concerne l'art. 27 al. 1 LPGA, celui-ci est étroitement lié au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément au principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). Un renseignement erroné ou l'omission de renseigner l'assuré en violation de cette disposition peuvent, dans certaines circonstances, justifier l'octroi d'un avantage contraire à la loi, en vertu du droit constitutionnel à la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.). Tel pourra être le cas, par exemple, si un assureur a connaissance du fait que l'assuré s'apprête à adopter un comportement qui pourrait remettre en cause le

droit aux prestations et s'abstient de l'en informer en temps utile (cf. ATF 133 V 249 consid. 7.2; 131 V 472).

**b)** Il ressort du dossier constitué (cf. notamment le procès-verbal d'entretien du 22 mars 2022) que la recourante a été renseignée quant à la possibilité de prolonger le délai-cadre de cotisation à la suite de l'exercice d'une activité indépendante. Or il apparaît que ce renseignement n'est pas faux (cf. considérant 3b ci-dessus). Plus précisément, ce n'est pas l'exercice d'une activité indépendante qui est en cause, mais bien plutôt la cessation de cette activité.

**c)** Cela étant, la recourante reproche à l'intimée de ne pas l'avoir informée qu'elle devait cesser toute activité indépendante, qu'elle aurait même été encouragée à continuer une telle activité (cf. courrier d'opposition du 22 novembre 2024). Or une attestation de la caisse AVS lui a été demandée précisément dans le but d'établir qu'elle n'exerçait plus à titre indépendant (cf. courriel du 30 mars 2023). Il convient de relever que la décision sur opposition du 31 décembre 2024 indique que la cessation définitive de l'activité indépendante est une condition à une prolongation du délai-cadre de cotisation en application de l'art. 9a al. 2 LACI (ch. 8 et 9). A cet égard, la personne assurée est tenue de produire une attestation de la caisse de compensation AVS ainsi qu'un extrait du registre du commerce attestant qu'elle a définitivement cessé toute activité indépendante (cf. ch. B64 de la Directive LACI IC cité au considérant 3b ci-dessus). La recourante affirme que l'ORP ne voyait pas d'obstacles à ce qu'elle poursuive sa « tentative d'entrepreneuriat » (cf. courrier d'opposition du 22 novembre 2024). Or il ne lui appartenait pas de faire renoncer l'assurée à toute perspective d'activité indépendante ou dépendante. Si, dans les faits, l'assurée met en veille son activité d'indépendante et sollicite des prestations de l'assurance-chômage, elle ne remplit pas les conditions de prolongation du délai-cadre de cotisation et il n'appartient pas à l'ORP de demander ni de conseiller à l'assurée de cesser toute activité afin qu'elle puisse bénéficier des prestations de l'assurance-chômage. L'administration devait uniquement renseigner l'intéressée sur le fait que le délai-cadre de cotisation ne serait pas prolongé si elle ne cessait pas définitivement son

activité d'indépendante, ce qui a été fait à l'occasion de l'entretien du 22 mars 2022.

**d)** Les éléments exposés ci-avant conduisent à retenir que la recourante a été formellement rendue attentive au fait que la prolongation du délai-cadre de cotisation était conditionnée à la cessation définitive de son activité indépendante, de sorte qu'il convient d'écarter le grief tenant à une violation du droit à la protection de sa bonne foi.

**6. a)** En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition rendue le 31 décembre 2024 confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. <sup>fbis</sup> 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,  
le juge unique  
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 31 décembre 2024 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Mme A. \_\_\_\_\_,
- Caisse cantonale de chômage, Pôle juridique et Qualité,
- 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 :