

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 9 mai 2017

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, présidente
Mme Röthenbacher et M. Piguet, juges
Greffière : Mme Simonin

Cause pendante entre :

S._____, à _____, recourant,

et

T._____, à Lausanne, intimé.

Art. 8 al. 1, 15 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. S._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement [...] (ci-après : l'ORP) le 5 avril 2016, demandant le versement de prestations de chômage dès le 1^{er} mai 2016. Il a travaillé au service de R._____ depuis le 1^{er} avril 2014, avant d'être licencié avec effet au 30 avril 2016, par courrier remis en main propre le 4 février 2016, au motif qu'il était sur le point d'exploiter une entreprise concurrente dans le domaine de la location de service et du placement de personnel.

Lors d'un entretien de conseil et de contrôle du 12 avril 2016, l'assuré a indiqué à sa conseillère ORP qu'il pensait éventuellement ouvrir sa propre agence de placement, mais qu'il ne disposait pas des finances nécessaires pour le faire. Il se disait conscient de son obligation de faire de recherches d'emploi en qualité et en quantité suffisante pour trouver un emploi fixe.

Par courrier électronique du 26 avril 2016, l'assuré a demandé à sa conseillère ORP de lui confirmer la date d'une séance d'information, tout en lui indiquant le travail important qui était le sien compte tenu de la création de son agence de placement dont l'ouverture allait certainement être avancée.

Le même jour, la conseillère ORP lui a réclamé des renseignements complémentaires à cet égard. L'assuré a répondu immédiatement qu'il devait remettre à sa banque, [...], un ensemble de documents pour obtenir son soutien financier sous forme de limite de crédit.

Le 28 avril 2016, le recourant a remis à sa conseillère ORP, par voie électronique, des documents relatifs à la création de son entreprise (soit un business plan, des résultats prévisionnels pour 5 ans et un

curriculum vitae). Il ressort ce qui suit du business plan en question daté du 20 février 2016 :

« f) Actuellement le développement de notre société en est au stade de la recherche d'une limite de crédit, nous avons à ce jour le soutien financier et les promesses écrites de nos clients pour le soutien, et des contrats de partenariat signés avec des entreprises clientes, qui eux souhaitent nous suivre dans notre aventure et nous promettent un réel soutien pour le lancement et le développement de notre activité ».

Lors de l'entretien de conseil et de contrôle du 23 mai 2016 (procès-verbal du 8 juin 2016), l'assuré a indiqué qu'il recherchait des aides financières pour son projet d'indépendant, qu'il était en négociation avec les banques pour un prêt, qu'il recherchait des offres auprès d'assurance et qu'il avait rendez-vous avec « les actionnaires ». Il a indiqué n'avoir encore entrepris aucune démarche auprès du registre du commerce et de la SUVA. L'assuré a par ailleurs été invité à compléter le formulaire de soutien à l'activité indépendante (ci-après également : SAI) et de le retourner accompagné d'un extrait des poursuites.

La Société à responsabilité limitée (Sàrl) G._____, dont l'associé gérant avec signature individuelle est S._____, a été inscrite au registre du commerce le 30 juin 2016.

Il ressort d'un procès-verbal du 25 juillet 2016 relatif à un entretien de conseil et de contrôle du 28 juin 2016, que l'assuré a confirmé à sa conseillère ORP qu'il n'avait pas de poursuite dans le canton [...] mais en avait en revanche à [...]. L'assuré a déclaré qu'il maintenait sa demande de soutien à l'activité indépendante, la conseillère ORP l'enjoignant de lui retourner le formulaire de demande de SAI dûment complété et de poursuivre ses recherches d'emploi.

Par courrier du 21 juillet 2016, le Service de l'emploi, Instance juridique chômage, division juridique des ORP (ci-après : le SDE, division juridique) a informé l'assuré qu'à la suite d'une interpellation de la Caisse de chômage [...] du 20 juillet 2016, il entendait procéder à l'examen de son aptitude au placement, et lui réclamait des renseignements à cet effet.

Par courriel du 26 juillet 2016, la conseillère ORP a invité une nouvelle fois l'assuré à lui remettre le formulaire de demande de SAI, le priant d'indiquer s'il entendait maintenir sa requête.

Par courrier du 28 juillet 2016 l'assuré a répondu au courrier du 21 juillet 2016 du SDE, division juridique, susmentionné, notamment en ces termes :

« (...)

Depuis 2001, j'ai le projet de voler par mes propres ailes, j'adore mon métier, j'ai pu acquérir avec le temps, la confiance de beaucoup d'acteurs dans le monde de la construction. Cela n'a pas toujours été facile et m'a pris de nombreuses années pour consolider ce relationnel. Mes candidats sont dans un rapport de confiance, aussi depuis de nombreuses années. Ils comptent sur moi comme j'ai pu compter sur eux. Chez R._____, je n'ai pas pu les soutenir comme je l'ai toujours fait depuis que je travaille dans le domaine c'est à dire 1998, parce que mes supérieurs ne m'ont jamais entendu ni écouté.

(...)

En ce qui concerne ma société, cela était au début de l'année une chose impossible vu ma situation financière. Mon licenciement, dans les conditions auxquelles il a été fait, m'a poussé (sans aucune assurance), à essayer de réaliser mon projet en en parlant autour de moi. J'ai mis 5 mois à trouver une solution de financement, certains de mes clients ayant appris ma démarche m'ont soutenu ainsi que mon ex belle famille, qui eux sont dans le domaine de la construction. Pour moi, après 5 ans au social suite à une maladie en 2009, 6 mois aux soins palliatifs, l'idée de me retrouver de nouveau dans cette position au social ou au chômage m'a donné toute l'énergie nécessaire à trouver une solution.

C'est seulement à mi-avril de cette année que j'ai eu la chance de rencontrer le directeur de la société [...] à une manifestation, qui eux, par leur professionnalisme et leurs contacts, m'ont guidé et accompagné devant les banques pour arriver aujourd'hui, le 25 juillet 2016 à une confirmation de limite de crédit par la banque pour la création de la société. J'ai aujourd'hui une situation financière saine et stable et cela m'a pris énormément de temps d'énergie.

J'ai averti directement ma conseillère que je quittais le chômage dès le 31 juillet 2016. En ce qui concerne le SAI, vous le savez aussi bien que moi, qu'avec des soucis financiers je n'ai malheureusement pas ce droit, donc non je ne demande pas le SAI.

Je tiens à préciser aussi que dès le premier jour, j'ai annoncé mon attention de créer mon entreprise à ma conseillère ORP, Madame [...], à [...] au guichet et au téléphone car justement, ils étaient informé de cette situation. Depuis le début, j'ai été très transparent avec tous le monde, je pense n'avoir causé aucun tord à R._____, ils peuvent dire le contraire, j'ai plusieurs témoins, qui pourraient appuyer ma version.

(...)

J'ai pu le réaliser seulement car l'idée de retourner au chômage me faisait peur. Je ne demande rien, j'ai été licencié, Je me suis inscrit au chômage dans le canton de [...]. Mon projet est devenu réalisable seulement au mois de juin avant cela, rien n'était moins sûr et dès que la société a été inscrite au registre du commerce j'en ai immédiatement parlé à ma conseillère en n'ayant bien sûr, aucune certitude qu'une banque me suive.

Voilà, aujourd'hui, j'ai réussi après 5 mois difficile, j'ai mes fonds, des soutiens importants et je souhaite démarrer dès que j'ai reçu mon autorisation de placement par le SECO et c'est pour cela que j'ai noté sur ma fiche [...] fin de chômage 31.07.2016 ».

Le 29 juillet 2016, le SDE, division juridique a rendu une décision par laquelle il a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 1^{er} mai 2016, date de son inscription au chômage.

Le 3 août 2016, l'assuré a envoyé un courrier au SDE, division juridique résumant la situation en ces termes :

« Renvoyé avec une dédite normale de deux mois, je me suis inscrit à l'ORP comme toute personne normale, suite à la perte de son activité au chômage. Comme tous, travaillé durant deux ans, j'ai le droit et cotisé pour ce dernier.

Divers soucis privés et financiers, ne me permettaient pas d'envisager, à cette période, la possibilité de créer une agence ou/et d'ouvrir quelconque activité. C'est seulement au mois de mai qu'une éventuelle possibilité, sans aucune garantie s'est offerte à moi, qui s'est confirmée seulement aux environs du 25 juillet 2016, rien n'est signé et confirmé à ce jour.

Aujourd'hui, la société est constituée mais dans le seul but d'obtenir un crédit et l'autorisation de placement cantonale. Toujours sans contrat de travail (je précise que j'ai constitué une société à responsabilité limitée Sàrl), et donc sensé être employé de la société. A ce jour, la société n'ayant pas encore débuté son activité, je demeure sans contrat et donc toujours au bénéfice du chômage.

Je suis donc tout disposé à travailler et mon aptitude au placement est de 100%, tous les jours ouvrables et durant tous les heures ouvrables. Je n'ai aucun statut d'indépendant, même administrateur de la société, cela ne veut en aucun cas dire que je touche une rémunération. Dès le début de l'activité de G. _____, je serais engagé avec un contrat de travail comme il se doit.

(...) ».

Par courrier recommandé du 4 août 2016 au SDE, division juridique, l'assuré s'est opposé à la décision du 29 juillet 2016. Il a nié avoir une activité indépendante et s'est déclaré disponible pour l'exercice

d'une activité salariée à 100% de façon « au moins temporaire, aussi longtemps que G._____ n'aura pas pu débiter son activité indépendante ». Il a indiqué n'être inscrit au registre du commerce que comme administrateur et qu'il ne recevait aucune rémunération.

Dans un courriel du 25 août 2016 à sa conseillère ORP et à la Caisse de chômage [...], l'assuré a exposé ce qui suit :

« Nous avons aussi parlé de la possibilité d'une SAI, mais selon vos indications et comme indiqué sur le document que vous m'avez transmis, l'option pour bénéficier de ce genre de mesure, était de ne pas avoir de poursuite, ce qui n'était pas mon cas à ce moment là! Personne ne m'a parlé de sanction aussi sévère, jamais il n'a été question de bloquer mon salaire, ni de rembourser les prestations reçues pour le mois de mai et juin? information que j'aurais tout de suite transmis à la fiduciaire.

Mon salaire fut bloqué pour les mêmes raisons déjà au mois de mai juste après mon inscription, après discussion avec [...] Madame [...] et ORP Madame [...], mon salaire fut débloqué et plus jamais la question s'est posée. Donc je suis claire avec le fait que dès le premier jour, j'ai informé tous les instances de mon attention de vouloir créer mon projet sans aucune assurance à ce moment là et donc disponible pour le placement, car rien n'était fait.

Jamais je n'ai pensé à faire faux, j'ai voulu au contraire être le plus transparent avec tous les services ORP et la caisse [...]. Je souhaite aujourd'hui que l'on me dirige dans le bon sens, car le fait de me proposer de radier la société est tout simplement impensable. Vous connaissez les coûts que peut engendrer de créer une entreprise, notaire, RC, fiduciaire pour m'accompagner, emprunts privés se montant à plus de 55'000.- Chf à ce jour. Qui va rembourser! comment vais faire pour vivre? un retour au social après 5 ans de combat contre une maladie et le souhait de vouloir sortir rapidement et ne plus être à la charge de la société ».

Le 26 août 2016, l'assuré s'est adressé au centre de compétence de la Caisse de chômage [...] pour compléter son opposition. Il a en particulier allégué que la caisse ne l'avait pas informé des conséquences de son inscription au registre du commerce. Il a en outre implicitement demandé la remise de la restitution des prestations versées, faisant valoir qu'il les avait perçues de bonne foi.

Par courrier du 3 octobre 2016 à l'ORP, S._____ a indiqué qu'il n'était plus au chômage ni en recherche d'un emploi depuis le mois de septembre 2016 et qu'il refusait de restituer les prestations reçues pour les mois de mai et juin, n'en ayant pas les possibilités financières,

arguant de surcroît être de bonne foi. Il réclamait en outre le versement des indemnités de chômage pour les mois de juillet et août 2016.

Par décision sur opposition du 11 octobre 2016, le SDE, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé) a rejeté l'opposition et confirmé la décision d'inaptitude au placement dès le 1^{er} mai 2016 au motif que l'assuré avait entrepris des démarches pour développer un projet d'activité indépendante, ceci avant même de s'inscrire au chômage.

B. Par acte du 10 novembre 2016, S. _____ recourt contre cette décision sur opposition devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal. Il fait valoir en substance n'avoir jamais été informé correctement par l'ORP, n'avoir reçu aucun salaire entre juillet et septembre 2016, et n'avoir jamais été entendu autrement que par écrit.

A la demande de la juge instructrice, le recourant complète son recours le 23 novembre 2016 en concluant à l'annulation de la décision attaquée et implicitement à la remise de l'obligation de restituer les indemnités de chômage reçues pour les mois de mai et juin 2016, au versement des indemnités de chômage pour les mois de juillet et août 2016, estimant avoir fait ses recherches d'emploi correctement et avoir cotisé régulièrement au préalable. Il fait valoir qu'il n'a jamais été inapte au placement, dans la mesure où il exerce une activité de conseiller en personnel depuis près de 20 ans et qu'il existe du travail temporaire en CDD en suffisance dans ce domaine. Il se plaint enfin que l'ORP ne lui ait jamais proposé une quelconque place de travail.

Dans sa réponse du 19 janvier 2017, le SDE conclut au rejet du recours, indiquant que l'acte de recours ne lui permet pas de revoir sa position.

Le 4 mars 2017, le recourant transmet à la Cour le nom de trois témoins dont il demande l'audition, dont notamment ceux de sa compagne et de son ex-belle-mère.

Par courrier du 27 mars 2017, le recourant réitère sa demande d'audition de témoins, demandant également à être entendu.

Par lettre du 27 avril 2017, la juge instructrice rejette les requêtes du recourant relatives à l'instruction de la cause, considérant que le dossier est suffisamment complet pour pouvoir statuer.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'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 sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 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]). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 18 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD).

b) En l'espèce, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent et selon les formes prescrites par la loi, le recours est recevable en la forme de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière au fond.

2. a) En tant qu'autorité de recours contre des décisions prises par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière – et le recourant présenter ses griefs – que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 131 V 164, 125 V 413 consid. 2c, 110 V 48 consid. 4a ; RCC 1985 p. 53).

b) En l'occurrence, le litige porte sur le droit du recourant à des indemnités de chômage pour les mois de mai à août 2016, en particulier sur la question de son aptitude au placement dès le 1^{er} mai 2016.

La demande implicite de remise formulée par l'assuré, lequel fait valoir qu'il a perçu les indemnités de chômage de bonne foi, est irrecevable. Cette question n'a en effet pas (encore) été tranchée par les autorités de chômage, et ne fait en particulier pas l'objet de la décision sur opposition attaquée. On précisera à toute fins utiles qu'une telle demande de remise, motivée et accompagnée des pièces nécessaires, doit être déposée par écrit au plus tard 30 jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution des indemnités de chômage (art. 4 al. 4 OPGA [ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11]).

3. a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage, notamment s'il est sans emploi ou partiellement sans emploi (let. a) et s'il est apte au placement (let. f).

Conformément à l'art. 15 al. 1 LACI, est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire. L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments : la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail - plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée - sans que l'assuré en soit empêché pour des causes inhérentes à sa personne, et, d'autre part, la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 125 V 51 consid. 6a, 123 V 214 consid. 3, 112 V 326 consid. 1a et 3 ; TF 8C_138/2007 du 1^{er} février 2008 consid. 3.1).

b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, est ainsi réputé inapte au placement l'assuré qui n'a pas l'intention ou qui n'est pas à même d'exercer une activité salariée, parce qu'il a entrepris ou envisage d'entreprendre une activité lucrative indépendante, cela pour autant qu'il ne puisse plus être placé comme salarié ou qu'il ne désire pas ou ne puisse pas offrir à un employeur toute la disponibilité normalement exigible (ATF 112 V 326 consid. 1a et les références ; DTA 1998 p. 174 consid. 2 ; TF 8C_342/2010 du 13 avril 2011 consid. 3.2). Si une personne décide d'entreprendre une activité indépendante non pas pour mettre fin à son chômage, mais simplement parce que, indépendamment de toute considération liée à la perte d'un emploi, elle a l'intention de changer de genre d'activité ou de rester indépendante, elle est réputée inapte au placement (ATF 111 V 38 consid. 2b ; DTA 2008 p. 312 consid. 3.3, DTA 1993/1994 p. 110 consid. 2c ; BORIS RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 44 ad art. 15 LACI, p. 158). Autrement dit, pour que l'aptitude au placement soit admise, la prise d'une activité indépendante ne doit en principe pas satisfaire une aspiration professionnelle de l'assuré, mais refléter sa réaction face au chômage et son intention de diminuer le dommage à l'assurance (BORIS RUBIN, Assurance-chômage : Droit fédéral, Survol des mesures cantonales, Procédure, 2^{ème} éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 222).

Dès lors, l'assuré disposé à n'entreprendre qu'une activité indépendante est en principe inapte au placement (ATF 112 V 326 consid. 3a). Il en va de même pour le chômeur qui concentre ses efforts pour développer une activité indépendante. Cela est pareil pour l'indépendant à temps partiel qui ne rechercherait qu'une activité dépendante à titre complémentaire pour compenser, faute de mandats actuels, un manque à gagner momentané ; cette personne est réputée ne pas avoir vraiment la volonté de se retrouver avec un statut de salarié (TFA C 421/00 du 3 mai 2001 consid. 2b). Toutefois, le fait qu'un assuré exerce une activité indépendante à temps partiel tout en recherchant un nouvel emploi ne suffit pas en soi à exclure l'aptitude au placement. Pour trancher cette question, il faut tenir compte des circonstances du cas concret, notamment du point de savoir si l'exercice d'une activité indépendante a des conséquences sur la disponibilité de l'assuré et dans quelle mesure (ATF 112 V 136 consid. 3b). Il faut encore se demander, au regard de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, si l'assuré a encore la volonté d'accepter un travail et s'il est en mesure de prendre un tel travail eu égard au temps qu'il aurait pu consacrer à un emploi et au nombre des employeurs potentiels (DTA 1992 p. 129). Un chômeur doit en effet être considéré comme inapte au placement lorsqu'une trop grande limitation dans le choix des postes de travail rend très incertaine la possibilité de trouver un emploi (ATF 112 V 326 consid. 1a ; ATFA du 4 août 1999 en la cause D). L'assuré qui exerce une activité indépendante pendant son chômage n'est ainsi apte au placement que s'il peut exercer cette activité indépendante en dehors de l'horaire de travail normal. Tel n'est pas le cas lorsque les circonstances font apparaître que l'activité indépendante a pris une ampleur telle qu'elle ne peut plus être maîtrisée qu'en faible partie en dehors de l'horaire de travail normal et qu'ainsi, l'exercice d'une activité de travailleur durant les heures usuelles paraît exclue.

Dans ce cadre, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) préconise de trancher la question de savoir si un assuré s'est lancé dans une activité indépendante de façon durable ou simplement pour remplir son devoir de diminuer le dommage à l'aide des critères suivants :

l'étendue des dispositions et des engagements de l'assuré, l'importance de ses dépenses, ses déclarations et intentions, son comportement, l'intensité de l'activité indépendante et la recherche d'une activité salariée (Bulletin LACI IC [Indemnité de chômage], B 236, qui peut être consulté sur le site internet www.espace-emploi.ch, rubrique « Publications »).

L'aptitude au placement doit être niée lorsque les investissements consentis, les dispositions prises et les obligations personnelles et juridiques sont telles que l'assuré n'est plus en mesure d'accepter un travail. Autrement dit, seules les activités indépendantes dont l'exercice n'exige ni investissement particulier, ni structure administrative lourde, ni dépenses importantes peuvent être prises en considération à titre de gain intermédiaire. On examinera en particulier les frais de matériel, de location de locaux, de création d'une entreprise ; l'inscription au registre du commerce ; la durée des contrats conclus ; l'engagement de personnel impliquant des frais fixes ; la publicité faite, etc. (TFA C 114/03 du 30 juillet 2004 ; ATF 130 III 707). Le temps disponible, le degré d'engagement dans l'activité indépendante, les recherches d'emploi et les déclarations d'intention sont également des circonstances qui doivent être examinées. Par ailleurs, le fait que l'assuré ne réalise en règle générale aucun revenu, voire qu'un revenu minime durant ces préparatifs ou immédiatement après la prise d'une activité indépendante, n'y change rien. En effet, le rôle de l'assurance-chômage n'est pas de fournir une aide en capital à la création d'entreprises ou de servir de transition lorsqu'un assuré passe d'une activité salariée à une activité indépendante, ou encore de couvrir de quelconques risques d'entreprises (DTA 1993/1994 p. 212).

4. 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 126 V 353 consid. 5b, 125 V 193 consid.

2 et les références citées ; ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de l'assuré en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

Pour apprécier l'aptitude au placement, il faut tenir compte de toutes les circonstances particulières du cas à trancher (TF 8C_966/2012 du 16 avril 2013 consid. 2.3). Dans la mesure où il faut prendre en considération la volonté de l'assuré, qui en tant que fait interne ne peut pas faire l'objet d'une administration directe de la preuve, il y a lieu de se baser sur des indices extérieurs (TF 9C_934/2010 du 7 juillet 2011 consid. 3.3).

5. a) En l'occurrence, l'intention du recourant de créer sa propre entreprise de placement de personnel remonte à de nombreuses années, puisqu'il en nourrit le projet depuis 2001 déjà (courrier du recourant au SDE du 28 juillet 2016). Il ressort en outre des documents au dossier que ce projet a commencé à se concrétiser au début de l'année 2016, alors qu'il était encore employé par R._____ qui l'a licencié en raison des démarches qu'il avait entreprises dans ce sens. Le business plan daté du 20 février 2016 et le document de résultats prévisionnels qu'il a fait parvenir à sa conseillère ORP par courrier électronique du 28 avril 2016, confirment ces premières démarches. Les réserves émises lors de son premier entretien de conseil et de placement à l'ORP le 12 avril 2016, en ce sens qu'il ne disposait pas encore du financement nécessaire pour ouvrir son agence, ne sont pas déterminantes pour évaluer son aptitude au placement, ce d'autant qu'il a déclaré à sa conseillère ORP par courriel du 26 avril 2016 qu'il était en train d'accomplir des démarches importantes en vue de la création de son agence. Il a en outre confirmé les démarches effectuées auprès de [...] pour obtenir une limite de crédit, laquelle a été obtenue le 25 juillet 2016 (cf. PV d'entretien à l'ORP du 23 mai 2016) Enfin, il a inscrit la société «G._____ » au registre du commerce le 30 juin 2016.

Ces différents éléments permettent à la Cour de retenir au degré de la vraisemblance prépondérante requise dans le domaine des assurances sociales, que le recourant avait clairement l'intention de se mettre à son compte, avant même d'être au chômage et qu'il a concentré ses efforts dès son licenciement pour pouvoir le faire le plus rapidement possible. Que sa société ait été inscrite au registre du commerce qu'au mois de juin 2016, que la limite de crédit ait été confirmée seulement au mois de juillet et qu'il n'ait reçu aucune rémunération de la société G._____ au moins jusqu'au mois d'août n'y change rien. En effet, le manque à gagner momentané, inhérent à toute entreprise nouvellement créée n'a pas à être pris en considération par l'assurance-chômage pour évaluer l'aptitude au placement et octroyer ses prestations. Elle n'a en effet pas pour objectif de couvrir le risque d'entreprise de personnes ayant résolument choisi l'indépendance à moyen ou long terme (DTA 2009 p.336, TF 8C 853/2009). Seul est déterminant le fait que le recourant n'était en réalité pas disposé à accepter une activité salariée à long terme, mais uniquement un emploi de durée déterminée tant que l'activité de son entreprise n'était pas effective (courrier au SDE du 4 août 2016). Cette circonstance est propre à limiter les chances de l'intéressé de trouver un emploi auprès de potentiels employeurs. Il convient de surcroît de relever que la recherche d'un emploi salarié précisément dans le domaine où il entendait se lancer comme indépendant était susceptible de diminuer drastiquement ses chances d'obtenir un contrat de travail, compte tenu des clauses de non concurrence usuellement prévues dans le domaine du placement de personnel. Enfin, le montant important de 55'000 fr. investi dans la création de son entreprise (courriel du 25 août 2016 à la conseillère ORP) achève, s'il était besoin, de convaincre la Cour du fait que le recourant concentrait ses efforts dans la création de son entreprise et n'était pas disposé à y renoncer pour accepter une activité salariée au long cours.

Enfin, contrairement à ce que semble croire le recourant, le fait qu'il ne soit pas indépendant mais employé de la société qu'il a créée et qu'il n'ait touché ni indemnité d'administrateur, ni salaire ne permet pas d'envisager les choses différemment. En effet, la notion d'inaptitude

au placement développée par la jurisprudence est distincte de l'existence d'un lien contractuel ou de la perception d'un quelconque revenu.

Compte tenu de ce qui précède, l'intimé a considéré à juste titre que le recourant n'était pas apte au placement dès son inscription au chômage, le 1^{er} mai 2016.

b) Le reproche que fait le recourant à l'administration de ne pas l'avoir suffisamment renseigné et écouté ne saurait être suivi, dans la mesure où il a été régulièrement convoqué aux entretiens avec sa conseillère ORP, les informations usuelles lui ayant été communiquées lors de ces derniers. On relèvera en outre qu'il a eu divers échanges de courriel avec sa conseillère ORP laquelle a répondu à ses différentes requêtes et questions.

S'agissant de l'octroi d'une mesure de soutien à l'activité indépendante, qui aurait éventuellement permis au recourant de toucher des indemnités journalières pendant nonante jours durant la phase d'élaboration du projet (cf. art. 71a LACI), on rappellera qu'il a finalement lui-même renoncé à en déposer la demande, après que sa conseillère ORP lui ait demandé à plusieurs reprises de lui remettre le formulaire SAI dûment complété (lors des entretiens de conseil et de contrôle des 23 mai et 28 juin 2016 et par courriel du 26 juillet 2016). Le fait que la conseillère ORP ait attiré l'attention du recourant sur les conséquences que pouvaient avoir ses poursuites sur l'octroi d'une mesure SAI, n'était pas de nature décisionnelle ou péremptoire et n'empêchait pas l'intéressé de déposer une demande à cet effet. Ainsi, aucune décision n'a été rendue à cet égard, faute de requête valablement déposée. Quoi qu'il en soit, cette problématique ne fait pas l'objet de la décision sur opposition attaquée de sorte qu'il n'y a pas lieu de l'examiner plus avant.

c) le recourant a enfin requis une mesure d'instruction complémentaire sous forme d'une audition personnelle et de l'audition de témoins en la personne de sa compagne, de son conseiller auprès de [...] et de son ex-belle-mère. Cependant une appréciation anticipée des

preuves au dossier conduit à admettre que cette requête n'aurait pas permis d'aboutir à une autre issue dans le présent litige, raison pour laquelle elle a été rejetée (cf. ATF 131 I 153 consid. 3, ATF 125 I 127 consid. 6c ; cf. également TF 9C_208/2011 du 21 novembre 2011 consid. 2.1).

6. a) Vu ce qui précède, la décision sur opposition du 11 octobre 2016 est fondée, de sorte qu'elle est confirmée et le recours rejeté.

b) La procédure étant gratuite, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de justice (art. 61 let. a LPGA).

c) Le recourant, qui n'obtient pas gain de cause et n'est pas assisté par un mandataire professionnel, n'a pas le droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA, 55 LPA-VD).

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

I. Le recours est rejeté.

II. La décision sur opposition rendue le 11 octobre 2016 par le Service de l'Emploi, Instance juridique chômage, est confirmée.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

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

- S. _____, à _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage, à Lausanne,
- Secrétariat d'Etat à l'économie, à Berne,

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 :