

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 20 septembre 2019

Composition : Mme BERBERAT, présidente
M. Métral et Mme Brélaz Brailard, juges
Greffière : Mme Kuburas

Cause pendante entre :

V. _____, à [...], recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, INSTANCE JURIDIQUE CHÔMAGE, à Lausanne,
intimé.

Art. 15 LACI

E n f a i t :

A. V. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...] le 9 janvier 2018 en tant que demandeuse d'emploi sur la base d'une disponibilité de 50 % pour la reprise d'un emploi et a, à ce titre, sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à partir de cette date.

Dans le cadre de sa demande d'indemnités de chômage du 8 janvier 2018 adressée à la caisse de chômage, l'assurée a précisé avoir résilié son contrat de travail, au motif qu'elle démarrait un projet de maison de naissance.

A teneur d'un procès-verbal du 18 janvier 2018, établi à la suite d'un entretien de conseil du même jour, la conseillère ORP de l'assurée a notamment pris note des éléments suivants :

« (...)

DE [demandeur d'emploi] est en finalisation d'un projet de maison de naissance à [...] et a déjà des heures de cabinet dans son institut de symptothermie.

Projet maison de naissance : en standby attente d'autorisations (env. 3 à 6 mois).

Projet institut de symptothermie, DE donne déjà des heures de consultation dans son cabinet et encaisse des heures de cabinet, les donnera en GI [gain intermédiaire].

DE est au registre du commerce sans être salariée.

DE a 2 enfants en bas âges, elle suit des cours (1jour/semaine) de maîtresse d'apprentissage pour une étudiante qui est chez elle et étudie l'économie familiale.

DE a un 50 % de disponible (sauf le mardi).

Attente du DE : faire le pont entre son activité indépendante et cette période où elle a besoin d'un apport financier.

(...)

- **Dernier employeur :** W. _____ du 1.08.2017 au 31.11.2017

A donné son congé

(...)

- **Freins identifiés :** temps partiel pour une durée déterminée selon la progression du projet individuel, marché de l'emploi dans la formation peu propice à 50 %.

(...)

DE nous demande une copie du PV [procès-verbal] - nous lui faisons signer celui-ci et lui remettons une copie. »

Dans le cadre de l'analyse de la stratégie de réinsertion, la conseillère ORP a précisé que l'assurée avait quitté son poste de travail pour être indépendante et qu'elle pensait ne pas devoir demander l'aide de l'assurance-chômage.

Du certificat de travail du 18 janvier 2018 de l'association W._____, sise à [...], figurant au dossier de l'ORP, il ressort que l'assurée a travaillé pour cette association du 1^{er} août 2011 au 30 novembre 2017 en tant que responsable régionale et pédagogique à des taux variables, soit 31,5 % du 1^{er} avril 2011 au 31 décembre 2014, 47 % du 1^{er} septembre 2012 au 31 décembre 2014 et 56 % dès le 1^{er} janvier 2015. Il ressort de l'attestation complétée par l'employeur le 18 janvier 2018 que l'horaire normal contractuel de l'assurée était de 18 h 24 par semaine, l'horaire normal de l'entreprise étant de 40 heures par semaine.

Selon l'extrait du Registre du commerce du canton de Vaud (ci-après : Registre du commerce), versé au dossier de l'ORP le 22 janvier 2018, l'assurée s'est inscrite le 17 mai 2017 en qualité d'associée gérante présidente avec signature individuelle de la société L._____, qui avait pour but l'exploitation d'une maison de naissance et un institut de formation.

Par décision du 31 janvier 2018, l'ORP a prononcé à l'encontre de l'assurée une suspension dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de sept jours à compter du 9 janvier 2018, au motif que les recherches d'emploi présentées pour la période précédant son éventuel droit à l'indemnité de chômage étaient insuffisantes.

Par courrier du 1^{er} février 2018, le Service de l'emploi, par sa Division juridique des ORP, a invité l'assurée à répondre à une série de questions visant à déterminer son aptitude au placement en relation avec

l'exploitation de la maison de naissance et les consultations en matière de symptothermie.

Dans sa réponse du 6 février 2018 au Service de l'emploi, l'assurée a notamment expliqué qu'elle était disponible pour une activité salariée tous les jours de 8 h 30 à 17 h 00, hormis les mardis et les week-ends, tout en affirmant avoir peu d'activité dans le cadre de la maison de naissance et de l'institut de symptothermie, dans la mesure où elle s'est associée avec une sage-femme qui serait la responsable de la maison de naissance épaulée par neuf autres sages-femmes. A cet égard, elle a exposé consacrer respectivement 20 % de son temps aux démarches administratives pour la maison de naissance et 10 % pour l'institut de symptothermie, retirant de cette dernière activité un revenu oscillant entre 200 et 400 francs. Elle a précisé que son objectif à moyen et long terme pour la maison de naissance serait d'ouvrir ses portes afin de procéder aux accouchements et de permettre des séjours post-partum. S'agissant de la symptothermie, son but à long terme serait de pouvoir vivre confortablement.

De l'extrait de l'article paru au mois de novembre 2017 dans le journal le [...], figurant au dossier du Service de l'emploi, on extrait notamment ce qui suit :

« (...)

Une maison de naissance

Une maison de naissance est un lieu où les femmes peuvent accoucher comme à la maison, avec un matériel adapté et accompagnées par la sage-femme qui les a suivies tout au long de leur grossesse. V._____ qui a vécu cette expérience lors de ses deux grossesses, a découvert que [...] ne proposait aucun lieu de ce genre, que les [...] devaient aller près de [...], à [...] ou [...] et qu'il y avait un projet à mener. Elle en a parlé à la sage-femme qui l'avait suivie pendant ses grossesses, H._____, qui en a parlé à d'autres sages-femmes indépendantes et petit à petit l'idée a fait son chemin. La maison au chemin de [...] a été construite par les grands-parents du mari de V._____. Elle se compose de deux appartements, celui du premier occupé par V._____ et sa famille et celui du bas par sa belle-sœur. L'appartement du bas se libérant, c'est l'occasion qu'il fallait pour démarrer le projet ! V._____ et H._____ s'associent et fondent une entreprise à but non lucrative et d'utilité publique. H._____ est responsable de la maison de naissance et V._____ de l'institut de formation pour la

contraception naturelle. Plus tard V. _____ sera aussi responsable des séjours post partum ou « baby moon », c'est-à-dire des séjours après accouchement comme à la clinique ou à l'hôpital. (...)

La maison

Les bases étant définies, les travaux peuvent commencer. La famille de V. _____ déménage dans le plus petit appartement de la maison et l'appartement du haut est transformé pour devenir la maison [...] de [...]. (...)

Le projet suscite plein d'élans

(...)

Une récolte de fonds a été mise en place et des voisins ont fait des dons spontanés. (...)

L'inauguration est prévue ces prochains mois dès que la santé publique donnera son feu vert. Si les accouchements ne peuvent pas se faire sans cette autorisation, certains cours quant à eux ont déjà démarré. »

Par décision du 22 février 2018, le Service de l'emploi a déclaré l'assurée inapte au placement depuis le 9 janvier 2018, date de son inscription au chômage. Dans sa décision, le Service de l'emploi a notamment considéré que l'assurée n'était pas dans une dynamique de retrouver et de débiter une activité salariée durablement mais plutôt de pouvoir ouvrir sa société, démontrant ainsi que son inscription à l'assurance-chômage tendait à compenser une perte financière et non à diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. Le Service de l'emploi a également estimé que l'objectif de l'assurée était de s'installer économiquement à son propre compte, eu égard à l'ampleur des investissements consentis.

Le 23 mars suivant, l'assurée, représentée par Protekta Assurance de protection juridique SA, s'est opposée à cette décision auprès du Service de l'emploi, Instance juridique chômage (ci-après : le SDE ou l'intimé). En substance, l'assurée a fait valoir qu'elle s'était conformée aux obligations découlant de l'assurance-chômage (recherches d'emploi, entretiens de conseil, etc.), tout en précisant que durant de nombreux mois, elle avait été en mesure de cumuler son activité salariée à 60 % auprès de son ancien employeur et son activité indépendante comprenant la symptothermie (depuis 2015) et la maison de naissance (depuis 2017). Ainsi, l'assurée a estimé qu'une activité salariée à 50 % n'était pas in comptable avec son activité indépendante liée à la maison de naissance et à la consultation en symptothermie. Elle a, en outre, fait grief

au Service de l'emploi de ne pas avoir indiqué dans quelle mesure son activité indépendante était incompatible avec une activité salariée à 50 %. A cet égard, l'assurée a affirmé que son désir profond était de conserver une activité salariée à 50 % en parallèle de son activité indépendante.

D'un procès-verbal établi le 23 avril 2018 consécutif à un entretien de conseil du même jour, il ressort que l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle estimait pouvoir se verser un salaire provenant de son activité indépendante à hauteur de 15 %, ce qui correspondrait à un montant de 1'000 fr. environ par mois.

Le 14 mai 2018, l'assurée a transmis à l'intimé une copie du formulaire « attestation de l'employeur » du 11 janvier 2018, adressé à la caisse de chômage par son dernier employeur, dont on extrait notamment que l'assurée a démissionné de son emploi, au motif qu'elle souhaitait changer de direction professionnelle en devenant indépendante.

Par décision sur opposition du 28 mai 2018, le SDE a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision de la Division juridique des ORP du 22 février 2018. Il a notamment relevé que l'assurée avait donné son congé afin de se consacrer à son activité indépendante. De ce fait, le SDE a retenu que l'assurée avait l'intention de changer de domaine d'activité, indépendamment de toute considération liée à la perte d'un emploi. En outre, le SDE a considéré que l'activité entreprise par l'assurée ne pouvait pas être assimilée à une activité provisoire et de remplacement, dans la mesure où cette activité impliquait la création d'une société à responsabilité limitée (ci-après : Sàrl), une récolte de fonds, l'aménagement de locaux, une autorisation d'exercer et l'engagement de personnel. Selon le SDE, cette situation démontrait que l'assurée n'offrait pas une disponibilité suffisante quant au temps qu'elle pouvait consacrer à un emploi.

Lors d'un entretien de conseil du 4 juin 2018 entre l'assurée et sa conseillère ORP, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle avait

refusé un emploi au B._____ (B._____), dès lors qu'elle était en vacances durant le remplacement proposé de trois semaines.

B. Par acte du 29 juin 2018, V._____ a interjeté recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 28 mai 2018, en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à la reconnaissance de son aptitude au placement à hauteur de 50 % à compter du 9 janvier 2018. A l'appui de sa contestation, la recourante fait valoir en substance qu'elle a su conjuguer durant plusieurs mois son activité salariée et son activité indépendante en matière de consultation en symptothermie et dans le cadre du projet d'ouverture de la maison de naissance. Elle affirme qu'elle a résilié son contrat de travail, dès lors que son employeur souhaitait qu'elle augmente son taux de travail et non pour devenir indépendante à plein temps. Elle soutient rechercher activement un emploi salarié à 50 % et s'être conformée aux obligations découlant de l'assurance-chômage. Elle joint à son acte de recours un courrier de son ancien employeur du 29 juin 2018, duquel il ressort que la recourante avait demandé de changer de fonction et de réduire son taux de travail, tout en faisant part de son souhait de vouloir exercer une activité indépendante en parallèle à une activité salariée.

Par réponse du 15 août 2018, l'intimé a proposé le rejet du recours en renvoyant aux considérants de la décision litigieuse.

Par réplique du 12 septembre 2018, la recourante a persisté dans ses conclusions prises au pied de son mémoire de recours. A cet égard, elle explique qu'elle recherche un emploi à 50 % et qu'à aucun moment, un engagement à 100 % auprès de la société L._____ n'a été envisagé. Elle allègue qu'elle exerce une activité indépendante depuis l'année 2016 en parallèle à son activité salariée et qu'elle n'a jamais prétendu vivre de son activité indépendante. Pour étayer ses dires, elle joint un courrier de la responsable de la société L._____, H._____, du 6 septembre 2018, indiquant que la recourante est cofondatrice de la société et salariée depuis le 1^{er} mai 2018 à un taux de 10 %. La

recourante requiert enfin l'audition de M. [...] de l'association W._____, de M. [...] de la formation de base et de Mme [...], conseillère ORP.

Par duplique du 10 octobre 2018, l'intimé a derechef conclu au rejet du recours, tout en précisant qu'il peine à comprendre la recourante, lorsqu'elle soutient avoir été contrainte de donner sa démission, au motif que son employeur souhaitait qu'elle augmente son taux d'activité. En effet, si tel avait été le cas, l'intimé considère que la recourante n'avait pas besoin de donner elle-même son congé. De plus, l'intimé relève que l'employeur a confirmé dans le formulaire du 11 janvier 2018 destiné à la caisse de chômage que la recourante avait résilié les rapports de travail, au motif « d'un changement de direction professionnelle, pour devenir indépendante ». L'intimé constate enfin que la recourante a signé elle-même la correspondance de la responsable de la société L._____ du 6 septembre 2018.

Le 18 janvier 2019, la recourante a indiqué qu'elle s'était désinscrite à la mi-novembre 2018 du chômage, dès lors qu'elle avait été engagée en qualité d'enseignante auprès de [...] et [...], dont elle a produit les contrats de travail.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA, 100 al. 3 LACI 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]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile et satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

b) La procédure devant le tribunal cantonal des assurances, institué par chaque canton en application de l'art. 57 LPGA, est réglée par le droit cantonal, sous réserve de l'art. 1 al. 3 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; RS 172.021) et des exigences minimales fixées par l'art. 61 LPGA.

Dans le canton de Vaud, la procédure de recours est régie par la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36), qui s'applique notamment aux recours dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit à cet égard la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (cf. art. 93 let. a LPA-VD).

2. a) En tant qu'autorité de recours contre les 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).

b) Dans le cas d'espèce, le litige porte sur le point de savoir si la recourante est apte au placement à compter du 9 janvier 2018, date de son inscription auprès de l'assurance-chômage, singulièrement si elle peut se prévaloir d'une disponibilité suffisante à la reprise d'une activité salariée à 50 % dès la date précitée.

3. a) L'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que si, entre autres conditions, il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f 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 (art. 15 al. 1 LACI). 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 143 V 168 consid. 2 ; 136 V 95 consid. 5.1 et les références citées ; TF 8C_862/2015 du 26 février 2016 consid. 3.2 ; 8C_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.1).

L'aptitude au placement donne lieu à une appréciation globale des facteurs objectifs et subjectifs déterminants quant aux chances d'être engagé. Les facteurs de restriction à la disponibilité doivent s'examiner non isolément, mais dans leur ensemble (cf. TF C 149/09 du 30 janvier 2007 consid. 5 ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess 2014, n° 16 ad art. 15 LACI, p. 150). Pour apprécier l'aptitude au placement, il faut tenir compte de toutes les circonstances particulières du cas à trancher (cf. TF 8C_996/2012 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 aussi sur des indices extérieurs (cf. TF 9C_352/2014 du 14 octobre 2014 consid. 3.3 ; 9C_934/2010 du 7 juillet 2011 consid. 3.3).

b) Les chômeurs qui envisagent d'exercer ou exercent une activité indépendante ont une disponibilité qui, suivant les cas, peut être trop restreinte pour être compatible avec l'exigence de l'aptitude au placement. L'indisponibilité peut résulter de l'importance des préparatifs, de l'ampleur de l'activité indépendante, des horaires où celle-ci est exercée, de la durée des engagements pris ou de la volonté, de la part de

l'assuré, de privilégier son activité indépendante au détriment d'un emploi salarié. Indépendamment de la question de la disponibilité au placement, l'assurance-chômage n'a pas vocation à couvrir le risque d'entreprise des personnes ayant résolument choisi de se tourner à moyen ou long terme vers l'indépendance et d'abandonner le statut de salarié (Rubin, op. cit., n° 40 ad art. 15 LACI, p. 158 et les références citées).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, respectivement du Tribunal fédéral des assurances, 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 citées ; TF 8C_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.2 ; TF 8C_342/2010 du 13 avril 2011 consid. 3.2). Il faut tenir compte des circonstances du cas concret, notamment du point de savoir si l'exercice d'une activité à titre indépendant a des conséquences sur la disponibilité de l'assuré et, le cas échéant, dans quelle mesure (ATF 112 V 136 consid. 3b ; TFA C 166/02 du 2 avril 2003). Dès qu'un assuré décide de se lancer dans l'indépendance de façon durable et à titre principal, c'est-à-dire en privilégiant son activité indépendante et en lui consacrant l'essentiel de son temps de disponibilité professionnelle, son aptitude au placement doit être niée (TF 8C_619/2009 du 23 juin 2010 consid. 3.3.2). Dans ce cas, il faut partir du principe que les possibilités de placement sont trop rigides car tributaires des horaires prioritaires de l'activité indépendante (Rubin, op. cit., n° 48 ad art. 15 LACI, p. 160).

Le chômeur qui projette de devenir indépendant sans avoir fixé de date précise concernant le début de son activité peut devoir être déclaré inapte au placement, dans le cadre d'une appréciation globale de cette condition du droit. Cette situation est en effet peu compatible avec un engagement (Rubin, op. cit., n° 46 ad art. 15 LACI, p. 159-160).

Lorsque l'activité indépendante commence, en revanche, juste après le début du chômage, l'aptitude au placement est admise si cette activité a été entreprise dans le but de diminuer le dommage causé à l'assuré (c'est-à-dire en réaction face au chômage), après une phase de recherches d'emploi sérieuses. Dans ce cas précis, le fait que le chômeur ne soit disponible pour être placé comme salarié que durant une brève période ne le prive pas de son droit à l'indemnité. Si par contre 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 ; cf. Rubin, op. cit., n° 44 ad art. 15 LACI, p. 158). Autrement dit, pour que l'aptitude 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^e édition, Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 222).

c) 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. 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 (cf. DTA 2010 p. 297 consid. 3.3.2 p. 301 ; 2009 p. 336 ; 1993/1994 n° 30 p. 213). En effet, il n'appartient pas à l'assurance-chômage de couvrir les risques de l'entrepreneur. Le fait qu'en général l'intéressé ne réalise pas de revenu ou seulement un revenu modique en commençant une activité indépendante est typiquement un risque qui n'est pas assuré (TF 8C_853/2009 du 5 août 2010 consid. 3.5 et les références citées).

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 ; 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 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). 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).

5. En l'espèce, l'intimé a déclaré la recourante inapte au placement à compter du 9 janvier 2018, date de son inscription au chômage, au motif qu'elle déployait une activité indépendante ne lui permettant pas d'offrir à un employeur toute la disponibilité normalement exigible. Il convient dès lors de déterminer si l'assurée était suffisamment disposée à accepter un emploi de salarié en parallèle à l'exercice d'une activité indépendante, sa capacité de travail n'étant en revanche - à juste titre - pas remise en cause.

a) Il ressort du dossier que la recourante travaillait depuis le 1^{er} août 2011 au service de l'association W._____ à des taux variables, notamment à 56 % dès le 1^{er} janvier 2015, soit 50 % en tant que responsable régionale et pédagogique et 6 % au suivi de divers projets. La recourante soutient qu'elle a convenu avec son employeur de présenter sa démission dès lors que l'association exigeait une augmentation de son taux d'activité, élément qui ne ressort toutefois nullement du dossier (cf. notamment courrier du 29 juin 2018 de l'employeur). Si tel avait été le cas, on saisis mal pour quels motifs l'employeur n'aurait pas pris l'initiative de la résiliation des rapports de travail. En réalité, la recourante a donné son congé dans le but de se mettre à son compte (cf. attestation de l'employeur du 11 janvier 2018), mentionnant comme motif de résiliation

de ses rapports de travail « Démarrage d'un projet de maison de naissance qui devait ouvrir courant l'automne 2017 » (cf. demande d'indemnités de chômage). En décembre 2017, la recourante a présenté une incapacité de travail de deux semaines qui n'a toutefois pas été attestée, la Dre [...] précisant que sa patiente « *pensait ne pas avoir besoin de recourir à l'assurance-chômage* ». Dans le cadre de la stratégie de réinsertion (cf. document du 18 janvier 2018), la conseillère ORP a au demeurant relevé que l'assurée avait quitté son poste pour être indépendante et qu'elle ne pensait pas solliciter l'intervention de l'assurance-chômage. L'intéressée n'a d'ailleurs effectué que cinq recherches d'emploi avant son inscription à l'assurance-chômage, lesquelles étaient majoritairement en lien avec le lancement de son activité indépendante. Par ailleurs, la recourante estimait que les autorisations seraient délivrées dans les trois à six mois pour la Maison de naissance, étant précisé qu'elle donnait déjà des heures de consultation auprès de l'Institut qu'elle annoncerait en gain intermédiaire.

b) Ainsi, la recourante s'est inscrite au Registre du commerce le 17 mai 2017 en qualité d'associée gérante présidente avec signature individuelle de la société L._____. Le but de cette société consiste en l'exploitation d'une maison de naissance extra-hospitalière ([...] Maison de naissance) et d'un institut de formation dans la méthode de contraception et conception naturelle symptothermique (Institut [...]). La recourante assume l'entière responsabilité de l'institut de formation et des séjours post partum dès que cela sera possible (cf. article de presse publié au [...] au mois de novembre 2017). Sur le formulaire de preuves de recherches personnelles avant l'inscription à l'assurance-chômage, elle a précisé qu'elle attendait l'accord de la ville de [...] s'agissant de la Maison de naissance et que le chiffre d'affaires de l'Institut n'était pas encore suffisant. Elle a en outre mentionné à sa conseillère ORP que les indemnités de chômage devaient constituer un pont avec son activité indépendante (cf. procès-verbal du 18 janvier 2018 signé par la recourante).

c) Les éléments factuels résumés ci-dessus confirment que l'assurée a commencé la mise sur pied de sa propre société plusieurs mois avant la résiliation de ses rapports de travail. Elle n'a donc pas attendu une phase de recherches infructueuses d'emploi pour changer d'orientation professionnelle en décidant de se mettre à son compte et d'abrégé ainsi son chômage. Au contraire, elle a résilié son contrat de travail pour se consacrer uniquement à la mise en œuvre et au développement d'une activité lucrative indépendante principale. Il convient dès lors de retenir que la recourante a librement et délibérément choisi d'entamer une activité indépendante et d'abandonner le statut de salarié, risque que l'assurance-chômage n'a pas vocation à couvrir. En effet, le fait qu'un assuré ne réalise en général pas de revenu ou comme en l'occurrence seulement un revenu modique en commençant une activité indépendante est typiquement un risque qui n'est pas assuré (TF 8C_619/2009 du 23 juin 2010 consid. 3.3.2).

Dans le cadre de l'examen de l'aptitude au placement, il convient également de prendre en considération les indices extérieurs, à savoir les investissements consentis, les dispositions prises et les obligations personnelles et juridiques. En l'occurrence, il apparaît que la recourante a créé une société à responsabilité limitée impliquant de par sa nature des frais d'inscription au Registre du commerce, un apport en fonds propres de 20'000 fr. au minimum, des frais de conseil sur les modalités de création et des frais de notaire relatifs aux actes constitutifs. La recourante a également entrepris des travaux de transformation dans sa propre maison, récolté des fonds à hauteur de 75'000 fr. et requis des autorisations d'exercer auprès de la santé publique, ainsi qu'une mise à l'enquête publique auprès de la ville de [...]. L'ampleur des investissements témoignent de la volonté de privilégier son activité indépendante au détriment d'un emploi salarié. La recourante est d'ailleurs devenue salariée à hauteur de 10 % depuis le 1^{er} mai 2018 dans le cadre de la Maison de naissance, taux qui passera à 20 % dès son ouverture (cf. courrier du 6 septembre 2018). S'agissant de la Maison de naissance, les buts à court, moyen et long terme sont d'arriver au bout des procédures, d'ouvrir la Maison de naissance pour des accouchements

et de permettre des séjours post-accouchements, alors que pour l'Institut, les buts sont de remplir et donner des formations déjà programmées pour le 1^{er} semestre, d'élaborer un logo et un site internet, de faire reconnaître la formation, d'en vivre confortablement et de déposer éventuellement la marque.

d) Que l'assurée ait en parallèle, comme elle le clame, rempli ses obligations de chômeuse, en particulier celle d'effectuer des recherches d'emploi, ne signifie pas encore qu'elle était en mesure d'offrir à un employeur potentiel toute la disponibilité normalement exigible. Quoiqu'en dise la recourante, cette dernière ne s'est pas inscrite à l'assurance-chômage dans le but de réduire son dommage mais plutôt pour compenser l'absence de revenu entre la fin de son activité salariée et le début de son activité indépendante. On s'étonne ainsi que la recourante ait indiqué lors de son inscription à l'assurance-chômage qu'elle était disponible à 50 %, alors que son taux d'activité auprès de l'association W._____ était pratiquement équivalent, soit de 45.6 % selon l'attestation de l'employeur du 18 janvier 2018 (horaire de l'assurée : 18 h 24 ; horaire de l'entreprise : 40 heures). Certes, au niveau du certificat de travail, l'employeur a indiqué le taux de 56 %, taux qui reste proche de celui revendiqué. Or, si la recourante a exprimé auprès de son ancien employeur le désir « de changer de fonction et de baisser son pourcentage de travail » lors du bilan annuel de novembre 2016 (cf. courrier du 29 juin 2018 de l'association), il ne semble pas qu'à la suite de la démission de deux responsables de section de l'association, elle ait saisi l'occasion de solliciter une baisse du taux d'activité de 6 % à tout le moins, taux correspondant à une activité annexe, soit le suivi de divers projets. En effet, l'association W._____ a expliqué que l'assurée « *a également annoncé son renoncement à sa fonction dans le même délai que ses collègues, considérant que dans ces circonstances son départ favoriserait un processus de réorganisation de l'association* » (cf. courrier du 29 juin 2018 de l'association). Enfin, quand bien même la recourante a postulé pour des emplois salariés, elle présentait une disponibilité d'emblée limitée dans le temps à compter de son inscription au chômage, dès lors qu'elle a sollicité l'intervention de l'assurance-chômage pour faire le pont

entre son activité salariée et son activité indépendante, notamment la Maison de naissance en attente des autorisations qui devaient être délivrées dans les trois à six mois (au printemps 2018 selon la pièce n° 3 annexée par la recourante à son courrier du 6 février 2018). Sous cet angle, la situation de l'intéressée est comparable à un chômeur qui prend des engagements à partir d'une date déterminée (p. ex. un départ à l'étranger, une formation, l'école de recrues) et, de ce fait, n'est disponible sur le marché du travail que pour une courte période. Cette disponibilité très restreinte le rend en principe inapte au placement car il n'aura que très peu de chances de conclure un contrat de travail (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess 2014, n° 56 ad art. 15 LACI).

e) Partant, force est de retenir, à l'instar de l'intimé, que la recourante doit être reconnue inapte au placement à compter du 9 janvier 2018, date de son inscription à l'assurance-chômage, les conditions de l'aptitude au placement telles que définies par la loi et la jurisprudence n'étant pas réunies. Les circonstances survenues postérieurement, soit à la mi-novembre 2018, et qui n'étaient alors pas connues, ne permettent pas de remettre en cause, de manière rétrospective, les constatations précitées, compte tenu de l'importance toute relative de chacun de ces contrats - l'un n'excédant pas 15 à 20 % et l'autre ne mentionnant aucun taux - et des circonstances dans lesquelles l'assurée les a acceptés - à savoir qu'elle s'était endettée depuis son inscription à l'assurance-chômage selon les termes de son écriture du 18 janvier 2019.

f) Il n'y a pas lieu de procéder à l'audition de M. [...] de l'association W._____, de M. [...] de la formation de base et de Mme [...], conseillère ORP, dès lors que de telles mesures d'instruction ne modifieraient pas, selon toute vraisemblance, l'appréciation qui précède (appréciation anticipée des preuves ; ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 ; TF 9C_303/2015 du 11 décembre 2015 consid. 3.2).

6. a) En conclusion, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que la recourante n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I.** Le recours déposé le 29 juin 2018 par V._____ est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 28 mai 2018 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 :

- V._____, 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 :