

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 8 mai 2025

Composition : M. TINGUELY, juge unique
Greffière : Mme Vulliamy

Cause pendante entre :

O. _____, à [...], recourante,

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

Art. 8 al. 1 let. f et 15 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. a) O. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), ressortissante [...], titulaire d'un permis B, née en [...], dispose d'une formation de coiffeuse, acquise en 2012 à [...].

b) Depuis 2018, elle a exercé une activité salariée de coiffeuse-coloriste à 80 % auprès du salon [...], à [...], avant d'être licenciée le 30 décembre 2022 avec effet au 28 février 2023, pour des raisons économiques.

B. Le 20 février 2023, elle s'est inscrite auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP), comme demandeuse d'emploi à 80 %, et a bénéficié de l'ouverture d'un délai-cadre d'indemnisation de deux ans, soit du 1^{er} mars 2023 au 28 février 2025.

C. a) Le 12 mars 2023, l'assurée a adressé le courriel suivant à sa conseillère ORP [sic] :

« Bonjour,

Après mûre réflexion et éteint donne le fait que je reçois beaucoup de demandes de la part de mes clientes à me suivre, je décide de me mettre à mon compte comme coiffeuse indépendante raison pour le quelle je vous demande de faire le nécessaire concernant la mesure SAI (soutien à l'activité indépendante).

Dans l'attente de votre retour, mes meilleures salutations. »

b) Il ressort d'un procès-verbal d'entretien du 14 mars 2023 entre la conseillère ORP et l'assurée que le projet de celle-ci était en désaccord avec le point B5 de la « Check-list pour l'octroi de la mesure SAI », à savoir « Le porteur du projet reprend-il une entreprise déjà existante sans en changer le concept ? ». En effet, l'intéressée souhaitait louer un fauteuil dans un salon de coiffure déjà existant et exercer comme indépendante avec sa clientèle privée. Il était précisé qu'elle devait continuer ses recherches d'emploi, sauf si elle décidait d'exercer à plein temps comme indépendante, auquel cas elle devrait fermer son dossier.

c) Par décision du 15 mars 2023, l'ORP a rejeté la demande relative à un soutien de l'activité indépendante (SAI) de l'assurée, dès lors que la collaboration envisagée avec un salon de coiffure déjà existant ne permettait pas d'identifier une phase d'élaboration de projet.

d) Le 31 mars 2023, l'assurée a fait parvenir à l'ORP le formulaire de preuves de recherches d'emploi pour le mois de mars 2023 faisant état de douze recherches d'emploi.

e) Par courrier du 7 avril 2023 adressé à la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : DGEM ou l'intimée), l'assurée a expliqué que le processus pour ouvrir un salon de coiffure était long et que, pour ne pas perdre sa clientèle dans l'intervalle, elle souhaitait d'abord louer un fauteuil dans un salon.

f) Par courrier du 1^{er} mai 2023, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : DIACE), Pôle aptitude au placement, a annoncé à l'assurée qu'elle allait examiner son aptitude au placement, dès lors que tout demandeur d'emploi devait être complètement disponible pour prendre un nouvel emploi ou participer aux mesures de formation ou d'emploi assignées par l'ORP. Elle a transmis à l'assurée une liste de questions.

g) Le 2 mai 2023, l'assurée a fait parvenir à l'ORP le formulaire de preuves de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023 faisant état de onze recherches d'emploi.

h) Selon un procès-verbal d'entretien du 5 mai 2023, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle souhaitait fermer son dossier à cette date, afin de se consacrer à ses recherches de location de chaise pour son activité de coiffeuse indépendante. Son inscription à l'ORP a été annulée par courrier du même jour.

i) Par courrier du 9 mai 2023 adressé à la DGEM, l'assurée a exposé qu'aucune démarche n'avait été entreprise pendant la période où elle était au chômage et qu'elle avait été entièrement disponible pour prendre un nouvel emploi.

j) Le 15 mai 2023, le Pôle aptitude au placement de la DIACE a demandé à l'assurée de répondre à une autre liste de questions que celle envoyée par courrier du 1^{er} mai 2023, afin de pouvoir statuer sur son aptitude au placement dès le 15 mars 2023, à savoir la date de la décision de refus du SAI.

k) Le 22 mai 2023, l'assurée a répondu qu'elle n'avait pas eu d'autre activité que ses obligations envers l'ORP et que le temps consacré aux démarches administratives et à la prospection dans le cadre de l'activité indépendante depuis le 15 mars 2023 avait été de cinq minutes pour écrire le courriel du même jour à sa conseillère ORP. Elle a précisé ne pas disposer de stock ou de matériel, ne pas avoir retiré son 2^{ème} pilier pour la création de son activité indépendante, ne pas être affiliée auprès d'une caisse AVS, ne pas avoir conclu de contrat de location pour un fauteuil dans un salon, ne pas être assurée contre le risque accident et ne pas être inscrite au Registre du commerce.

l) Par décision du 26 mai 2023, le Pôle aptitude au placement de la DIACE a déclaré l'assurée inapte au placement depuis le 15 mars 2023, au motif qu'elle n'avait pas la volonté de retrouver un statut de salariée, bien qu'elle allègue ne rien avoir entrepris pendant son inscription à l'ORP. Il a ainsi considéré que le but de l'assurée était de déployer et de développer une activité indépendante à caractère durable à laquelle elle n'était pas disposée à renoncer et qu'elle n'était pas en mesure d'offrir à un potentiel employeur la disponibilité normalement exigible, même dans le cadre restreint d'un emploi à temps partiel. L'autorité a ajouté que ce n'était ni le but, ni la nature de l'assurance-chômage de servir de tremplin ou de couvrir les aléas inhérents au risque entrepreneurial, comme les fluctuations de mandats et leurs répercussions

sur le taux d'occupation. L'assurée n'avait dès lors plus droit aux indemnités journalières dès le 15 mars 2023.

m) Par décision du 31 mai 2023, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse) a, compte tenu de la décision d'inaptitude au placement précitée, requis de l'assurée la restitution d'un montant de 3'629 fr. 20 versé à tort.

D. a) Par courrier du 19 juin 2023, l'assurée s'est opposée à la décision du 26 mai 2023 relative à son inaptitude au placement.

A ce courrier étaient annexées vingt-deux offres d'emploi adressées par l'assurée à différents employeurs potentiels entre le 23 février et le 22 mai 2023.

b) Par décision sur opposition du 20 juillet 2023, le Pôle juridique de la DIACE a partiellement admis l'opposition de l'assurée en ce sens qu'elle était déclarée inapte au placement dès le 16 mars 2023. Il a considéré que les explications de l'assurée ne sauraient convaincre, dès lors qu'il ressortait clairement de son courriel du 12 mars 2023 qu'elle avait décidé de se mettre à son compte comme coiffeuse indépendante et que cette décision était le fruit d'une « mûre réflexion ». Ainsi, l'assurée n'était clairement plus dans la perspective de reprendre une activité salariée, mais bien plutôt dans l'optique de démarrer et développer une activité indépendante à caractère durable, à laquelle elle n'était pas prête à renoncer, et ce quand bien même elle avait continué à effectuer des recherches d'emploi. Il a rappelé que ce n'était ni le rôle de l'assurance-chômage, ni dans sa conception de fournir une aide en capital à la création d'entreprises ou de servir de transition lorsqu'un assuré passait d'une activité salariée à une activité indépendante, ou encore de couvrir de quelconques risques d'entreprise. S'agissant de la date de début de l'inaptitude au placement, il ne s'agissait pas du jour où la décision lui refusant l'octroi de la mesure SAI avait été rendue, mais du lendemain de ce jour, à savoir le 16 mars 2023.

E. **a)** Par acte du 16 septembre 2023, O._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 20 juillet 2023 du Pôle juridique de la DIACE en concluant à son annulation, à ce qu'elle soit déclarée apte au placement et à ce que son droit aux indemnités chômage soit confirmé dès le 1^{er} mars 2023. Elle a requis d'être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire. En substance, elle a fait valoir qu'elle avait indiqué, lors de chaque entretien avec sa conseillère ORP, être disposée à accepter un travail convenable et à participer à des mesures et qu'elle était en règle concernant ses recherches d'emploi. Le fait qu'elle ait effectué des recherches d'emploi démontrait clairement qu'elle avait la volonté d'exercer en priorité une activité salariée, sans quoi elle aurait abandonné ses recherches avant le 5 mai 2023. Pour elle, l'optique de démarrer et développer une activité indépendante n'était qu'une option envisagée au cas où elle ne trouvait pas d'emploi salarié. La recourante a ajouté que l'ORP lui avait toujours confirmé qu'elle était en règle en ce qui concernait ses recherches d'emploi et qu'il aurait dû l'informer si tel n'était pas le cas, lorsqu'elle remettait ses preuves de recherches d'emploi.

b) Par avis des 22 septembre et 31 octobre 2023, le juge instructeur alors en charge du dossier a imparti à l'assurée un délai au 23 octobre 2023, respectivement au 21 novembre 2023, pour compléter sa requête d'assistance judiciaire en retournant le formulaire idoine dûment complété et accompagnée de toutes les pièces nécessaires. L'assurée n'a pas donné suite à ces avis.

c) Par réponse du 27 octobre 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision litigieuse.

F. Dans l'intervalle, par décision sur opposition du 27 septembre 2023, l'autorité d'opposition de la Caisse a partiellement admis l'opposition de l'assurée et a réformé sa décision du 31 mai 2023, en ce sens que la demande de restitution s'élevait à 3'515 fr. 85. Elle a considéré que la Caisse était légitimée à demander la restitution des indemnités perçues à tort du 16 mars au 30 avril 2023, dont le montant

devait être diminué, dès lors que la décision sur opposition du 20 juillet 2023, entrée en force, avait déclaré l'assurée inapte au placement depuis le 16 mars 2023 au lieu du 15 mars 2023.

G. A la suite d'une réorganisation de la composition des cours du Tribunal cantonal, intervenue au 1^{er} janvier 2025, le juge soussigné a repris l'instruction de la présente cause en mars 2025.

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).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile compte tenu de la suspension du délai durant les fêtes estivales (art. 38 al. 4 let. b 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) Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à déclarer la recourante inapte au placement pour la période du 16 mars au 5 mai 2023.

3. a) L'assuré a droit à l'indemnité de chômage 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 un élément objectif et un élément subjectif : la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté 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 146 V 210 consid. 3.1 ; 136 V 95 consid. 5.1 ; 123 V 214 consid. 3 et les références citées ; TF 8C_282/2018 du 14 novembre 2018 consid. 4.1 et les références citées).

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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 40 ad art. 15 LACI ; TF 8C_853/2009 du 5 août 2010 consid. 3.5).

Est 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 9C_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 4.1).

La personne au chômage qui projette de devenir indépendante sans avoir précisément fixé la date du début de son activité peut être déclarée inapte au placement, dans le cadre d'une appréciation globale des circonstances. Cette situation est en effet peu compatible avec un engagement (Rubin, op. cit., n° 46 ad art. 15 LACI). En revanche, si l'activité indépendante a été entreprise dans le but de diminuer le dommage à l'assurance (c'est-à-dire en réaction face au chômage), après une phase de recherches d'emploi sérieuses, et ne correspond pas à un autre objectif, l'aptitude au placement peut être admise (Rubin, op. cit., n° 44 ad art. 15 LACI).

c) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute

(ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

4. a) En l'espèce, le Pôle aptitude au placement de la DIACE a, par décision du 26 mai 2023 – confirmée par une décision sur opposition du 20 juillet 2023 –, déclaré la recourante inapte au placement à compter du 16 mars 2023, dès lors que l'objectif de l'intéressée était de pouvoir développer son activité indépendante et qu'elle n'était plus dans la perspective de reprendre une activité salariée. De son côté, la recourante fait valoir qu'avant cette date, elle était toujours complètement disponible pour prendre un emploi salarié.

b) En l'occurrence, il apparaît que la recourante a effectué des recherches d'emploi tant qu'elle était inscrite à l'assurance-chômage, comme le démontrent les formulaires de preuve des recherches d'emploi remis les 31 mars et 2 mai 2023 pour les mois de mars et avril 2023, ainsi que les différentes offres faites par courriel entre le 23 février et le 22 mai 2023.

Certes, comme l'a observé le Pôle juridique de la DIACE dans sa décision sur opposition du 20 juillet 2023, la recourante avait indiqué, à l'occasion de sa demande de soutien de l'activité indépendante formulée le 12 mars 2023, que son choix de se mettre à son compte comme coiffeuse indépendante était le fruit d'une « mûre réflexion », précisant que cela lui permettrait de répondre plus facilement aux demandes nombreuses de ses clientes qui souhaitaient la suivre dans ses nouvelles activités et continuer à bénéficier de ses services. Ces seules assertions, dont on comprend qu'elle visait avant tout à favoriser les chances de sa demande de soutien, laquelle a finalement été rejetée, ne permettent pas pour autant de déduire que la recourante avait, dès mars 2023, consacré une partie de son temps au projet de débiter une activité professionnelle indépendante, ni qu'elle aurait dès ce moment renoncé à une activité salariée.

Cela étant, à défaut d'éléments au dossier laissant supposer que la recourante aurait entrepris, avant le 5 mai 2023, des démarches concrètes en vue de développer une activité indépendante, rien ne vient remettre en cause la sincérité de ses explications, formulées dans son courrier du 9 mai 2023 à l'attention de l'intimée, selon lesquelles elle n'avait pas cherché à mettre en œuvre son projet tant qu'elle percevait des prestations de l'assurance-chômage, justement pour ne pas se « retrouver en conflit » ou dans « l'illégalité ». Il ressort également des réponses aux questions posées par le Pôle aptitude au placement de la DIACE le 15 mai 2023 que la recourante n'avait encore, à cette date, entrepris aucune démarche, notamment en lien avec l'achat de matériel, le retrait de son deuxième pilier, l'affiliation à une caisse AVS ou une assurance-accident, la prise à bail d'un fauteuil dans un salon ou l'inscription au Registre du commerce.

Bien plutôt, le renoncement exprimé lors de l'entretien du 5 mai 2023 permet de rendre vraisemblable que c'est précisément depuis cette date qu'elle avait choisi de s'investir dans le développement effectif d'une activité indépendante. À cet égard, aucun élément ne permet non plus de soupçonner un quelconque manque d'honnêteté de la recourante, alors qu'elle avait affirmé à l'occasion de cet entretien qu'elle se trouvait encore à la recherche d'une « chaise » dans un salon de coiffure, n'ayant ainsi, au moment où elle avait renoncé aux prestations, pas encore trouvé d'opportunité lui permettant concrètement de s'établir à son compte.

Ces différentes circonstances justifient de privilégier la version vraisemblable présentée par la recourante selon laquelle son projet d'entamer une activité indépendante ne constituait, jusqu'au 5 mai 2023, qu'une option envisagée au cas où elle ne trouvait pas d'activité salariée. Il apparaît dès lors que la recourante devait être considérée comme apte au placement entre le 16 mars 2023 et le 5 mai 2023.

5. On observera au surplus que, par décision rendue sur opposition le 27 septembre 2023, la Caisse cantonale de chômage, considérant faussement que la décision attaquée dans la présente cause

était entrée en force, a demandé à la recourante la restitution des indemnités versées durant la période du 16 mars 2023 au 5 mai 2023. Aussi, à défaut d'un recours formé contre la décision sur opposition du 27 septembre 2023, et sous réserve que celle-ci soit effectivement entrée en force, il appartiendra, le cas échéant, à la recourante d'en demander la reconsidération (cf. art. 53 al. 2 LPGA).

6. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, la partie recourante ayant procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b), ce qui rend, au surplus, sans objet la demande d'assistance judiciaire.

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

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 20 juillet 2023 par le Pôle juridique de la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi est réformée, en ce sens que O._____ est reconnue apte au placement du 16 mars au 5 mai 2023.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- O. _____,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- 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).

La greffière :