

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 mars 2025

Composition : Mme BERBERAT, juge unique
Greffier : M. Genilloud

Cause pendante entre :

B. _____, à [...], recourant,

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. B._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], a notamment travaillé en qualité de chauffeur professionnel de taxi pour le compte de l'entreprise C._____ Sàrl jusqu'au 14 avril 2024, date à laquelle les rapports de travail ont pris fin. Il s'est inscrit au chômage auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 12 avril 2024 et a sollicité l'octroi de prestations chômage à compter du 15 avril 2024. Un délai-cadre d'indemnisation lui a été ouvert à compter de cette dernière date.

L'assuré est inscrit au Registre du commerce depuis le 26 avril 2024 en qualité de titulaire de l'entreprise individuelle « E._____ » avec signature individuelle, dont le but est l'exploitation d'une entreprise de transport avec chauffeur.

Par formulaire daté du 1^{er} mai 2024, l'assuré a déposé auprès de l'ORP une demande de soutien à l'activité indépendante (SAI) pour un projet d'activité indépendante dans le domaine du transport professionnel, avec un démarrage d'activité projeté le 1^{er} juin 2024. Y figuraient, entre autres, les démarches que l'assuré avait déjà effectuées et celles qu'il devait encore réaliser avant de pouvoir débiter son activité indépendante.

Le 2 juin 2024, à la demande de l'ORP, l'assuré a transmis son *curriculum vitae*, un extrait du registre des poursuites ainsi qu'un *business plan* relatif à son projet d'activité.

Par décision du 10 juin 2024, l'ORP a rejeté la demande de mesure de soutien à l'activité indépendante déposée par l'assuré, au motif que son projet n'était économiquement pas viable et durable, compte tenu des actes de défaut de biens enregistrés à son nom.

Le 2 juillet 2024, l'assuré a informé sa conseillère ORP qu'il avait débuté son activité indépendante le 1^{er} juillet 2024.

Par courrier du 9 août 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), constatant que l'assuré n'avait pas renoncé à l'exercice d'une activité indépendante, a transmis à ce dernier une liste de questions afin de déterminer son aptitude au placement durant la période courant jusqu'au 30 juin 2024.

L'assuré a répondu le 19 août 2024, indiquant qu'il avait effectivement entamé des démarches en vue de débiter une activité indépendante, mais qu'il était resté disponible pour prendre un nouvel emploi dans l'intervalle. Il a précisé qu'il avait été autorisé à débiter son activité indépendante dès le 21 juin 2024, produisant à cet égard notamment une « autorisation d'entreprise de transport de personnes à titre professionnel » du 21 juin 2024 délivrée par la Police cantonale du commerce.

Par décision du 26 août 2024, la DGEM a déclaré l'assuré inapte au placement depuis le 10 juin 2024 et indiqué que ce dernier n'avait pas droit aux indemnités journalières à compter de la date précitée. Au regard des dates auxquelles l'assuré s'était inscrit au Registre du commerce (26 avril 2024) et affilié à la caisse AVS en qualité d'indépendant (1^{er} juin 2024) et celle à laquelle il avait reçu l'autorisation de pratiquer par la Police cantonale du commerce (21 juin 2024), la DGEM a considéré que le but de l'intéressé était d'exercer une activité indépendante et qu'il n'était plus, selon toute vraisemblance, dans une dynamique de retrouver et de débiter une activité salariée durable, à tout le moins dès le 10 juin 2024. Au-delà de cette date, son inscription au chômage tendait à compenser une perte financière en attendant de débiter son activité indépendante et non à diminuer activement le dommage causé à l'assurance-chômage.

Par décision du 27 août 2024, la Caisse cantonale de chômage a, compte tenu de la décision rendue par la DGEM le 26 août 2024, requis de l'assuré la restitution d'un montant de 1'929 fr. 10, dont il est apparu, après correction du décompte du mois de juin 2024, qu'il avait été versé à tort.

Par pli du 31 août 2024, l'assuré a fait opposition à l'encontre de la décision du 26 août 2024, dont il demandait l'annulation. En substance, il a expliqué qu'il avait commencé à chercher un emploi auprès d'entreprises actives dans le domaine du transport professionnel de personnes dès le moment où son employeur lui avait communiqué son intention de se séparer de lui, en mars 2024. Etant donné les réponses négatives données à ses recherches d'emploi, il avait décidé de se lancer en tant qu'indépendant. Les autorisations et les démarches administratives nécessaires avaient toutefois pris plus de temps que prévu et il avait touché des indemnités de chômage durant deux mois et demi seulement, le temps de trouver un emplacement durable.

Par décision sur opposition du 8 octobre 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assuré. Elle a exposé que celui-ci s'était engagé dans une dynamique d'activité indépendante à caractère durable à laquelle il n'était manifestement pas disposé à renoncer au profit d'une activité salariée ; elle en voulait pour preuve notamment le fait que l'assuré s'était inscrit au Registre du commerce deux semaines seulement après son inscription au chômage et qu'il n'avait pas renoncé à son projet, malgré le refus de sa demande de soutien à l'activité indépendante. Il ne s'agissait dès lors pas d'une activité à caractère transitoire ou temporaire nécessitant peu d'investissements, mais sans aucun doute d'une activité répondant à une aspiration personnelle et professionnelle existant, à tout le moins, dès le 10 juin 2024, date à laquelle l'ORP a refusé la demande de soutien à l'activité indépendante. Il était par conséquent évident que l'objectif de l'assuré était de pouvoir développer son activité indépendante et de s'y consacrer à plein temps, de sorte que la volonté de celui-ci de retrouver un emploi en qualité de salarié était indéniablement nulle depuis le 10 juin 2024.

B. Par acte du 28 octobre 2024, B._____ a déféré la décision sur opposition du 8 octobre 2024 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonale, concluant notamment à son annulation. Outre les arguments déjà présentés dans le cadre de la procédure

administrative, il ne comprenait pas la position de l'intimée, dans la mesure où son droit aux prestations de chômage lui avait été confirmé par la Caisse de chômage le 5 juin 2024.

Dans sa réponse du 2 décembre 2024, la DGEM a conclu au rejet du recours, renvoyant aux considérants de sa décision sur opposition.

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 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 présent litige porte sur le droit du recourant à l'indemnité de chômage du 10 au 30 juin 2024, singulièrement sur son aptitude au placement durant cette période.

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 la personne assurée en soit empêchée 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 la personne assurée peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 146 V 210 consid. 3.1 ; 123 V 214 consid. 3 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 40 ad art. 15 LACI).

c) La personne assurée qui exerce une activité indépendante pendant son chômage n'est apte au placement que si elle peut exercer cette activité indépendante en dehors de l'horaire de travail normal (TF 8C_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 4.2). Si tel n'est pas le cas, il faut examiner si l'exercice de cette activité est d'une ampleur telle qu'elle exclut d'emblée toute activité salariée parallèle. Pour en juger, les investissements consentis, les dispositions prises et les obligations personnelles et juridiques des indépendants qui revendiquent des

prestations sont déterminants et doivent ainsi être examinés soigneusement (TF 8C_41/2012 du 31 janvier 2013 consid. 2.2 et 2.3 et les références citées ; cf. également ATF 112 V 326 consid. 2b).

Pour pouvoir bénéficier d'une compensation de sa perte de gain, la personne assurée doit être disposée à abandonner aussi rapidement que possible son activité au profit d'un emploi convenable qui s'offrirait à elle ou qui lui serait assigné par l'administration (Boris Rubin, op. cit., n° 46 ad art. 15 LACI et les références citées).

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 (Boris Rubin, op. cit., n° 44 ad art. 15 LACI et les références citées).

d) Est réputée inapte au placement la personne assurée qui n'a pas l'intention ou qui n'est pas à même d'exercer une activité salariée, parce qu'elle a entrepris ou envisage d'entreprendre une activité lucrative indépendante, cela pour autant qu'elle ne puisse plus être placée comme salariée ou qu'elle 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 9C_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 4.1). Dès qu'une personne assurée décide de se lancer dans une activité indépendante de façon durable et à titre principal, c'est-à-dire en privilégiant cette activité et en lui consacrant l'essentiel de son temps de disponibilité professionnelle, son aptitude au placement doit être niée (Boris Rubin, op. cit., n° 48 ad art. 15 LACI ; voir également TF 9C_577/2019 précité consid. 4.2 et les références citées). Il n'appartient pas à l'assurance-chômage de couvrir les risques de l'entrepreneur. Le fait qu'en général la personne intéressée 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_333/2021 du 22

juillet 2021 consid. 4.2 ; TF 8C_853/2009 du 5 août 2010 consid. 3.5 et les références citées).

La personne au chômage qui projette de devenir indépendante sans avoir précisément fixé la date du début de son activité peut être déclaré inapte au placement, dans le cadre d'une appréciation globale des circonstances, cette situation étant peu compatible avec un engagement (Rubin, op. cit., n° 46 ad art. 15 LACI).

4. a) En l'espèce, l'intimée a déclaré le recourant inapte au placement à compter du 10 juin 2024, date correspondant à celle de la décision rendue par l'ORP rejetant la demande de soutien à l'activité indépendante déposée par le recourant. Au-delà de cette date, l'intimée a considéré que l'objectif de l'intéressé était de pouvoir développer son activité indépendante et de s'y consacrer à plein temps. De son côté, le recourant, s'il ne conteste pas avoir effectué des démarches en vue d'exercer une activité indépendante, ni même d'avoir débuté une telle activité à compter du 1^{er} juillet 2024, fait valoir qu'avant de la commencer, il était toujours complètement disponible pour prendre un nouvel emploi salarié dans le domaine du transport professionnel de personnes.

b) Cela étant, il sied de constater que le dossier ne contient aucun élément concret permettant de rendre vraisemblable qu'au moment où il a reçu la décision du 10 juin 2024 rejetant sa demande de soutien à l'activité indépendante, le recourant, impliqué dans des démarches visant à se mettre personnellement à son compte, avait de ce fait perdu sa disponibilité à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration, comme l'exige l'art. 15 al. 1 LACI (cf. *supra* consid. 3a). Il apparaît au contraire que tant que le recourant ne disposait pas d'une autorisation de la Police cantonale du commerce, il continuait activement à rechercher une activité salariée. A cet égard, il convient de relever que le recourant, ayant appris l'intention de son employeur de résilier les rapports de travail (cf. lettre du 12 mars 2024 de C. _____ Sàrl) pour le 14 avril 2024, avait déjà effectué deux postulations durant le

mois de mars 2024. Il avait par la suite encore effectué deux postulations durant le mois d'avril 2024, quatre durant le mois de mai 2024 et six durant le mois de juin 2024 – dont cinq postérieurement à la décision du 10 juin 2024 de l'ORP rejetant sa demande de soutien à l'activité indépendante – toutes dans le domaine du transport professionnel de personnes. Au demeurant, on peine à comprendre en quoi la reddition de la décision du 10 juin 2024 exercerait une quelconque influence sur la disponibilité du recourant, respectivement sur son aptitude au placement. Au moment de cette décision, la volonté du recourant d'exercer une activité indépendante, de même que les démarches qu'il avait entreprises, respectivement celles qui devaient encore entreprendre en lien avec celle-ci, étaient en effet connues de l'intimée, et la situation était strictement identique, que l'on se place avant ou après la décision du 10 juin 2024 rendue par l'ORP. Aucun élément ne suggère par ailleurs que le recourant avait depuis longtemps, respectivement avant même la résiliation de ses rapports de travail, émis la volonté d'exercer une activité indépendante. Il a d'ailleurs expliqué, dans son courrier du 31 août 2024, avoir pris la décision de devenir indépendant consécutivement aux réponses négatives données à ses offres d'emploi. S'il est certes constant que le recourant a effectué certaines démarches en vue d'exercer une activité indépendante dans le domaine de transport professionnel de personnes, il n'en demeure pas moins qu'avant l'aval de la Police cantonale du commerce, il n'était pas en droit d'exercer une telle activité, de sorte que sa disponibilité et sa volonté à exercer une activité salariée, qui ressortent de surcroît de ses réponses au questionnaire d'aptitude au placement de l'intimée, doivent être admises.

c) Au vu des éléments qui précèdent, force est de constater qu'une appréciation globale de la situation, compte tenu de toutes les circonstances particulières du cas, telle que l'exige la jurisprudence (cf. *supra* consid. 3b à 3d), ne permet pas d'aboutir à la conclusion selon laquelle le recourant avait pour but, au moment de la reddition de la décision du 10 juin 2024 rejetant sa demande de soutien à l'activité indépendante, de développer une activité indépendante. Il convient en revanche de retenir que dès la notification de la décision du 21 juin 2024

de la Police cantonale du commerce, il projetait d'exercer, de manière durable et à titre principal, une activité indépendante dans le domaine du transport professionnel de personnes. A cet égard, il n'est pas possible de déduire des pièces du dossier la date exacte à laquelle la décision précitée de la Police cantonale du commerce a été notifiée au recourant. On peut cependant se référer au courriel du 2 juillet 2024 de ce dernier, par lequel il a informé sa conseillère ORP qu'il avait commencé son activité au 1^{er} juillet 2024 et que par conséquent, son dossier devait être fermé au 30 juin 2024. Il convient en définitive de retenir que le recourant n'était plus apte au placement à partir du 1^{er} juillet 2024.

5. a) Au vu des éléments qui précèdent, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision sur opposition du 8 octobre 2024 rendue par l'intimée.

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

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

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 8 octobre 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.

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

La juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- B._____, à [...],
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail, 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).

Le greffier :