

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2025

---

Composition : M. WIEDLER, juge unique  
Greffier : M. Germond

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**Y.**\_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

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

---

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

**E n f a i t :**

**A.** Y.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], s'est inscrite le 15 février 2024 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 50 % avec une entrée en fonction à partir du 1<sup>er</sup> avril 2024. Elle a ensuite modifié son taux à 100 %.

Lors d'un premier entretien de conseil qui s'est tenu le 7 mars 2024, l'assurée a informé son conseiller ORP que la société (M.\_\_\_\_\_ SA) qui l'employait à mi-temps depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avait fait faillite. Elle avait été licenciée le 24 janvier 2024 avec effet immédiat. Elle avait obtenu un contrat de durée déterminée auprès de l'employeur (B.\_\_\_\_\_ SA) qui avait repris l'entreprise en faillite du 1<sup>er</sup> février 2024 au 31 mars 2024. Ce contrat avait ensuite été prolongé jusqu'au 30 avril 2024 (cf. procès-verbal d'entretien de conseil du 31 mai 2024 à l'ORP). L'assurée était encore employée à raison de 3h30 par jour (du lundi au vendredi) depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2020 comme nettoyeuse dans une crèche par l'Association N.\_\_\_\_\_. Elle accomplissait également de la conciergerie à raison de 3h deux fois par semaine.

Selon le procès-verbal d'un entretien de conseil du 31 mai 2024 à l'ORP, l'assurée a, à sa demande, été renseignée par son conseiller en placement sur les mesures de soutien à l'activité indépendante (SAI), lequel lui a remis la documentation y relative.

Lors d'un entretien de conseil du 1<sup>er</sup> juillet 2024 à l'ORP (cf. procès-verbal du même jour), l'assurée a informé son conseiller en placement qu'elle avait conclu un contrat de bail pour un local dans le but de débiter une activité de coiffeuse indépendante. Le taux de cette activité indépendante n'était pas encore arrêté mais devait vraisemblablement être d'environ 70 % pour lui permettre de conserver ses deux emplois salariés accessoires. L'assurée a aussi déclaré qu'elle ignorait quand elle débiterait son activité indépendante mais probablement le 1<sup>er</sup> septembre 2024 et qu'elle devait encore effectuer des

travaux dans son local et acheter les fournitures. L'intéressée a été rendue attentive par son conseiller que son aptitude au placement allait être examinée dès lors qu'elle disposait déjà d'un local pour son activité indépendante. Ce dernier a rappelé à l'assurée l'objectif de la mesure de soutien à l'activité indépendante et lui a remis un formulaire de demande pour ladite mesure.

Selon un procès-verbal du 8 juillet 2024 relatif à un entretien de conseil du 4 juillet 2024, l'assurée a informé son conseiller ORP par téléphone qu'elle renonçait à la mesure de soutien à l'activité indépendante car elle ne voyait pas de bénéfice à suivre cette mesure. Son interlocuteur l'a avertie qu'elle était tenue de poursuivre ses recherches d'emploi et ne pas effectuer de démarchage de clientèle.

Lors d'un entretien de conseil du 12 août 2024 à l'ORP (cf. procès-verbal du même jour), le conseiller en placement a rappelé à l'assurée que son droit à l'indemnité journalière de l'assurance-chômage pouvait être nié dans l'éventualité où elle était déclarée inapte. Le conseiller lui-même n'avait pas la compétence pour se déterminer sur l'aptitude au placement de l'intéressée.

Par courrier du 19 août 2024, l'assurée a répondu au questionnaire « Examen de votre aptitude au placement » du 13 août 2024 comme suit :

“Je me suis inscrite au chômage suite à la perte d'un emploi en raison d'un licenciement dont je n'étais pas responsable et un droit au chômage s'est ouvert dès le 1<sup>er</sup> mai 2024.

J'ai depuis lors effectué des recherches d'emploi pour retrouver au plus vite un emploi et les ai remises à l'ORP.

En juin 2024, une opportunité s'est présentée, on m'a proposé un local que j'ai pris en location dès le 1<sup>er</sup> juillet 2024. Je devais me décider rapidement pour cette location.

Durant mon temps libre et avec le soutien administratif d'un membre de ma famille, j'ai commencé à entreprendre des démarches administratives pour débiter ultérieurement une activité indépendante en tant que coiffeuse dans ce local.

Je suis toujours apte au placement et recherche activement un emploi. Jusqu'à présent, je n'ai commencé aucune activité ni recherche de clientèle.

Je prévois de commencer cette activité dans le domaine de la coiffure dès le 1<sup>er</sup> septembre 2024, tout en continuant à travailler dans les emplois salariés que j'ai actuellement.

Je compte donc sortir du chômage le 1<sup>er</sup> septembre 2024."

Par décision du 22 août 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a déclaré l'assurée inapte au placement dès le 4 juillet 2024, au motif que, selon ses réponses précitées, elle s'était engagée dans une dynamique d'activité indépendante à caractère durable, si bien qu'elle n'avait pas l'intention de retrouver et de débiter une activité salariée durable mais uniquement dans l'attente de pouvoir débiter son activité indépendante.

L'assurée a renoncé aux prestations de l'assurance-chômage et son dossier a été fermé le 2 septembre 2024 par l'ORP, en raison du début de son activité indépendante.

Le 4 septembre 2024, l'assurée s'est opposée à la décision du 22 août 2024, faisant valoir qu'elle n'avait pas été informée que toute démarche administrative pouvait compromettre son aptitude au placement, précisant qu'elle n'avait du reste pas entrepris elle-même ces démarches mais qu'elle avait été aidée par un tiers. En outre, elle a indiqué que son conseiller ORP lui avait dit de ne pas faire de la publicité pour son activité indépendante et de poursuivre ses recherches d'emploi, ce qu'elle avait respecté, mais sans avoir été informée du caractère obligatoire d'une mesure de soutien à l'activité indépendante pour entreprendre un projet d'une telle activité.

Par décision sur opposition du 11 novembre 2024, la DGEM a partiellement admis l'opposition sur la décision d'inaptitude au placement du 22 août 2024. L'assurée était ainsi reconnue apte au placement pour une disponibilité de 25 % dès le 4 juillet 2024. La DGEM a relevé qu'au mois de juin 2024 l'intéressée avait entrepris des démarches dans le but de développer un projet d'activité indépendante à caractère durable et

que cette activité n'avait pas été entreprise en réaction au chômage mais qu'elle répondait plutôt à une aspiration personnelle de l'assurée qui n'était pas disposée à y renoncer au profit d'un emploi salarié. En effet, malgré ses explications, il apparaissait que, durant un entretien du 1<sup>er</sup> juillet 2024 à l'ORP, l'assurée avait été avertie que la conclusion de son bail à loyer commercial entraînerait l'examen de son aptitude au placement et qu'elle devait s'abstenir de toute démarche concrète pour développer son projet d'indépendante tant que sa demande de mesure de soutien à l'activité indépendante n'avait pas été validée. Aussi, en renonçant au dépôt d'une telle demande, l'intéressée était consciente qu'en poursuivant son projet d'activité indépendante, elle s'exposait à une remise en cause de son aptitude au placement. Toutefois, cette dernière avait développé son projet d'indépendante en poursuivant l'exercice de son activité salariée à temps partiel auprès de deux employeurs et avait démontré en pratique qu'elle conservait une disponibilité partielle à l'exercice d'un emploi salarié durable. En outre, le volume de cette activité permettait d'estimer que l'assurée conservait une disponibilité pour l'exercice d'une activité salariée durable au taux de 25 %.

**B.** Par acte du 4 décembre 2024, Y. \_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal et conclu à sa réforme dans le sens qu'une aptitude au placement de 100 % lui soit reconnue pour la période litigieuse. Elle reprochait à la DGEM de se baser sur ses seules déclarations quant à son souhait de travailler à son compte, rappelant que son intention première était de trouver un emploi salarié. Ainsi, elle n'avait cessé de déployer des efforts pour la recherche d'un poste de travail depuis son inscription en accomplissant douze postulations par mois, mais sans rencontrer le succès en raison de son âge (51 ans). Elle ajoutait qu'elle n'avait jamais refusé un emploi ou une « mesure active » proposés par l'ORP.

Par réponse du 15 janvier 2025, la DGEM a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision sur opposition litigieuse.

## **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 litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que l'intimée a réduit l'aptitude au placement de l'assurée à 25 % dès le 4 juillet 2024.

**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 ces 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).

L'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement (ATF 145 V 399 consid. 2.2). C'est sous l'angle de la perte de travail à prendre en considération qu'il faut, le cas échéant, tenir compte du fait qu'une personne assurée ne peut ou ne veut pas travailler à plein temps (TF 8C\_742/2019 du 8 mai 2020 consid. 3.3 et les références).

**b)** Est réputée inapte au placement la personne 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 ; 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 48 *ad* art. 15 LACI ; voir également TF 9C\_577/2019 précité consid. 4.2 et les références). 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).

**4. a)** En l'occurrence, il ressort d'un procès-verbal d'entretien de conseil du 31 mai 2024 à l'ORP que la recourante a été informée au sujet des mesures de soutien à l'activité indépendante (SAI) et a reçu la documentation idoine. Lors de l'entretien de conseil du 1<sup>er</sup> juillet 2024, la recourante a expliqué qu'elle avait conclu un bail à loyer pour un local dans le but de débiter une activité indépendante de coiffeuse. Le taux de cette activité n'était pas encore arrêté, mais devait avoisiner les 70 % afin que l'assurée puisse conserver ses deux emplois salariés accessoires. L'intéressée a précisé qu'elle débiterait probablement son activité indépendante le 1<sup>er</sup> septembre 2024 et que, pour l'heure, elle devait faire des travaux dans son local et acheter des fournitures. Son conseiller en placement lui a indiqué que son aptitude au placement serait examinée, compte tenu du fait qu'elle avait déjà un local pour son activité indépendante. Il lui a rappelé l'objectif de la mesure de soutien à l'activité indépendante et lui a donné un formulaire de demande de soutien à l'activité indépendante. Il ressort d'un procès-verbal du 8 juillet 2024 relatif à un échange par téléphone du 4 juillet 2024 que l'assurée avait renoncé à la mesure de soutien à l'activité indépendante n'y voyant pas de bénéfice. Elle a été avertie qu'elle devait continuer ses recherches d'emploi et ne pas démarcher de clientèle. Lors d'un entretien de conseil du 12 août 2024, son conseiller lui a rappelé qu'elle n'aurait plus d'indemnité journalière du chômage si elle était déclarée inapte, lui-même ne pouvant pas se déterminer sur son aptitude au placement. Dans ses réponses à la DGEM du 19 août 2024, l'assurée a indiqué à l'intimée qu'elle avait décidé au mois de juin 2024 de devenir indépendante lorsqu'elle avait eu connaissance du fait qu'un local était à louer dès le mois de juillet 2024. Durant son temps libre et avec le soutien de sa famille, elle avait commencé à entreprendre des démarches administratives pour débiter une activité de coiffeuse dès le 1<sup>er</sup> septembre 2024, tout en conservant les emplois salariés dont elle disposait déjà. Elle précisait n'avoir pas recherché de clientèle et compter sortir du chômage le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

Il ressort des éléments qui précèdent qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024, date où elle a pris possession de son local, la recourante avait clairement la volonté de débiter une activité indépendante dès le 1<sup>er</sup> septembre 2024. Dans ces circonstances, elle n'aurait jamais accepté de débiter un emploi salarié à temps plein, car cela l'aurait contrainte à renoncer à ses deux emplois salariés accessoires – qu'elle comptait garder – et à son projet de se mettre à son compte, alors qu'elle avait déjà engagé de l'argent et du temps pour le concrétiser. En outre, il apparaît que « son temps libre » était dédié à la mise en place de son projet, de sorte qu'elle n'aurait pas non plus été en mesure d'accepter un emploi temporaire, ce d'autant plus que celui-ci l'aurait obligée à renoncer à ses emplois accessoires qu'elle comptait garder pour compléter son activité indépendante. En conséquence, la recourante était bel et bien inapte au placement dès le 4 juillet 2024. Quoiqu'elle en dise, son conseiller l'a correctement informée. Elle a loué le local s'en l'ayant informé au préalable et a renoncé à une mesure de soutien à l'activité indépendante dont elle aurait pu bénéficier même en étant inapte au placement.

**b)** Dans la décision sur opposition attaquée, l'intimée a admis une aptitude au placement de 25 %. Cela est incorrect. En effet, l'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement. En outre, l'assurée était déjà employée à 25 % dans deux emplois auxquels elle ne souhaitait pas renoncer. En conséquence, l'intimée est à tort revenue sur sa décision initiale.

Se pose dès lors la question d'une réformation de cette décision au détriment de la recourante (cf. art. 61 let. d LPGA). Il ne s'agit cependant que d'une simple possibilité. Le tribunal n'opte pour une *reformatio in pejus* qu'avec retenue, en particulier si des questions d'opportunité ou d'appréciation sont en jeu (cf. JEAN MÉTRAL, *in* : DUPONT/MOSER-SZELESS [édit.], Commentaire romand de la loi sur la partie générale des assurances sociales, Bâle 2018, n. 77 *ad* art. 61 LPGA). Compte tenu du fait que les montants en jeu sont restreints, voire nuls (compte tenu d'un gain intermédiaire de 25 % réalisé par la recourante),

et que cette problématique concerne une période restreinte, il y est renoncé.

**c)** Sur le vu de ce qui précède, la décision sur opposition attaquée peut être confirmée.

**5. a)** En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f<sup>bis</sup> LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause et a procédé sans mandataire qualifié (art. 61 let. g LPGA ; ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 11 novembre 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Y. \_\_\_\_\_,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO),

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 :