

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 août 2025

Composition : M. WIEDLER, juge unique
Greffière : Mme Chaboudez

Cause pendante entre :

F. _____, 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. a) F. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) le 14 décembre 2023 en annonçant être disponible à 100 % pour prendre un emploi dès janvier 2024. Un délai-cadre d'indemnisation a été ouvert en sa faveur du 11 janvier 2024 au 10 janvier 2026.

Le 10 juin 2024, l'assuré a fait part de son souhait de se mettre à son compte dans le domaine du commerce d'huile d'olive. Dans le cadre de l'examen de son aptitude au placement, il a notamment indiqué, par courrier du 19 juin 2024, qu'il était pleinement disponible pour occuper un emploi, qu'il avait mis son projet d'activité indépendante de côté et qu'il le reprendrait une fois sa situation financière stabilisée. Le 23 juillet 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a reconnu son aptitude au placement à compter de son inscription.

L'assuré a été, à sa demande, désinscrit du chômage le 30 juillet 2024.

b) L'assuré s'est réinscrit au chômage le 24 septembre 2024, annonçant être disponible à 80 % pour prendre un emploi. Sur recommandation de son conseiller ORP, il a modifié son inscription et annoncé une disponibilité de 90 %.

Par courrier du 1^{er} octobre 2024, la Caisse de chômage [...] a demandé à la DGEM d'examiner l'aptitude au placement de l'assuré, dans la mesure où il était inscrit en tant que personne de condition indépendante dès le 1^{er} juin 2024 auprès de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la Caisse AVS).

Par courrier du 7 novembre 2024, répondant à des questions de la DGEM, l'assuré a indiqué que, même s'il était inscrit au chômage pour un taux d'occupation de 90 %, il était disposé à prendre un emploi

salarié à 100 %, ce qui ne poserait pas de problème avec la poursuite de son activité indépendante en parallèle. Il a fait savoir que son objectif professionnel était de retrouver un emploi salarié « alimentaire » afin de stabiliser sa situation financière, laquelle s'était dégradée depuis la fin de son précédent emploi au mois de janvier 2024. Son inscription au chômage était ainsi motivée par l'absence de ressources financières lui permettant de subvenir à ses besoins et par le fait que son activité indépendante, étant toute récente, ne générait pas encore de bénéfices. A cet égard, il a précisé qu'il était encore en phase de démarrage et en manque de moyens financiers pour développer son projet rapidement, bien qu'il ait retiré 6'800 fr. de son deuxième pilier pour lancer son affaire. Il a relevé qu'il consacrait deux à huit heures par semaine aux tâches administratives et à la prospection, qu'il cherchait à augmenter sa visibilité sur les réseaux sociaux et qu'il prévoyait d'ouvrir une boutique en ligne au début de l'année 2025. Il a joint, en annexe, une attestation d'affiliation de la Caisse AVS du 21 juin 2024, confirmant son inscription dès le 1^{er} juin 2024 en tant que personne de condition indépendante dans le domaine de l'importation et la vente d'huile d'olive et d'autres denrées alimentaires, ainsi que la décision d'octroi du permis général d'importation (PGI) des huiles et graisses comestibles rendue le 17 septembre 2024 à son intention.

Par décision du 8 novembre 2024, le Pôle aptitude au placement de la DGEM a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 24 septembre 2024, date de sa réinscription au chômage, au motif qu'il avait pour but de développer une activité indépendante à caractère durable, que son inscription au chômage n'était motivée qu'en raison d'un revenu insuffisant et que ce n'était pas le rôle de l'assurance-chômage de pallier un manque à gagner dans une activité indépendante.

Par acte daté du 13 novembre 2024, l'assuré a formé opposition contre cette décision, en concluant implicitement à la reconnaissance de son aptitude au placement dès le 24 septembre 2024. A l'appui de sa contestation, il a notamment fait valoir avoir respecté scrupuleusement les obligations découlant de l'assurance-chômage et que

cette période de chômage était temporaire et essentielle pour couvrir ses besoins vitaux. Il a expliqué que son activité indépendante dans le domaine de la vente d'huile d'olive n'avait jamais eu la prétention de devenir son activité principale, mais davantage une activité complétant ses revenus dans un domaine qui le passionnait, qu'il n'avait pas de clientèle et que pour que son activité puisse fonctionner, cela ne pouvait se faire que sur le long terme et progressivement. Il a précisé qu'il était disponible pour un emploi à 90 % ou 100 % et qu'il poursuivait ses recherches d'emploi de manière constante. Il a enfin fait savoir que cette situation l'impactait psychologiquement.

Par courriel du 11 décembre 2024, l'assuré a indiqué avoir cessé son activité indépendante le 9 décembre 2024. Il a joint, en annexe, un courrier du 9 décembre 2024 adressé à la Caisse AVS, demandant la cessation de l'activité au 31 décembre 2024 et une attestation de la Caisse AVS du 10 décembre 2024, confirmant que l'assuré avait été affilié en tant qu'indépendant du 1^{er} juin au 31 décembre 2024.

Par décision sur opposition du 18 décembre 2024, la DGEM a partiellement admis l'opposition de l'assuré et réformé la décision du 8 novembre 2024, en ce sens que l'assuré est déclaré inapte au placement du 24 septembre au 8 décembre 2024 et apte au placement à compter du 9 décembre 2024. Elle a relevé, pour la période jusqu'au 8 décembre 2024, que l'assuré était engagé dans une dynamique d'activité indépendante à caractère durable pour laquelle il avait d'ailleurs retiré son deuxième pilier, qu'il s'agissait d'un projet répondant à une aspiration professionnelle existant déjà depuis un certain temps et qu'il avait indiqué que son objectif était de trouver un emploi « temporaire » en raison de son manque de ressources financières. Elle en a conclu que sa réinscription au chômage n'avait pour but que de pallier un manque à gagner en attendant que son activité se développe à plein temps et non de trouver un emploi salarié durable. Elle peinait à croire que l'assuré aurait renoncé à son activité indépendante au profit d'une activité salariée de durée indéterminée ou d'une mesure de marché du travail dans l'hypothèse où de nouveaux clients se présentaient. La cessation de son activité

indépendante en décembre 2024 permettait d'admettre qu'il était désormais apte au placement.

B. Par acte du 14 janvier 2025 (date du timbre postal), F. _____ a déposé un recours contre cette décision sur opposition devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à sa réforme en ce sens que son aptitude au placement soit reconnue dès le 24 septembre 2024. Il a fait valoir que son activité indépendante était accessoire et annexe, et qu'il souhaitait contribuer à l'économie par cette activité. Il a expliqué qu'il s'était désinscrit du chômage fin juillet 2024 car il avait trouvé un emploi salarié pour début septembre 2024, qu'il n'avait finalement pas pu commencer. Lors de sa réinscription au chômage, il avait souligné que son activité indépendante restait très modeste et qu'il était disponible, de manière prioritaire, à 90 %-100 % pour prendre un emploi salarié. Il a souligné qu'il avait scrupuleusement respecté toutes les obligations découlant de l'assurance-chômage, qu'il avait toujours été transparent par rapport à son souhait d'être indépendant et que la négation de son aptitude au placement avait eu pour impact de l'endetter et de l'épuiser psychologiquement. Il a invoqué que l'assurance-chômage prévoyait un appui financier aux activités indépendantes dans certains cas, que l'absence de soutien adéquat lors de sa réinscription au chômage avait compromis ses efforts pour stabiliser sa situation, qu'il pensait pouvoir travailler de manière ponctuelle comme indépendant en annonçant les éventuels bénéfices comme gains intermédiaires puisque « l'art. 15a OACI » prévoyait qu'un assuré pouvait exercer une activité indépendante tout en restant apte au placement à condition que cette activité n'entrave pas sa disponibilité pour un emploi salarié.

Le recourant a été désinscrit du chômage le 7 février 2025, au motif qu'il a débuté, le 10 février 2025, un emploi salarié à 100 % en tant que préparateur.

Par réponse du 5 mars 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a rappelé qu'il n'appartenait pas à l'assurance-chômage de couvrir les risques de l'entrepreneur et que le fait qu'un assuré ne réalise

pas de revenu ou seulement un revenu modique en commençant une activité indépendante était typiquement un risque qui n'était pas assuré.

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 ; art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), 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 l'aptitude au placement du recourant pendant la période du 24 septembre au 8 décembre 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 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).

b) 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 ; 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, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 46 ad art. 15 LACI et les références).

c) 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 ; 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). 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. En l'occurrence, il ressort du dossier que le recourant a décidé de devenir indépendant dans le domaine de l'importation et la vente d'huile d'olive et s'est inscrit en cette qualité auprès de la Caisse AVS en juin 2024 alors qu'il était inscrit au chômage. Il a sollicité sa désinscription pour fin juillet 2024 et s'est réinscrit le 24 septembre 2024, en précisant qu'il avait démarré son activité indépendante, mais qu'il n'en retirait pas assez de revenus pour vivre. Il a annoncé l'abandon de cette activité à partir du 9 décembre 2024.

Contrairement à ce que le recourant soutient, les éléments du dossier ne permettent pas de conclure à son aptitude au placement pour la période du 24 septembre au 8 décembre 2024. Il faut en effet constater que son activité indépendante n'avait pas pour but d'être temporaire ni accessoire. Il ressort en effet clairement des explications données par le recourant qu'il s'agissait d'une activité qui le passionnait, qu'il souhaitait développer un maximum et qu'il n'avait pas l'intention d'abandonner au profit d'une activité salariée. A cet égard, le recourant a procédé à un investissement de 6'800 fr. en retirant des fonds de son deuxième pilier pour financer son entreprise, ce qui ne laissait guère supposer qu'il serait disposé à y renoncer au profit d'un emploi salarié si cela s'avérait

nécessaire. D'ailleurs, le recourant ne s'est à aucun moment dit prêt à abandonner son activité indépendante si elle devait ne pas être compatible avec l'exercice d'un emploi salarié. S'il y a mis fin le 9 décembre 2024, c'est parce qu'il a été contraint de prendre cette décision par les services sociaux, comme il le relève dans son courriel du 11 décembre 2024.

En outre, il n'apparaît pas que cette activité indépendante était destinée à rester modeste et qu'elle aurait pu, sur le long terme, être exercée en parallèle d'une activité salariée à 90 %-100 %, comme le soutient le recourant. Il apparaît au contraire que sa disponibilité pour prendre un emploi salarié n'était due qu'au fait qu'il peinait à démarrer son activité indépendante et à en tirer des revenus, ce qui permet de conclure qu'il ne cherchait à exercer un emploi salarié qu'en attendant l'expansion et la rentabilité de son entreprise. Il a d'ailleurs motivé sa réinscription au chômage par sa situation financière difficile du fait que son activité indépendante, toute récente, ne générait pas encore de revenus. Dans ce contexte, on ne saurait que suivre l'intimée lorsqu'elle peinait à croire que la disponibilité du recourant pour l'exercice d'un emploi salarié perdurerait s'il venait à avoir davantage de clients dans le cadre de son activité indépendante. Or, comme déjà souligné à plusieurs reprises par la DGEM, l'assurance-chômage n'a pas pour but de combler le manque à gagner qui peut survenir lors du démarrage d'une activité indépendante. Il s'agit d'un risque d'entrepreneur qui incombe au recourant. Il n'est dès lors pas possible, dans de telles circonstances, de reconnaître son aptitude au placement et de prendre en compte les éventuels bénéfices de l'activité indépendante à titre de gains intermédiaires. Cela reviendrait précisément à faire porter les risques de l'activité indépendante à l'assurance-chômage.

Le fait que le recourant a respecté ses obligations envers l'assurance-chômage ne permet pas d'examiner la situation sous un autre angle, puisqu'il s'agit de deux conditions distinctes du droit à l'indemnité de chômage, lequel suppose non seulement le respect des prescriptions

de contrôle (art. 8 al. 1 let. g LACI), mais également la condition de l'aptitude au placement (art. 8 al. 1 let. f LACI).

Dans son recours, le recourant se prévaut de l'art. 71a LACI. Selon cette disposition, les assurés qui entreprennent une activité indépendante peuvent recevoir un soutien de l'assurance-chômage pendant la phase de préparation et d'élaboration du projet. Tel n'est toutefois pas le cas du recourant, lequel n'a pas bénéficié d'une telle mesure. Quoi qu'il en soit, même en cas de soutien initial par l'assurance-chômage, la personne concernée ne reçoit aucune indemnité une fois son activité indépendante lancée, même en cas de manque d'occupation dans sa nouvelle activité (ATF 126 V 212 consid. 3a ; TF 8C_251/2019 du 6 novembre 2019 consid. 4.2 et la référence citée).

Quant à l'art 15a OACI auquel le recourant se réfère, cette disposition n'existe pas. On peut se demander s'il fait en réalité référence à l'art. 15 LACI, qui traite de l'aptitude au placement, disposition qui a été examinée ci-dessus.

Finalement, s'il est compréhensible que la négation de son aptitude au placement et, partant, de son droit aux indemnités de chômage à partir du 24 septembre 2024 a eu un impact non négligeable sur la situation du recourant, cet élément n'autorise pas un examen différent du présent litige. En outre, il convient de rappeler que le recourant n'était pas sans ignorer l'influence que pouvait avoir l'exercice d'une activité indépendante sur sa situation de chômeur puisqu'il avait déjà été soumis à une procédure d'examen de son aptitude au placement lors de sa précédente inscription au chômage pour le même motif.

5. a) Le recours doit par conséquent être rejeté et la décision sur opposition du 18 décembre 2024 confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie 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 18 décembre 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 :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. F. _____,
- 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 :