

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 11 août 2025

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

Cause pendante entre :

Q._____, à [...], recourante,

et

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

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

E n f a i t :

A. Q. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], au bénéfice d'un Certificat fédéral de capacité d'interactive media designer, s'est inscrite le 17 juillet 2024 en qualité de demandeuse d'emploi à 30 % auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP de [...]), sollicitant le versement de l'indemnité de chômage dès le 1^{er} août 2024.

Il résulte du procès-verbal du 8 août 2024, établi à la suite de l'entretien du même jour de l'assurée avec sa conseillère en placement, que le dernier employeur de l'intéressée était la T. _____ (ci-après : [...]), auprès de qui elle avait bénéficié d'un contrat de durée déterminée à un taux variant entre 60 et 80 %, voire au maximum à 100 %. Le contrat avait pris fin le 31 juillet 2024, avant son terme, à la demande de l'assurée, afin qu'elle puisse développer une activité indépendante dans le domaine du montage vidéo et de la conception vidéo et graphique. Ce projet représentait un taux d'occupation de 40 à 60 %, avec des horaires irréguliers. Dès le 12 août 2024, elle allait débiter un travail de réceptionniste à un taux de 10 à 20 %. Elle souhaitait obtenir un travail alimentaire à un taux maximum de 40 %.

L'assurée a été inscrite en qualité de demandeuse d'emploi à 40 % dès le 8 août 2024, puis au taux de 100 % dès le 13 août 2024.

Le 30 septembre 2024, l'ORP de [...] a initié un examen de l'aptitude au placement de l'assurée, en lui adressant un questionnaire.

Lors d'un entretien du 4 octobre 2024 avec sa conseillère en placement, l'assurée a déclaré que son activité indépendante ne se développait pas beaucoup.

Répondant aux questions de l'ORP de [...] concernant son aptitude au placement par courrier du 7 octobre 2024, l'assurée a indiqué qu'elle était disponible pour un emploi salarié ou pour suivre une mesure

du chômage à 40 ou 50 % maximum dès le 1^{er} août 2024. Son objectif à court et moyen terme était de vivre en partie de son activité indépendante et de compléter ses revenus avec une activité accessoire. Sur le long terme, elle souhaitait avoir une plus grande équipe, tout en garde une activité accessoire. Elle exerçait son activité indépendante dans le domaine de la création audiovisuelle, digitale et artistique depuis le 1^{er} août 2024, à raison d'environ vingt-quatre heures hebdomadaires. Elle n'avait pas l'intention d'augmenter ce taux. Cette activité lui rapportait moins de 1'500 fr. par mois. Elle attendait de l'assurance-chômage un soutien financier et une aide pour atteindre son objectif. Elle était disponible pour l'exercice d'un emploi salarié deux jours par semaine. Il lui était impossible d'être précise sur le temps consacré à son activité indépendante en raison des horaires très irréguliers qu'elle impliquait, qui dépendaient des tournages, des délais ou encore des clients. Une à deux heures par semaine étaient consacrées aux démarches administratives et à la prospection. Elle avait investi 5'000 fr. dans du matériel, puis dépensait environ 100 fr. par mois pour des frais divers comprenant notamment un abonnement à un logiciel et l'accès à une banque de donnée d'images et de vidéos. Son affiliation était en cours auprès d'une caisse de compensation AVS et elle était inscrite au Registre du commerce depuis le [...] août 2024, sous la raison individuelle « Q. _____ ».

Par décision du 7 octobre 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : DGEM), Pôle aptitude au placement, a déclaré l'assurée inapte au placement dès le 1^{er} août 2024, au motif qu'elle n'avait pas entrepris une activité indépendante transitoire dans le but de diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. Elle s'était au contraire engagée et beaucoup investie dans une activité indépendante à caractère durable, dont les revenus étaient alors insuffisants pour subvenir à ses besoins. Or, l'assurance-chômage n'avait pas pour but de servir de transition en attendant que la situation financière de son entreprise s'améliore. Au vu des horaires irréguliers mentionnés par l'intéressée, elle ne semblait en outre pas en mesure

d'offrir à un potentiel employeur la disponibilité normalement exigible, même dans le cadre d'une activité à temps partiel.

A la suite de son déménagement à [...], le suivi du dossier de l'assurée a été repris par l'ORP de [...] (ci-après : l'ORP) dès le 8 octobre 2024.

L'assurée s'est opposée à la décision de la DGEM par courrier du 1^{er} novembre 2024. A l'appui de sa contestation, elle a fait valoir qu'elle avait informé sa conseillère en placement de l'entier des démarches effectuées en vue d'exercer son activité indépendante, sans avoir été avertie des conséquences ni de l'examen de son aptitude au placement. Elle a déclaré qu'elle avait procédé à la radiation de son entreprise au Registre du commerce le 22 octobre 2024 et avait entrepris des démarches pour mettre un terme à ses cotisations AVS. Elle a requis que la période pendant laquelle elle était inscrite au chômage et n'avait pas encore fait de démarches pour travailler comme indépendante soit prise en compte.

Par courrier du 13 décembre 2024, l'assurée a précisé qu'elle commençait tout juste les démarches en vue de son activité indépendante lorsqu'elle s'était inscrite au chômage et qu'elle pensait pouvoir bénéficier à la fois du statut d'indépendante et de celui de salariée. Sa conseillère en placement ne lui avait pas précisé que cela ne pouvait pas fonctionner. Elle a confirmé avoir mis un terme à toute nouvelle demande de mandat et a produit une attestation de la G._____ du 11 décembre 2024, certifiant qu'elle avait été affiliée en qualité de personne indépendante du 1^{er} août au 31 octobre 2024.

Par décision sur opposition du 19 décembre 2024, la DGEM, Pôle juridique, a partiellement admis l'opposition formée par l'assurée. Elle a en substance retenu que celle-ci s'était inscrite au chômage dans le but de pallier un manque à gagner en attendant que son activité indépendante se développe à plein temps et non dans une perspective de

retrouver un emploi salarié durable, de sorte qu'elle devait être reconnue inapte au placement dès le 1^{er} août 2024. Dans la mesure où elle avait fait radier son entreprise du Registre du commerce le 22 octobre 2024 et qu'elle n'était plus affiliée en qualité d'indépendante auprès de la G._____ depuis le 31 octobre 2024, la DGEM l'a déclarée apte au placement dès le 1^{er} novembre 2024.

B. Par acte du 19 janvier 2025, Q._____ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal vaudois, en concluant à sa réforme en ce sens qu'elle soit reconnue apte au placement pour la période du 1^{er} août au 31 octobre 2024. Elle a expliqué qu'elle avait démissionné de son précédent poste parce qu'elle n'évoluait pas. Elle avait souhaité changer d'entreprise et tenter en parallèle l'expérience d'une activité indépendante à temps partiel. Ni sa conseillère en placement ni la caisse de chômage n'avaient pu la renseigner concernant le statut mixte souhaité. Si elle avait été clairement informée dès son inscription que les deux statuts n'étaient pas conciliables, elle n'aurait pas débuté d'activité indépendante. Elle ne s'était pas inscrite au chômage pour profiter d'indemnités tout en développant son projet sur le temps dédié aux recherches d'emploi, preuve en était le poste de réceptionniste obtenu dès le 12 août 2024. Elle a produit plusieurs pièces à l'appui de son écriture.

Par réponse du 19 février 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours, se référant à la décision sur opposition entreprise.

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 de la recourante du 1^{er} août au 31 octobre 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).

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, 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) 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 ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

b) En présence de deux versions différentes et contradictoires d'un état de fait, la préférence doit être accordée en général à celle que la personne assurée a donnée alors qu'elle en ignorait peut-être les conséquences juridiques (règle dite des « premières déclarations » ou des « déclarations de la première heure »), les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 142 V 590 consid. 5.2 ; 121 V 45 consid. 2a ; TF 8C_697/2022 du 22 mai 2023 consid. 5.3.1 ; TF 8C_59/2022 du 6 septembre 2022 consid. 4.2.1).

5. En l'occurrence, peu après son inscription au chômage, lors d'un entretien avec sa conseillère en placement du 8 août 2024, la recourante a déclaré qu'elle souhaitait obtenir un emploi alimentaire au taux de 40 %, dans le but de développer son activité indépendante dans le domaine de la création audiovisuelle, digitale et artistique. Le temps consacré à cette activité correspondait à un taux de 40 à 60 %. La recourante a également expliqué que son contrat de durée déterminée au taux de 60 à 80 % auprès de la T._____ avait pris fin avant le terme initialement prévu, à sa demande, afin qu'elle puisse s'investir dans ce

projet. Elle s'est procuré du matériel pour un montant de 5'000 fr., auquel s'ajoutaient quelques 100 fr. par mois, couvrant par exemple les frais d'abonnement à un logiciel et l'accès à une banque de données d'images et de vidéos. Elle a par ailleurs entrepris rapidement les démarches administratives nécessaires à l'inscription de sa raison individuelle au Registre du commerce ainsi qu'à son affiliation à une caisse de compensation.

En quittant de son plein gré un emploi à temps partiel dans l'intention de se consacrer au développement d'une activité indépendante à un taux similaire, la recourante était clairement dans une dynamique entrepreneuriale. Il apparaît ainsi qu'elle n'aurait pas abandonné son projet au profit d'un emploi salarié à 100 %, ce qui exclut la reconnaissance de son aptitude au placement à ce taux.

Il en va de même de son aptitude au placement à temps partiel. Certes, la recourante fait valoir qu'elle a toujours eu l'intention de conserver une activité salariée à 40 ou 50 % en parallèle du temps consacré à son entreprise individuelle. Or, elle a justement mis fin à un contrat de travail à temps partiel pour développer son projet, ce qui jette le doute sur ses déclarations. Par ailleurs, elle ne paraissait quoi qu'il en soit pas disposer de la disponibilité nécessaire à l'exercice d'une activité salariée, même à taux partiel. Les horaires de son activité indépendante étaient très irréguliers. La recourante y consacrait vingt-quatre heures par semaines, ce qui correspond à un taux d'occupation de 60 %, mais n'a pas été en mesure de fournir de plus amples informations, même à titre indicatif. Ses horaires dépendaient des délais, des clients ou encore des tournages. Il apparaît ainsi que son projet nécessitait une grande flexibilité, incompatible avec un emploi salarié, quel que soit le taux d'occupation. Il y a dès lors lieu d'admettre que la recourante n'était pas non plus apte au placement, même à temps partiel. Au vu de ce qui précède et quoi qu'en dise la recourante, le fait qu'elle ait exercé un emploi à 20 % dès le 12 août 2024 n'est pas déterminant.

A cela s'ajoute que la recourante comptait sur les indemnités de l'assurance-chômage pour pallier le manque de revenus provenant de son activité indépendante. Elle a en effet expressément déclaré qu'elle attendait de cette assurance un soutien financier et une aide pour atteindre son objectif et ne saurait revenir sur ses premières déclarations dans le cadre de la présente procédure de recours. Or, il n'appartient pas à l'assurance-chômage de couvrir le risque pris par un entrepreneur de percevoir un revenu modique en début d'activité.

On relève encore que la recourante a pris la décision de quitter son emploi auprès de la T._____ pour se lancer dans une activité indépendante, bien avant de s'inscrire au chômage. Elle ne saurait donc imputer cette décision et ses conséquences à un défaut d'information de sa conseillère en placement ou de la [...], quoi qu'elle en dise.

Dans ces conditions, l'intimée a considéré à bon droit que la recourante était inapte au placement dès le 1^{er} août 2024. Il en va de même lorsqu'elle l'a déclarée apte au placement dès le 1^{er} novembre 2024. La recourante avait en effet abandonné son projet d'activité indépendante en refusant tout nouveau mandat, avait procédé aux démarches nécessaires à la radiation de son entreprise individuelle au registre du commerce le 22 octobre 2024 et avait mis un terme à son affiliation auprès de la G._____ au 31 octobre 2024.

6. a) En conclusion, 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 bis LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision sur opposition rendue le 19 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 :

- Q. _____,
- 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 :