

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 7 septembre 2026

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique

Greffière : Mme Jeanneret

* * * * *

Cause pendante entre :

B. _____, à C***, recourante,

et

**DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHÉ DU TRAVAIL
(DGEM),** à Lausanne, intimée.

Art. 27 LPGa ; 8 al. 1 let. f, 15 al. 1 LACI ; 22 OACI

En fait :

A. a) B. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en ***, a travaillé dès le 1^{er} novembre 2019 en tant que coiffeuse pour l'entreprise F. _____ Sàrl. Elle a démissionné de cet emploi par courrier du 14 février 2025, pour le 31 mai 2025. Un arrêt de travail a ensuite été délivré dès le 22 février 2025 par son médecin généraliste traitant.

L'assurée s'est inscrite le 7 mai 2025 auprès de l'Office régional de placement de D*** (ci-après : l'ORP) en annonçant une disponibilité de 100 % dès le 2 juin 2025. Un premier entretien de conseil s'est tenu le 15 mai 2025, au cours duquel l'assurée a indiqué qu'elle avait démissionné pour raisons médicales et que son incapacité de travail était toujours en cours. L'intéressée a également fait part à cette occasion de son intention de devenir indépendante et a été avisée par sa conseillère qu'elle ne pourrait probablement pas bénéficier d'une mesure SAI (cf. procès-verbal du premier entretien du 15 mai 2025).

Le 9 juillet 2025, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), Pôle aptitude au placement, a informé la caisse de chômage que, selon son appréciation, l'incapacité de travail était passagère et que l'assurée pouvait être indemnisée, sous réserve des autres conditions du droit. La prolongation de l'incapacité de travail a cependant entraîné la clôture du dossier en date du 4 août 2025.

b) L'assurée s'est réinscrite le 5 août 2025 auprès de l'ORP, annonçant une disponibilité de 100 % dès cette même date.

Au cours du premier entretien de conseil, le 19 août 2025, la conseillère OPR de l'assurée a examiné avec celle-ci la « Check-list pour l'octroi d'une mesure SAI [soutien à l'activité indépendante] ». Elle a par ailleurs résumé leur discussion comme suit dans le procès-verbal d'entretien établi à cette occasion :

« Réouverture du dossier suite annulation pour [incapacité de travail totale] de 8 semaines consécutives.

L'[assurance perte de gain en cas de maladie] a coupé les prestations suite à une expertise et estime que DE [demandeuse d'emploi] est apte à 100 %. DE va peut-être contester la décision, doit voir avec son psychiatre.

Arrêt médical à 100 % depuis mi-février à réévaluer, pas de prolongation de contrat car a démissionné pour raisons médicales ([certificat médical] au dossier). De plus a perdu son papa cette année

Dès le 06.08.2025 - apte à 100

DE souhaite devenir indépendante - elle m'informe avoir déjà visité des locaux à [...], je l'informe qu'elle devra m'annoncer sans délai si changement de sa situation et si entreprend des démarches avant une demande pour la mesure SAI, cela ne serait plus faisable. Me dit que avec ou sans notre aide va se mettre à son compte mais ne sait pas à quel taux.

Je rempli la check-list avec elle et lui explique qu'à priori elle ne pourrait pas bénéficier de la mesure SAI étant donné qu'elle a démissionné mais à voir au vu des circonstances, qu'elle ne se sent pas apte à 100 % selon ses dires, etc....

De me dit qu'elle n'a pas fait de postulation à ce jour, je lui dis que possible sanction car connaît déjà le système, me fait comprendre qu'elle postule pour postuler mais que son souhait est d'être indépendante. Je lui rappelle que si elle refuse un emploi convenable cela serait considéré comme une faute grave. »

Le 28 août 2025, le Pôle aptitude au placement a informé la caisse de chômage qu'elle concluait à une incapacité de travail passagère et que l'assurée pouvait être indemnisée dès le 5 août 2025, sous réserve des autres conditions du droit.

Le 1^{er} septembre 2025, l'assurée a eu un contact téléphonique avec sa conseillère ORP au sujet de son projet d'activité indépendante, puis lui a transmis par courriel une copie d'un contrat de bail à loyer pour locaux commerciaux conclu le 20 août 2025 pour prendre effet le 1^{er} septembre 2025, en précisant que le local serait en travaux durant deux mois et qu'elle commencerait à y travailler à partir du 1^{er} novembre 2025.

Un entretien de conseil a eu lieu le 23 septembre 2025, au cours duquel ont été abordés la procédure en cours auprès de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud, ainsi que la nécessité

d'effectuer des postulations chaque semaine (cf. procès-verbal d'entretien de conseil du 23 septembre 2025).

Dans un courriel du 10 novembre 2025, l'assurée a informé sa conseillère ORP qu'elle avait débuté des démarches auprès d'un notaire afin de constituer une Srl et qu'une transmission au Registre du commerce devrait être possible prochainement. La conseillère lui a répondu le même jour qu'elle transmettait le dossier au service compétent pour statuer sur son aptitude au placement. Cette problématique a été abordée au cours de l'entretien de conseil du 13 novembre 2025, puis le Pôle aptitude au placement a adressé un questionnaire à l'assurée le 20 novembre 2025 au sujet de son projet d'activité indépendante.

Par courriel du 24 novembre 2025, l'assurée a prévenu sa conseillère qu'elle débiterait son activité le lendemain et que les démarches d'inscription de son entreprise au Registre du commerce étaient toujours en cours. Elle a par ailleurs demandé sa désinscription de l'ORP, en expliquant qu'elle n'avait pas encore défini son pourcentage de travail. La conseillère ORP a confirmé la clôture du dossier dans un courrier du même jour.

Répondant le 25 novembre 2025 au questionnaire du Pôle aptitude au placement, l'assurée a indiqué qu'elle avait démissionné de son précédent emploi à la suite d'un burn-out et que l'idée d'ouvrir son propre salon de coiffure était venue au cours de sa psychothérapie. Elle s'était tenue « disponible à 100 % » du 5 août au 24 novembre 2025 pour travailler ou pour participer à une mesure du chômage, période durant laquelle elle s'était consacrée à son activité indépendante « quelques heures par semaine en soirée », sans pouvoir donner une estimation exacte. L'ouverture de son salon s'était réalisée le 25 novembre 2025. Elle avait fait part de son souhait de se désinscrire à sa conseillère ORP le 24 novembre 2025, dès lors qu'elle ne pouvait pas donner une estimation de sa future disponibilité, qui dépendait de sa clientèle, et qu'elle n'entendait pas renoncer à son activité pour une mesure de l'ORP. Elle avait l'intention d'être salariée de la Srl qu'elle était en train de créer, sans avoir encore

fixé son salaire. Elle avait investi 13'000 fr. pour le mobilier de son salon et 3'000 fr. pour l'acquisition des produits. L'affiliation aux différentes assurances obligatoires serait faite une fois la Sàrl créée. Elle prévoyait de déployer son activité du mardi au samedi, sur toute la journée.

Le Pôle aptitude au placement de la DGEM a rendu une décision le 27 novembre 2025, niant l'aptitude au placement de l'assurée à compter du 5 août 2025, date de son inscription au chômage, au motif que son but était de déployer sa propre activité indépendante à caractère durable. Il était constaté que l'assurée avait exprimé sa volonté de se mettre à son compte dès le premier entretien de conseil et qu'elle avait conclu un bail à loyer pour locaux commerciaux le 20 août 2025 pour prendre effet le 1^{er} septembre 2025, acte qui attestait un investissement réel dans l'exercice de l'activité indépendante et la rupture avec une recherche salariée durable, ce qu'elle avait confirmé en déclarant lors des entretiens de conseil ultérieurs que ses recherches d'emploi étaient uniquement destinées à se conformer à ses obligations envers l'assurance-chômage puis en demandant la fermeture de son dossier en raison du démarrage de son activité indépendante.

L'assurée s'est opposée à cette décision par courrier du 3 janvier 2026, concluant à son annulation, à ce qu'il soit constaté que la caisse de chômage et l'ORP avaient manqué à leur devoir de renseigner et de conseiller, à ce qu'elle soit replacée dans la situation qui aurait dû être la sienne si elle avait été correctement conseillée et renseignée, ainsi qu'à ce qu'il soit renoncé au remboursement d'un montant de 7'391 fr. 10. Elle a également conclu, subsidiairement à ce qu'une mesure d'aide à l'indépendance (SAI) lui soit octroyée à titre rétroactif. Elle s'est plainte d'une violation du devoir de renseigner et de conseiller, ainsi que du principe de protection de la bonne foi, car elle avait informé sa conseillère ORP de ses intentions et de ses démarches dès son premier entretien, mais n'avait pas été avisée des conséquences sur son aptitude au placement, en particulier lorsqu'elle avait transmis une copie de son bail à loyer pour locaux commerciaux. Elle se plaignait également de l'absence de réponse à sa demande de mesure SAI.

Par décision sur opposition du 2 février 2026 de son Pôle juridique, la DGEM a rejeté l'opposition et confirmé la décision. Elle a retenu que le projet de l'assurée d'exercer une activité indépendante était préexistante à son inscription à l'ORP au vu de ses déclarations dès le premier entretien de conseil et les pièces versées au dossier, et qu'elle avait clairement indiqué qu'elle ne souhaitait pas renoncer à ce projet, ayant conclu un bail commercial daté du 20 août 2025 et investi 16'000 fr. dans le développement de son activité. Le fait que l'intéressée se soit conformée aux prescriptions de contrôle durant son inscription ne permettait pas de statuer différemment, étant relevé que l'assurance-chômage n'avait pas pour vocation de couvrir sur la durée le risque d'entreprise des personnes ayant résolument choisi de se tourner vers l'indépendance et d'abandonner le statut principal de salarié.

B. B._____ a recouru contre la décision sur opposition précitée auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte du 2 mars 2026, concluant principalement à l'annulation de la décision de restitution des indemnités d'un montant 7'391 fr. 10, subsidiairement à la réforme de la décision en ce sens qu'elle ne doit pas rembourser les indemnités journalières versées, ainsi qu'à la confirmation qu'elle remplissait les conditions légales du droit aux indemnités de chômage entre le 5 août et le 24 novembre 2025 et au maintien de son droit aux indemnités journalières perçues pour la période d'août à novembre 2025. Se plaignant d'une violation par l'ORP du devoir de renseigner et de conseiller, ainsi que du principe de la bonne foi, elle a contesté le caractère rétroactif au 5 août 2025 de l'inaptitude au placement, en raison de l'absence d'information sur les risques de perte des indemnités en raison du projet d'activité indépendante, de formalisation des démarches relatives à la mesure SAI et de soutien dans le projet, tandis que le versement des indemnités avait été maintenu malgré les informations sur l'avancée du projet à chaque étape. Elle a également relevé qu'elle effectuait ses démarches préparatoires à son projet d'activité indépendante en soirée et qu'elle était restée disponible et avait effectué des recherches d'emploi durant toute la période

de son inscription. A l'appui de son recours, elle a produit en particulier les pièces suivantes :

- Un courriel du 15 mai 2025, par lequel sa conseillère ORP lui proposait de discuter de sa demande d'élaboration d'une activité d'indépendante au cours du prochain entretien.
- Les décomptes d'indemnités journalières établis par la caisse de chômage les 27 août, 29 septembre et 24 octobre 2025.
- Une décision rendue le 4 décembre 2025 par la caisse de chômage réclamant à l'assurée la restitution d'un montant de 7'931 fr. 10 versé à tort en raison de la décision d'inaptitude au placement du 27 novembre 2025 et les décomptes rectificatifs du 3 décembre 2025 pour la période d'août à octobre 2025.
- Un échange de courriels des 10, 11 et 19 décembre 2025 entre la recourante et l'ORP à propos de sa demande de SAI.
- Un extrait du Registre du commerce concernant l'entreprise J. _____ Sàrl.

Dans sa réponse du 15 avril 2026, l'intimée a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition. Renvoyant à l'argumentation développée dans celle-ci, elle a relevé que l'intention de développer une activité indépendante affichée par la recourante dès son inscription au chômage ne lui permettait pas d'offrir à un employeur toute la disponibilité requise.

En droit :

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 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. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'occurrence, la recourante a dirigé son recours contre la décision sur opposition rendue le 2 février 2026 par la DGEM. Cette décision

sur opposition confirmait la décision du 27 novembre 2025, par laquelle l'aptitude au placement de l'assurée dès le 5 août 2025 était niée.

Le litige porte par conséquent sur l'aptitude au placement de la recourante du 5 août 2025 au 24 novembre 2025, date de la clôture de son inscription à l'ORP en raison du lancement de son activité indépendante dès le lendemain. Il en découle que les conclusions de la recourante tendant à l'annulation de l'obligation de restituer un montant de 7'391 fr. 10, correspondant aux indemnités versées par sa caisse de chômage pour les mois d'août à octobre 2025, excèdent l'objet du litige et ne sont pas recevables. Il convient au demeurant de relever que la restitution a été ordonnée par décision de la caisse de chômage du 4 décembre 2025, contre laquelle l'intéressée ne semble toutefois pas avoir formé opposition selon les modalités qui y figurent.

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 ; 143 V 168 consid. 2 ; 136 V 95 consid. 5.1 ; TF 8C_631/2024 du 6 mai 2025 consid. 4.1). L'aptitude au placement est évaluée de manière prospective, d'après l'état de fait existant au moment où la décision sur opposition a été rendue (ATF 143 V 168 consid. 2 et les références citées).

b) Les chômeurs qui envisagent d'exercer ou exercent une activité indépendante ont une disponibilité qui peut, suivant les cas, 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 (cf. TF 8C_631/2024 précité, consid. 4.3, et les références citées ; Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n. 40 *ad art. 15 LACI*).

c) Selon la jurisprudence, 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_631/2024 précité, consid. 4.2 ; TF 8C_158/2024 du 2 septembre 2024 consid. 4). Il faut tenir compte des circonstances du cas concret, notamment du point de savoir si l'exercice d'une activité à titre indépendant a des conséquences sur la disponibilité de l'assuré et, le cas échéant, dans quelle mesure (ATF 112 V 136 consid. 3b ; TFA C 421/00 du 3 mai 2001 consid. 2b ; Rubin, *op. cit.*, n. 42 *ad art. 15 LACI*).

Lorsque l'activité indépendante commence juste après le début du chômage, l'aptitude au placement doit être admise si cette activité 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 objectif poursuivi de toute façon et décidé déjà bien avant le début du chômage (ATF 111 V 38 consid. 2b ;

Rubin, op. cit., n. 44 ad art. 15 LACI). Dans une telle situation, un chômeur doit encore – pour être réputé apte au placement – être disponible pour prendre un emploi temporaire avant le commencement de son activité indépendante (TF 8C_130/2010 du 20 septembre 2010 consid. 5).

4. 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).

5. En l'espèce, l'intimée a retenu que la recourante s'est inscrite au chômage alors qu'elle était déjà engagée dans une dynamique visant à développer une activité indépendante destinée à en tirer ses moyens d'existence et que ce projet ne pouvait pas être considéré comme une simple alternative envisagée à la suite de recherches d'emploi variées et infructueuses durant plusieurs mois, puisqu'elle l'avait mentionné dès son premier entretien de conseil du 19 août 2025 en expliquant clairement qu'elle n'entendait pas y renoncer.

Dans son écriture, la recourante a fait valoir que le 5 août 2025, date de son inscription à l'ORP, elle venait de sortir d'un arrêt maladie, qu'elle recherchait activement un emploi et qu'elle n'avait pas encore signé le bail à loyer pour locaux commerciaux ni débuté de travaux préparatoires. En tant qu'elle vise à faire admettre que son intention de développer une activité indépendante n'existait pas encore au moment de cette inscription à l'ORP, cette argumentation ne convainc pas. En effet, la recourante a fait part du projet de mettre en place une activité indépendante déjà lors de sa première inscription, comme cela ressort du procès-verbal du premier

entretien de conseil qui s'est déroulé le 15 mai 2025. La recourante l'a du reste mentionné dans la chronologie des faits figurant dans son mémoire de recours et a fondé une partie de son argumentation sur le fait que l'ORP avait eu connaissance de son projet dès mai 2025 et qu'il aurait dû l'informer sur la possibilité d'obtenir une mesure SAI. La recourante a par ailleurs relaté dans ses réponses au questionnaire portant sur son aptitude au placement que l'idée de créer sa propre entreprise était née au cours de la thérapie engagée durant le délai de résiliation de son dernier emploi salarié.

Il est ainsi constant que la recourante nourrissait déjà le projet de créer sa propre entreprise lorsqu'elle s'est inscrite une première fois à l'ORP en mai 2025 et que ce projet était toujours d'actualité lorsqu'elle s'est réinscrite en août 2025. Il ne s'agit donc pas d'une réorientation de carrière après de nombreuses postulations infructueuses, mais bien d'une décision prise avant même l'inscription au chômage. Il convient par ailleurs de relever que, lors de son entretien de conseil du 19 août 2025, la recourante a informé sa conseillère qu'elle avait visité des locaux. Elle a ensuite produit un bail à loyer conclu le lendemain de cet entretien. La conclusion d'un bail à loyer pour locaux commerciaux implique nécessairement qu'en amont, la recourante a établi un business plan et trouvé des moyens de financer son projet, avant de procéder aux recherches de locaux susceptibles de correspondre à ses besoins, de prendre contact avec des gérances et de procéder à des visites. Quand bien même la recourante conteste avoir utilisé des fonds propres pour financer son entreprise, les explications qu'elle donne sur l'ampleur de l'investissement consenti et la manière dont elle a pu réunir les sommes nécessaires pour se lancer, en l'occurrence des emprunts auprès de proches, sont autant d'indices qu'elle murissait ce projet bien avant le mois d'août 2025 et que son aboutissement ne dépendait plus que de la disponibilité de locaux adéquats. A cela s'ajoute que, selon le procès-verbal d'entretien de conseil du 19 août 2025, la recourante a affirmé qu'elle mènerait son projet à bien avec ou sans aide des instances de chômage. Elle a par ailleurs indiqué à sa conseillère le 1^{er} septembre 2025 qu'elle pourrait débiter son activité indépendante dès la fin des travaux d'aménagement des locaux, courant novembre 2025. Il

en découle qu'en août 2025, la recourante n'était pas prête à s'engager dans une activité salariée et que, dès la signature du bail à loyer pour locaux commerciaux à tout le moins, la disponibilité qu'elle pouvait offrir à un employeur potentiel n'était plus que de quelques semaines, en fonction de l'avancement des travaux d'aménagement de ses locaux. Enfin, la recourante a confirmé dans ses réponses aux questions portant sur son aptitude au placement, qu'elle n'avait pas l'intention de renoncer à son projet pour une mesure de l'ORP.

Il faut donc retenir, au degré de la vraisemblance prépondérante, qu'au moment de sa réinscription à l'ORP le 5 août 2025, la recourante était déjà concrètement engagée dans le processus de réalisation de son projet et qu'elle n'était pas prête à offrir une disponibilité suffisante pour un employeur potentiel ou pour participer à des mesures d'intégration. C'est donc à juste titre que l'intimé a nié l'aptitude au placement de la recourante dès le 5 août 2025.

6. La recourante a fait valoir que la négation de son aptitude au placement avec effet rétroactif consacrait une violation du devoir de renseigner et de conseiller incombant à l'ORP et s'est prévalu du principe de protection de la bonne foi.

a) L'art. 27 LPGa prévoit que dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations (al. 1) et que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (al. 2, 1^{re} phrase). Selon l'art. 22 al. 1 OACI, les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrégier le chômage. Les al. 2 et 3 de l'art. 22 OACI précisent que les caisses de chômage renseignent les assurés sur les droits et obligations qui découlent de leurs tâches (art. 81 LACI), respectivement les offices compétents sur les droits et obligations qui découlent des leurs (art. 85 et 85b LACI).

Les conseils ou renseignements visés par l'art. 27 al. 2 LPGA portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseil s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique ; son contenu dépend de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (ATF 131 V 472 consid. 4.3 ; TF 9C_865/2010 du 8 juin 2011 consid. 5.1).

Le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'assureur, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité (ou l'assureur) à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst. ([Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse ; RS 101] ; ATF 131 V 472 consid. 5 ; TF 8C_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 6.3.2).

D'après la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 V 472 consid. 5 ; ATF 131 II 627 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C_433/2014 du 16 juillet 2015 consid. 3).

b) En l'occurrence, la recourante a évoqué une première fois son intention de devenir indépendante lors de l'entretien du 15 mai 2025. Sa conseillère a alors évoqué le fait que les conditions pour une mesure SAI n'étaient probablement pas remplies mais, vu l'incapacité de travail toujours en cours à cette époque, elle a indiqué que cette question pourrait être discutée ultérieurement. Il n'y a pas eu d'autre entretien jusqu'au 19 août 2025. A cette date, la conseillère ORP a noté que la recourante avait visité des locaux et a passé en revue avec elle une liste des points à examiner lorsque le dépôt d'une demande de mesure SAI est envisagé. Des discussions portant sur la mesure SAI n'impliquent pas forcément que la recourante a été rendue attentive au fait que la mise en œuvre de son projet sans la mesure pourrait amener la négation de son aptitude au placement. Il convient cependant également de relever que la liste contient une rubrique sur le niveau d'avancement du projet renvoyant à un formulaire de demande à remplir par « le porteur de projet ». Or, aucune formule de demande ne figure au dossier de l'intimé, tandis que la conseillère ORP de la recourante s'est montrée d'emblée réservée quant aux chances de succès d'une telle mesure. Devant le manque d'informations précises fournies par la recourante à propos de son projet et sur la manière dont elle entendait le développer, hormis la visite de locaux, la nécessité d'informer la recourante sur une éventuelle inaptitude au placement n'était manifestement pas perceptible lors de cet entretien. Il en va différemment à partir du moment où la recourante a communiqué son bail à loyer et la date probable du début de son activité indépendante. Il faut ainsi constater, avec la recourante, que l'ORP aurait dû l'aviser à ce moment-là, ou à tout le moins dans le courant du mois de septembre 2025, que son aptitude au placement pourrait être niée. Il ne ressort toutefois pas du dossier qu'une telle information ait été donnée avant l'échange de courriels du 10 novembre 2025. Ce n'est ainsi que lorsque la recourante a évoqué ses démarches en vue d'une inscription au Registre du commerce, que sa conseillère ORP a fait part d'une transmission du dossier au Pôle aptitude au placement.

Cela étant, comme déjà relevé, la recourante avait pris la décision d'entreprendre une activité indépendante avant même sa

première inscription à l'ORP en mai 2025 et était, lors de sa réinscription en août 2025, bien engagée dans la phase d'exécution du projet. Le 19 août 2025, face aux doutes de sa conseillère ORP quant à l'obtention d'une mesure SAI, la recourante a exprimé l'intention de poursuivre son projet « avec ou sans » l'aide des instances de chômage. Il faut également rappeler que, contrairement à ce qu'elle semble affirmer, la recourante n'a pas déposé de demande formelle de mesure SAI, laquelle aurait impliqué de fournir des explications détaillées sur son projet, le mode de financement prévu et le calendrier de mise en œuvre. La recourante a uniquement évoqué son projet en mai 2025 et n'a, par la suite, informé l'ORP que lorsqu'une démarche était engagée, voire déjà achevée. Ainsi, le 19 août 2025, la recourante a simplement évoqué une visite de locaux commerciaux, alors que le bail a été conclu le lendemain. Elle a fourni une copie du contrat de bail dix jours après la signature de celui-ci, en annonçant la durée prévue des travaux d'aménagement engagés. Puis, elle a fait part de la future création d'une Srl au moment de finaliser les démarches avec un notaire. Il apparaît en définitive que la recourante était déjà engagée de manière irréversible le 1^{er} septembre 2025, lorsque l'information aurait dû lui être fournie. Du reste, la recourante n'a allégué ni dans son opposition, ni dans son recours, qu'elle aurait renoncé à son projet d'activité indépendante si elle avait été avisée à ce moment-là que celui-ci était susceptible d'entraîner la négation de son aptitude au placement avec effet rétroactif à la date de son inscription.

Dans ces conditions, la recourante ne peut se prévaloir d'une violation des devoirs mentionnés à l'art. 27 LPGA, pour obtenir une prestation dont elle ne remplissait pas les conditions.

7. a) En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision attaquée 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,
la juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 2 février 2026 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.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- B. _____,
- 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 :