

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 4 juin 2025

---

Composition : Mme LIVET, juge unique  
Greffier : M. Varidel

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

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

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.** Q.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], ressortissante [...], titulaire d'un CFC (certificat fédéral de capacité) de spécialiste en restauration, a travaillé en qualité de serveuse pour le compte de la société [...] Sàrl, exploitante de l'[...], jusqu'au 31 juillet 2024. Elle s'est inscrite le 1<sup>er</sup> août 2024 auprès de l'Office régional de placement d'[...] (ci-après : l'ORP) comme demandeuse d'emploi à 80 % et a sollicité l'octroi d'indemnités de chômage à compter de cette même date.

L'assurée est inscrite au Registre du commerce depuis le 14 août 2024 en qualité d'associée gérante avec signature individuelle de la société « [...] Sàrl », dont le but est l'exploitation d'un café-restaurant.

Lors d'un premier entretien de conseil du 21 août 2024, l'assurée a informé son conseiller ORP qu'elle travaillait depuis plusieurs mois au service de la société [...] Sàrl, jusqu'à son licenciement le 25 juin 2024, avec effet au 31 juillet suivant en raison de la retraite des exploitants de l'[...]. Elle a en outre exposé qu'elle avait décidé de reprendre l'établissement à son compte, qu'elle s'était inscrite au registre du commerce en tant qu'associée gérante de la société et que la réouverture du restaurant était prévue à la date du 31 août 2024. Il ressort également du compte-rendu de cette entrevue que l'intéressée avait d'ores et déjà emménagé dans l'appartement adossé au restaurant. L'assurée ne sollicitait ainsi les prestations de l'assurance-chômage que pour le mois d'août 2024.

Il ressort d'un document intitulé « Confirmation d'annulation Plasta » du même jour que la désinscription de l'assurée serait effective au 30 août 2024, au motif que l'intéressée avait trouvé un emploi par ses propres moyens à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2024.

L'ORP a soumis le dossier de l'assurée à la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Pôle aptitude au placement, de la

Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), qui a initié, le 10 octobre 2024, un examen de l'aptitude au placement de l'assurée pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024, en lui demandant de répondre à une série de questions quant à la création de son activité indépendante ainsi qu'à sa disponibilité pour reprendre un emploi salarié durant cette période.

L'assurée a répondu le 15 octobre 2024, en indiquant qu'elle avait décidé de reprendre l'exploitation du restaurant, ainsi que la gestion de la société déjà existante, à compter de la retraite des anciens tenanciers. Elle a expliqué que la reprise d'un établissement représentait la réalisation d'un rêve, après avoir travaillé vingt ans dans le domaine de la restauration, et que le chômage ne faisait pas partie de ses projets. L'intéressée a en outre relevé que quelques travaux devaient être réalisés dans le restaurant au cours du mois d'août 2024 et qu'elle ne débiterait comme gérante à 100 % qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2024, raison pour laquelle elle avait décidé de s'inscrire au chômage durant cette période, tout en étant disponible pour la prise d'un emploi ou pour suivre une mesure du chômage. Elle a par ailleurs indiqué avoir entamé des démarches en juillet 2024 en vue d'obtenir un prêt bancaire pour le rachat des parts de la société mais qu'en raison du rejet de ses demandes de crédit, elle avait signé une convention avec les anciens propriétaires prévoyant un paiement en mensualités échelonnées sur les trois prochaines années.

Par décision du 22 octobre 2024, la DGEM a déclaré l'assurée inapte au placement à compter de son inscription au chômage le 1<sup>er</sup> août 2024 et indiqué que cette dernière n'avait pas droit aux indemnités journalières à compter de la date précitée. La DGEM a considéré, au vu des déclarations de l'assurée, que sa volonté était clairement de s'installer économiquement à son propre compte dans le cadre de l'exploitation d'un restaurant. Elle a constaté que l'assurée avait, dans ce contexte, entrepris des démarches substantielles tant au niveau financier, juridique, structurel et administratif en vue de reprendre l'établissement en question. Ce faisant, l'assurée s'était personnellement investie de façon très active

dans le déploiement et la consolidation de cette activité. La DGEM a retenu que l'inscription au chômage de l'assurée dès le 1<sup>er</sup> août 2024 était motivée par le fait qu'elle aurait un revenu insuffisant dans l'attente du démarrage de son activité indépendante, et non dans le but de diminuer le dommage causé à l'assurance-chômage. Il y avait lieu de considérer, compte tenu d'un faisceau d'indices concordants, que le but de l'assurée était de développer une activité indépendante à caractère durable et qu'elle n'était, selon ses propres déclarations, pas disposée à y renoncer au profit d'une activité salariée.

Par décision du 25 octobre 2024, la Caisse cantonale de chômage a, compte tenu de la décision rendue par la DGEM le 22 octobre précédent, requis de l'assurée la restitution d'un montant de 2'864 fr. 95 versé à tort en raison de son inaptitude au placement du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024.

Par pli du 29 octobre 2024, l'assurée a fait opposition à l'encontre de la décision du 22 octobre 2024 de la DGEM. En substance, elle a expliqué qu'elle avait entrepris les démarches en vue de reprendre l'exploitation du restaurant pour créer une activité professionnelle après avoir été licenciée par ses anciens employeurs, évitant ainsi de rester au chômage plus longtemps, mais qu'il lui avait été impossible de travailler durant tout le mois d'août ; l'indemnité de chômage perçue pendant cette période lui avait permis de subvenir à ses besoins essentiels, notamment le loyer. Elle faisait en outre valoir qu'elle avait entrepris toutes les démarches nécessaires pour éviter le chômage et créer un emploi pour elle ainsi que pour des employés du restaurant et estimait que l'obligation de rembourser les indemnités touchées pour un seul et unique mois, durant lequel elle n'avait pas pu travailler, était particulièrement sévère et injuste au vu des circonstances. L'intéressée demandait dès lors à être exonérée de l'obligation de rembourser les indemnités perçues à tort, ou au moins partiellement, en la considérant comme apte au placement jusqu'à la date de son inscription au registre du commerce en date du 16 [recte : 14] août 2024.

Par courriel du 30 octobre 2024, la DGEM a transmis l'opposition précitée de l'assurée à la Caisse cantonale de chômage dans la mesure où cet acte contestait également sa décision du 25 octobre 2024 réclamant à l'intéressée la restitution d'un montant de 2'864 fr. 95.

Par décision sur opposition du 27 novembre 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée. Elle a exposé qu'il ressortait clairement des déclarations de l'intéressée, tant dans sa réponse au questionnaire de la DGEM transmis le 15 octobre 2024 que dans son opposition, qu'au moment de son inscription au chômage, elle avait comme but professionnel de se lancer dans une activité indépendante à caractère durable à laquelle elle n'était pas disposée à renoncer au profit d'une activité salariée, et que dite activité n'avait pas été prise en réaction au chômage, mais qu'elle concrétisait un projet de longue date. Soulignant en outre qu'il apparaissait que l'assurée s'était inscrite au chômage durant le mois d'août 2024 le temps que les travaux à réaliser dans son établissement soient terminés et qu'elle puisse se lancer dans son activité indépendante, la DGEM rappelait que l'assurance-chômage n'avait pas vocation à fournir une aide en capital à la création d'entreprise ou de servir de transition lorsqu'un assuré passe d'une activité salariée à une activité indépendante, ou de couvrir un quelconque risque d'entreprise.

**B.** Par acte du 13 décembre 2024, Q.\_\_\_\_\_ a déféré la décision sur opposition du 27 novembre 2024 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant à son annulation, respectivement à l'annulation de l'obligation de remboursement des prestations perçues. Outre les arguments déjà présentés dans le cadre de la procédure administrative, l'intéressée a fait valoir que durant le mois d'août 2024, elle était sans emploi, apte à travailler et disponible dans l'attente de l'ouverture de son restaurant et répondait ce faisant aux critères d'octroi des indemnités de l'assurance-chômage. Elle exposait en outre que le remboursement des indemnités touchées était injustifié et disproportionné dans la mesure où elles avaient été perçues dans une situation temporaire, dans le cadre d'une réinsertion professionnelle qui profitait par ailleurs à l'économie locale et au tissu social du village.

Dans sa réponse du 29 janvier 2025, la DGEM a conclu au rejet du recours, renvoyant aux considérants de sa décision sur opposition.

**E n d r o i t :**

**1. a)** La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 al. 1 LPGA ; 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

**b)** En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

**c)** Vu la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

**2. 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 contestation a pour seul objet le point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer l'inaptitude au placement de l'assurée pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024 et, partant, à lui refuser le droit à l'indemnité de chômage durant cette période.

Au vu de l'objet de la contestation, la conclusion de la recourante tendant à l'annulation de l'obligation de rembourser un montant de 2'864 fr. 95 d'indemnités versées à tort – prononcée par décision du 25 octobre 2024 de la Caisse cantonale de chômage – est étrangère au cadre défini par la décision entreprise et est irrecevable.

**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 l'assuré en soit empêché 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 l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 146 V 210 consid. 3.1 ; 136 V 95 consid. 5.1 ; 123 V 214 consid. 3 et les références citées ; TF 8C\_282/2018 du 14 novembre 2018 consid. 4.1 et les références citées).

**b)** Les chômeurs qui envisagent d'exercer ou exercent une activité indépendante ont une disponibilité qui, suivant les cas, peut être

trop restreinte pour être compatible avec l'exigence de l'aptitude au placement. L'indisponibilité peut résulter de l'importance des préparatifs, de l'ampleur de l'activité indépendante, des horaires où celle-ci est exercée, de la durée des engagements pris ou de la volonté, de la part de l'assuré, de privilégier son activité indépendante au détriment d'un emploi salarié. 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 (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 40 ad art. 15 LACI ; TF 8C\_853/2009 du 5 août 2010 consid. 3.5).

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\_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.2 ; TF 9C\_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 4.1).

La personne au chômage qui projette de devenir indépendante sans avoir précisément fixé la date du début de son activité peut être déclarée inapte au placement, dans le cadre d'une appréciation globale des circonstances. Cette situation est en effet peu compatible avec un engagement (Rubin, *op. cit.*, n° 46 ad art. 15 LACI). En revanche, si l'activité indépendante a été entreprise dans le but de diminuer le dommage à l'assurance (c'est-à-dire en réaction face au chômage), après une phase de recherches d'emploi sérieuses, et ne correspond pas à un autre objectif, l'aptitude au placement peut être admise (Rubin, *op. cit.*, n° 44 ad art. 15 LACI).

**c)** 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 citées ; TF 8C\_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées ; TF 8C\_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

**4. a)** En l'espèce, l'intimée a, par décision du 22 octobre 2024 - confirmée sur opposition le 27 novembre 2024 -, déclaré la recourante inapte au placement pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024, dès lors que l'objectif de l'intéressée était de pouvoir développer son activité indépendante et qu'elle n'était plus dans la perspective de reprendre une activité salariée. De son côté, la recourante fait valoir qu'elle était toujours complètement disponible pour prendre un emploi salarié durant la période litigieuse.

**b)** En l'occurrence, il convient de constater, à l'instar de l'intimée, que l'exercice par la recourante d'une activité indépendante, sous la forme de l'exploitation d'un restaurant, relève d'une aspiration professionnelle de longue date et non d'une réaction à sa mise au chômage ou d'une intention de diminuer le dommage en résultant. A cet égard, il y a lieu de mettre en évidence les démarches entreprises par la recourante, en particulier la conclusion d'un contrat de bail à loyer pour les locaux - appartement compris - de l[...] dès le 28 juin 2024, son inscription au registre du commerce le 14 août 2024, la conclusion avec les anciens exploitants du restaurant d'un contrat portant notamment sur le rachat sur une durée de trois ans des parts de la société [...] Sàrl, ou encore la réalisation de travaux en vue de la réouverture de l'établissement au 31 août 2024.

Au regard du temps et de l'argent investis pour concrétiser son projet, il paraît peu probable que la recourante ait été prête à renoncer à son activité au profit d'une activité dépendante. Il y a lieu de craindre que celle-ci n'ait pas pu offrir à un potentiel employeur des perspectives claires d'employabilité ainsi que toute la disponibilité normalement exigible. Aussi, il convient de considérer, sur la base du dossier et des déclarations de la recourante, que celle-ci s'est engagée dans une démarche dynamique et de long terme visant l'exercice d'une activité indépendante. Le seul fait qu'elle ait rempli formellement ses obligations de chômeuse ne permet pas de mettre en doute son inaptitude au placement au cours de la période litigieuse. En raison de l'étendue de son engagement pour la mise sur pied de son projet d'indépendante, la recourante n'offrait objectivement pas la disponibilité annoncée au taux de 80 %.

Au surplus, les arguments de la recourante, selon lesquels sa demande de prestations s'inscrivait dans le cadre d'une situation temporaire de transition entre la fin de son activité salariée et le début de son activité indépendante, durant laquelle elle a dû faire face à des dépenses imprévues et des charges importantes, ne permettent pas de s'écarter de cette appréciation. A cet égard, on rappellera que 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. consid. 3b *supra*).

**c)** Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que l'intimée n'a pas violé le droit fédéral en déclarant la recourante inapte au placement pour la période du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024.

**5.** La recourante fait par ailleurs valoir sa bonne foi et, à tout le moins implicitement, les conséquences financières qu'aurait l'obligation de restitution du montant de 2'864 fr. 95 de prestations perçues à tort. Une telle argumentation ne peut cependant pas être prise en compte dans la présente procédure, dont l'examen se limite à la question de l'aptitude

au placement de la recourante du 1<sup>er</sup> au 30 août 2024 (cf. consid. 2b *supra*).

Elle peut en revanche faire l'objet d'une demande ultérieure de remise de la prestation à restituer au sens des art. 25 al. 1, deuxième phrase, LPGA et 4 OPGA (ordonnance fédérale du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11), applicables par renvoi de l'art. 95 LACI.

A cet égard, il ressort du dossier que l'opposition de la recourante du 29 octobre 2024 a été transmise à la Caisse cantonale de chômage en tant qu'elle contestait également la décision de restitution du 25 octobre 2024. Si l'on ignore le sort de cette procédure, la recourante aura néanmoins la possibilité, une fois la décision y relative entrée en force, et pour autant que les conditions soient remplies, de formuler une demande de remise de l'obligation de restituer.

**6. a)** En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité et la décision sur opposition attaquée confirmée.

**b)** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,  
la juge unique  
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.
- II.** La décision sur opposition rendue le 27 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.

La juge unique :

Le greffier :

**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).

Le greffier :