

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1^{er} septembre 2026

Composition : Mme BERBERAT, juge unique

Greffier : M. Germond

* * * * *

Cause pendante entre :

D._____, à Q***, recourante,

et

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI ET DU MARCHE DU TRAVAIL, à
Lausanne, intimée.

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

En fait :

A. a) D._____ (ci-après, également : l'assurée ou la recourante), née en ***, a travaillé en dernier lieu du 1^{er} septembre 2023 au 31 décembre 2024 en qualité de « *Senior Trust Manager/In-House Lawyer/Wealth Planner* » à 100 % auprès de la société A._____ SA à R***.

b) Le 4 novembre 2024, l'assurée s'est inscrite en qualité de demandeuse d'emploi, au taux de 100 %, auprès de l'Office régional de placement (ORP) de S*** et a revendiqué l'octroi d'indemnités journalières de l'assurance-chômage à compter du 1^{er} janvier 2025 auprès de la Caisse cantonale de chômage (CCh), Agence E._____.

c) Selon un extrait du Registre du commerce du 17 janvier 2025, l'assurée était inscrite en qualité d'administratrice, avec signature collective à deux, de la Caisse d'Epargne de T*** société coopérative.

Par courrier du 31 janvier 2025, l'assurée a été invitée par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée), Pôle aptitude au placement, à répondre à une série de questions relatives à son activité d'administratrice de la société « Caisse d'Epargne de T*** société coopérative ».

Par décision du 12 février 2025, la DGEM, Pôle aptitude au placement, a informé l'assurée que son examen avait permis de déterminer qu'elle remplissait les conditions légales pour être déclarée apte au placement. Elle a retenu que l'activité précitée était effectuée de manière ponctuelle et que la priorité de l'intéressée était la recherche et la reprise d'un emploi à 100 %. Cette décision a été communiquée le même jour à la Caisse cantonale de chômage (CCh), Agence E._____.

d) Dans le cadre du contrôle de son chômage, l'assurée a régulièrement remis à l'ORP les formulaires intitulés « preuves de recherches personnelles effectuées en vue de trouver un emploi ». Il ressort de ces pièces qu'elle avait présenté sept offres de service en janvier 2025,

dix en février 2025, dix en mars 2025, neuf en avril 2025, huit en mai 2025, dix en juin 2025, dix en juillet 2025, onze en août 2025, neuf en septembre 2025 et huit offres en octobre 2025.

Selon le procès-verbal d'un entretien de conseil en présentiel à l'ORP du 10 avril 2025, l'assurée a informé son conseiller en personnel à l'époque qu'elle avait eu plusieurs contacts téléphoniques avec des chasseurs de têtes (ou *headhunter*) mais sans rien de concret susceptible d'aboutir à des entretiens ou postes de travail. Deux postes assignés avaient eu des retours négatifs. Elle était alors en contact avec une banque mexicaine pour un poste de représentation en Europe.

Lors de l'entretien de conseil suivant à l'ORP du 20 mai 2025, l'assurée a notamment indiqué à son conseiller en personnel que son contact avec la banque mexicaine était en cours mais qu'il n'était pas avancé. Par ailleurs, elle avait eu un contact pour un poste de « *Trust officer* » chez la société J._____ (Suisse) SA à R*** ; elle avait passé un premier entretien par téléphone et était dans l'attente d'une réponse afin de savoir si elle continuait le processus de recrutement.

A la rubrique « évaluation de l'atteinte des objectifs fixés et autres observations/synthèse » du procès-verbal du 25 juin 2025 relatif à un entretien de conseil du même jour à l'ORP, le conseiller en personnel a noté en particulier que l'assurée avait été recontactée par la banque mexicaine qui était toujours intéressée par son profil, mais qu'il n'y aurait pas de poste avant trois à six mois, car la structure devait être créée en Suisse. Par ailleurs, l'intéressée était en « contact avancé » avec deux cabinets de recrutement (B._____ et K._____), vraisemblablement pour un même mandat « À suivre ».

Lors de l'entretien de conseil à l'ORP du 29 juillet 2025, l'assurée a notamment informé son conseiller en personnel du fait que ses contacts en cours avec la banque mexicaine étaient en suspens. L'intéressée avait été finalement convoquée par le cabinet de recrutement K._____ par le biais duquel un rendez-vous avec la société L._____ devait avoir lieu dans

la première quinzaine d'août 2025. L'assurée était d'avis que le mois de juillet 2025 avait été profitable dès lors qu'elle avait eu plusieurs contacts avec des entreprises et chasseurs de têtes.

Le 1^{er} septembre 2025, l'assurée a fait part à sa nouvelle conseillère en personnel qu'un avocat mexicain allait ouvrir une société en Suisse, mais qu'elle n'existait pas encore. Elle était en cours d'élaboration « en suspen[s] mais à suivre ». De plus, le potentiel rendez-vous organisé par l'intermédiaire du cabinet de recrutement K._____ avait été reporté au début septembre 2025.

Durant l'entretien de conseil du 8 octobre 2025, l'assurée a exposé à sa conseillère ORP qu'elle pourrait incorporer l'entreprise mexicaine qui devait être ouverte en Suisse par l'intermédiaire de l'avocat mexicain entre la fin du mois d'octobre et le début du mois de novembre 2025.

Lors de l'entretien de conseil à l'ORP du 10 novembre 2025, l'assurée a indiqué à sa conseillère en personnel qu'elle était sur le point de signer un contrat de travail avec le bureau d'avocat mexicain pour un début d'activité au 1^{er} décembre 2025, et qu'elle serait inscrite au Registre du commerce dans la semaine à venir.

Le 12 novembre 2025, la société N._____ SA a été inscrite au Registre du commerce, au domicile de l'assurée. En outre, cette dernière était administratrice avec signature collective à deux de cette société, alors qu'H._____, résidant au W***, était administrateur président avec signature collective à deux et P._____, résidant à R***, était administrateur avec signature collective à deux.

L'ORP a soumis le dossier de D._____ à la DGEM, Pôle aptitude au placement, qui a engagé, le 28 novembre 2025, un examen de l'aptitude au placement de l'assurée, en lui demandant de répondre à une série de questions en relation avec son inscription au Registre du commerce en sa qualité d'administratrice avec droit de signature collective à deux de la

société N._____ SA à compter du 12 novembre 2025. En l'absence de réponse, la DGEM a adressé un rappel à l'assurée le 19 décembre 2025.

Le 28 novembre 2025, l'ORP a confirmé l'annulation de l'inscription de l'assurée dans la base de données PLASTA au motif d'un emploi trouvé par ses propres moyens dès le 1^{er} décembre 2025.

Le 7 janvier 2026, l'assurée n'a pas répondu aux questions posées dans le cadre de l'examen de son aptitude au placement mais elle a remis une copie de son contrat de travail de durée indéterminée conclu avec la société N._____ SA débutant le 1^{er} décembre 2025 en tant que « *Chief Executive Officer* » (CEO).

Par décision du 13 janvier 2026, la DGEM, soit pour elle la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, a déclaré l'assurée inapte au placement dès le 12 novembre 2025, soit dès la date de son inscription au Registre du commerce en qualité d'administratrice avec droit de signature à deux de la société N._____ SA. La DGEM a considéré, au vu des déclarations de l'intéressée, que son objectif professionnel était de devenir indépendante. Aussi, avait-elle créé la société N._____ SA en l'enregistrant au Registre du commerce le 12 novembre 2025. Elle y exerçait la fonction d'administratrice, pour laquelle elle avait signé un contrat de travail pour le poste de « *Chief Executive Officer* » (CEO) avec entrée en fonction le 1^{er} décembre 2025. Ainsi, elle s'était personnellement investie de façon très active dans la création de l'entreprise. Sous l'angle de l'examen de son aptitude au placement, l'assurée occupait une position assimilable à celle d'un employeur et devait être assimilée à une personne indépendante.

Le 20 janvier 2026, l'assurée s'est opposée à la décision précitée, faisant valoir que la société N._____ SA lui avait proposé un emploi à compter du 1^{er} décembre 2025 si bien que ladite entreprise devait être créée en Suisse avant cette date. Elle a relevé que sa conseillère ORP avait été informée de la totalité des étapes de ce processus et que celle-ci l'avait informée de l'annulation de son inscription au chômage pour le 30

novembre 2025. Par ailleurs, l'assurée a souligné qu'elle exerçait une fonction d'administratrice et de directrice au sein de la société N. _____ SA, mais qu'elle ne la contrôlait pas dès lors qu'un autre administrateur et un administrateur président figuraient également au Registre du commerce et que, de plus, elle ne disposait pas du capital de cette société.

Par décision sur opposition du 25 mars 2026, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé la décision du 13 janvier 2026. Selon les éléments au dossier, il se justifiait de retenir que l'aptitude au placement de l'intéressée devait être remise en cause au vu de l'exercice d'une activité indépendante. En effet, elle disposait d'une position assimilable à celle d'un employeur au sein de la société N. _____ SA, de sorte que son aptitude au placement devait s'examiner sous l'angle de l'exercice d'une activité indépendante. Ainsi, bien qu'elle ne fût pas la seule associée inscrite au Registre du commerce, il apparaissait qu'elle avait participé à la création de cette entreprise dont l'adresse se situait à son domicile personnel. De plus, elle en était le « *Chief Executive Officer* » et elle gérait l'ensemble des activités de l'entreprise. Il apparaissait ensuite des procès-verbaux d'entretiens à l'ORP que le processus de création de cette société avait débuté au moins depuis le mois d'avril 2025 ; l'ampleur de l'investissement personnel de l'intéressée au cours de ce processus était toutefois inconnue. Cela étant, lors de l'entretien avec sa conseillère ORP du 10 novembre 2025, elle avait indiqué qu'elle allait être inscrite au Registre du commerce pour cette société, ce qu'elle avait fait le 12 novembre 2025, alors qu'elle avait été avertie par l'ORP que son aptitude au placement allait être examinée pour ce motif. Au vu de ces éléments, au plus tard à compter de son inscription au Registre du commerce, l'intéressée était pleinement investie dans le développement de sa propre entreprise, à laquelle elle n'était pas prête à renoncer, si bien qu'elle n'était plus dans l'optique de retrouver un emploi salarié durable. Il s'agissait donc d'une démarche officielle qui démontrait la volonté de l'assurée de s'investir pleinement et personnellement dans la création de cette entreprise, concrétisée ensuite par son engagement au sein de sa propre société à compter du 1^{er} décembre 2025. En outre, il n'appartenait pas à l'assurance-chômage de servir de transition lors du passage par un assuré d'une activité salariée à

une activité indépendante, ou encore de couvrir de quelconques risques d'entreprise.

B. Par acte du 29 avril 2026, D._____ a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 25 mars 2026 en concluant à sa « cassation » [recte : réforme] en ce sens qu'elle a droit aux indemnités journalières de chômage du 12 novembre au 30 novembre 2025. Produisant un organigramme caviardé de la société N._____ SA, la recourante a reproché à la DGEM de la considérer comme indépendante alors qu'elle ne contrôlait pas l'entreprise précitée et qu'elle avait un employeur. Elle a expliqué que l'adresse de la société était à son domicile, pour l'instant, car N._____ SA était une société de trust qui avait besoin de l'autorisation de l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) avant de pouvoir débiter son activité. L'obtention de cette licence était un processus dont la longueur était impossible à déterminer. Faute de bénéficier de cette autorisation, son employeur ne lui versait plus de salaire depuis le mois de février 2026, et ce jusqu'au début d'activité de la société. La recourante se trouvait sans salaire, ni droit aux indemnités journalières de chômage. Elle a ajouté que si elle contrôlait cette société, elle aurait attendu l'obtention de la licence de trustee pour l'incorporer, étant d'avis que cela ne faisait pas sens d'introduire la société avant l'obtention de ladite licence et donc avant de pouvoir commencer à travailler. Elle en déduisait qu'elle n'avait aucun contrôle sur le processus décisionnel de la société N._____ SA. Elle a fait en outre valoir que son employeur lui avait demandé d'intégrer la société et qu'elle n'avait d'autre choix que de s'exécuter, sous peine de perdre cette opportunité de travail. Elle était dès lors doublement lésée par la situation, car d'une part elle la privait des indemnités de chômage et d'autre part, alors qu'elle ne pouvait pas dans l'intervalle retrouver un autre travail alors que son employeur refuse de la payer. Si elle contrôlait cette société, elle ne l'aurait pas incorporée et aurait cherché un autre travail en parallèle. Enfin, la recourante a contesté disposer d'une influence significative sur le processus de décision de la société N._____ SA. Selon elle, c'est H._____, administrateur président, qui avait une influence déterminante sur le processus décisionnel de l'entreprise puisqu'il avait

voix prépondérante, alors qu'elle-même n'était qu'administratrice. La recourante a dès lors conclu à son aptitude au placement, ajoutant que sa conseillère ORP l'avait libérée de l'obligation de présenter des recherches d'emploi pour le mois de novembre 2025. Elle a enfin fait état d'une inégalité de traitement entre son cas et celui d'une personne assurée qui signe un contrat de travail par exemple un 3 mars et commence à travailler le 1^{er} avril suivant par convenance personnelle et qui est indemnisée par l'assurance-chômage durant cette période.

Dans sa réponse du 29 mai 2026, l'intimée a indiqué que la recourante ne présentait pas de nouvel argument susceptible de modifier la décision sur opposition litigieuse, si bien qu'elle ne pouvait que rejeter le recours et confirmer la décision sur opposition entreprise.

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 ; 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 compte tenu des fériés (art. 38 al. 4 let. a LPGA) auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

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

2. Le litige porte sur le point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer l'inaptitude au placement de la recourante et, partant, à lui refuser le droit à l'indemnité de chômage du 12 novembre 2025 (date de l'inscription au Registre du commerce) au 30 novembre 2025 (date de l'annulation effective de l'inscription de l'intéressée dans la base de données PLASTA).

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 ; 136 V 95 consid. 5.1 ; 123 V 214 consid. 3 et les références).

b) Est notamment 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 ; TF 8C_158/2024 du 2 septembre 2024 consid. 4). 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. Un chômeur doit

être en effet considéré comme inapte au placement lorsqu'une trop grande limitation dans le choix des postes de travail rend très incertaine la possibilité de trouver un emploi (ATF 112 V 326 consid. 1a et les références). L'intention d'un assuré d'entreprendre une activité indépendante est conforme à son devoir légal de diminuer le dommage. Si, dans ce but, il omet de prendre toutes les mesures exigibles pour retrouver un emploi, cela peut avoir cependant des conséquences sur son aptitude au placement et, partant, sur son droit à l'indemnité de chômage (TF 8C_631/2024 du 6 mai 2025 consid. 4.3 et les références). En effet, 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*).

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 sa directive relative à l'indemnité de chômage, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), autorité de surveillance en matière d'assurance-chômage, a précisé qu'occupent une position assimilable à celle d'un employeur, les personnes qui touchent un revenu provenant d'une activité dépendante au sens de la LAVS (loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10) (par exemple dans une société anonyme, une société à responsabilité limitée ou une société coopérative) et qui exercent une influence significative sur les processus de décision de l'entreprise (Directive LACI IC ch. B12). Si un assuré prend une

activité dans laquelle il occupe une position assimilable à celle d'un employeur durant son délai-cadre d'indemnisation, son droit à l'indemnité ne peut alors être nié en application par analogie de l'art. 31 al. 3 let. c LACI. C'est en revanche son aptitude au placement qui doit être examinée.

4. a) En l'espèce, l'intimée a, par décision du 13 janvier 2026 – confirmée sur opposition le 25 mars 2026 –, déclaré la recourante inapte au placement pour la période du 12 au 30 novembre 2025, dès lors que l'objectif de l'intéressée était de s'investir pleinement et personnellement dans la création de N. _____ SA, concrétisée ensuite par son engagement au sein de sa propre société à compter du 1^{er} décembre 2025. En outre, il n'appartenait pas à l'assurance-chômage de servir de transition lors du passage par un assuré d'une activité salariée à une activité indépendante, ou encore de couvrir de quelconques risques d'entreprise. De son côté, la recourante fait valoir qu'elle n'est pas indépendante, car elle a un employeur et réfute l'argument selon lequel elle exerce une influence significative sur le processus de décision de la société N. _____ SA.

b) Il y a lieu de constater que le simple fait d'être inscrit au Registre du commerce avec signature collective à deux et d'avoir mis à disposition l'adresse de son domicile afin d'implanter une filiale de la société en Suisse ne rend pas la recourante nécessairement inapte au placement sous l'angle de l'assurance-chômage. Selon le Tribunal fédéral, encore faut-il qu'il omette de prendre toutes les mesures exigibles pour retrouver un emploi, qu'il ne puisse par exemple plus être placé comme salarié, qu'il ne désire pas ou ne puisse pas offrir à un employeur toute la disponibilité normalement exigible ou encore qu'il ne soit pas en mesure d'exercer l'activité indépendante en dehors de l'horaire de travail normal (TF 8C_631/2024 précité let. A.a.b et consid. 6.3).

En l'espèce, il convient de constater que les arguments de l'intimée pour déclarer la recourante inapte au placement n'emportent pas la conviction de la Cour de céans. En effet, la recourante a manifesté clairement à l'ORP son intention et sa motivation à devenir salariée et a entrepris des démarches en ce sens durant toute sa période de chômage.

Elle a finalement signé un contrat de travail à 100 % en qualité de « *Chief Executive Officer* » (CEO) avec effet au 1^{er} décembre 2025 et ce, pour une durée indéterminée. Dans ces conditions, on ne saurait retenir que la recourante ait entrepris des démarches en vue d'une activité indépendante à tel point avancées qu'elle ne pouvait plus accepter un emploi salarié durable, dès lors qu'elle a précisément pris toutes les mesures exigibles pour retrouver un emploi salarié lequel a débuté le 1^{er} décembre 2025, ni qu'elle se serait consacrée essentiellement à la préparation d'une activité indépendante. En effet, la seule démarche de l'intéressée a été d'accepter l'inscription de la société avec pour adresse son domicile personnel, ainsi que sa propre inscription en qualité d'administratrice avec signature collective à deux afin que la société soit représentée par une personne domiciliée en Suisse (art. 814 al. 3 CO).

c) Au vu de ce qui précède, l'intimée ne pouvait conclure à l'inaptitude au placement de la recourante du 12 au 30 novembre 2025.

5. a) En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition rendue le 25 mars 2026 par l'intimée réformée, en ce sens que l'aptitude au placement de la recourante est reconnue du 12 au 30 novembre 2025.

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

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

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 25 mars 2026 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est

réformée, en ce sens que l'aptitude au placement de D. _____
est reconnue du 12 au 30 novembre 2025.

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 :

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

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :