

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 mai 2025

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, juge unique
Greffier : M. Germond

Cause pendante entre :

H. _____, à [...], recourant,

et

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

Art. 43 al. 1 LPGA ; 8 al. 1 let. f et 15 al. 1 LACI

E n f a i t :

A. a) H._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], sans formation certifiée, actif dans le domaine de la manœuvre/logistique, a travaillé de juillet 2022 à mai 2024 en tant que préparateur de commandes au service de la société F._____ SA. Dans ce poste le salaire brut de l'assuré était de 53'300 fr. par an. L'employeur a résilié le contrat de travail le liant à l'assuré par écrit le 27 février 2024.

Le 20 juin 2024, l'assuré s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de l'[...] (ci-après : l'ORP). Indiquant être disponible à 100 %, il a sollicité l'octroi d'indemnités journalières auprès de la Caisse cantonale de chômage (CCh), agence de [...], à compter du 20 juin 2024.

Selon le document intitulé « Preuves de recherches personnelles d'emploi » pour le mois de juin 2024, l'assuré a présenté douze offres de service entre les 5 et 17 juin 2024 auprès de potentiels employeurs, sans succès.

Lors du premier entretien de conseil et de contrôle du 17 juillet 2024 à l'ORP, il est ressorti que l'assuré était indépendant en qualité de titulaire avec signature individuelle de l'entreprise individuelle H._____ Service, de siège à [...], inscrite au Registre du commerce depuis le 21 février 2024. Le but de ladite société était « l'exploitation d'une entreprise de nettoyage en tout genre, débarras et déménagement » (procès-verbal d'entretien du 17 juillet 2024 ; extrait Internet du 31 mars 2025 du Registre du commerce du canton de Vaud de l'entreprise individuelle H._____ Service).

b) Interpellé sur son aptitude au placement, le 1^{er} septembre 2024, l'assuré a répondu en ces termes aux questions qui lui étaient posées :

“[1. le taux auquel vous êtes disponible pour un emploi salarié ou suivre une mesure du chômage ;]

100 %.

[2. vos objectifs personnels ;]

Réussir à vivre de mon entreprise.

[3. le but précis de l'activité (a) et à quelle date cette dernière a débuté (b) ;]

Nettoyage en tout genre, déménagement et débarras / 16.02.2024.

[4. le motif de votre inscription au chômage ;]

Licenciement de mon dernier emploi pendant la création de mon entreprise et incapacité de vivre avec mon entreprise faute de moyen donc je me suis inscrit pour trouver un nouveau travail afin de payer mes factures.

[5. les jours ou les demi-journées (*) de la semaine consacrés à cette activité indépendante ;]

Presque jamais.

[6. a contrario à la question précédente, les jours et les heures précis (*) durant lesquels vous êtes disponible à l'exercice d'une activité salariée ou pour participer à une mesure du chômage ;]

Tout le temps.

[7. dans quelle mesure vous allez renoncer à votre activité indépendante pour la reprise d'une activité salariée ou pour suivre une mesure octroyée par l'ORP ;]

Laisser l'activité en pause le temps de pouvoir trouver des contrat[s].

[8. le temps consacré aux démarches administratives et à la prospection dans le cadre de votre activité indépendante ;]

2H semaine.

[9. si vous avez l'intention d'augmenter à court terme votre activité indépendante en raison de votre chômage. Dans l'affirmative, veuillez nous indiquer jusqu'à quel taux ;]

100 %.

[10. le revenu retiré de cette activité ;]

200/300.- mois.

[11. si vous avez du stock/matériel. Dans l'affirmative, de quelle nature et pour quel montant ;]

Des chiffons et produits.

- [12. avez-vous des mandats en cours, dans l'affirmative :**
a) la nature de ce/s mandat/s ;
b) la durée de ce/s mandat/s ;
c) dans quel/s délai/s pouvez-vous le/s résilier ;
d) veuillez nous remettre une copie de votre/vos contrat/s ;]

Non, seulement des travaux unique[s] de temps en temps.

- [13. si vous avez retiré votre 2^{ème} pilier pour la création de cette activité indépendante ;]**

Non.

- [14. de quelle manière vous êtes affilié auprès d'une caisse AVS pour cette activité indépendante (veuillez nous remettre tout document relatif à votre affiliation et taxation) ;]**

J'ai été affili[é] d'office.

- [15. si vous avez conclu un bail à loyer pour vos locaux commerciaux (veuillez nous en remettre une copie) ;]**

Non.

- [16. si vous avez engagé du personnel (veuillez nous remettre une copie des contrats de travail) ;]**

Pas encore.

- [17. le but à court (a), moyen (b) et long (c) terme de votre activité indépendante ;]**

Contrat de nettoyage régulier.

- [18. si vous êtes assuré contre le risque accident dans le cadre de votre activité indépendante. Dans l'affirmative, veuillez nous remettre une copie de votre contrat d'assurance ;]**

Non.

- [19. si vous êtes inscrit au registre du commerce pour cette activité ou pour toute autre activité ;]**

Oui.

- [20. quels étaient votre taux d'activité et votre horaire de travail dans le cadre de votre dernier emploi avant votre inscription auprès de l'assurance-chômage ;]**

100 %."

Par décision du 9 septembre 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Pôle aptitude au placement, a déclaré l'assuré inapte au placement dès le 20 juin 2024, aux motifs que son inscription au chômage était liée à la couverture de revenus insuffisants en raison d'un manque de mandats dans le cadre de son activité indépendante et qu'il s'était investi de façon très active, dans la création et dans la consolidation, de ladite entreprise individuelle, à laquelle il déclarait ne pas être disposé à renoncer au profit d'une activité salariée durable. Or le rôle de l'assurance-chômage n'était pas de couvrir de quelconques risques d'occupation d'une société, ni de servir de transition dans l'attente d'une amélioration de la situation financière, ou d'un rendement total de dite société.

Le 7 octobre 2024, l'assuré s'est opposé à cette décision devant l'autorité administrative en lui demandant de reconnaître son aptitude au placement depuis la date de l'inscription au chômage le 20 juin 2024. Il a fait valoir que cette démarche était consécutive à la perte de son emploi salarié chez F. _____ au mois de mai 2024, et que, depuis la création de son activité indépendante en février 2024, il avait démontré sa capacité à concilier un emploi salarié à plein temps avec son entreprise « marginale ». Il a allégué être disponible pour prendre un emploi convenable salarié à 100 % ou pour suivre des mesures d'intégration proposées par le chômage. Il a souligné sa décision de laisser en pause son activité indépendante et les faibles revenus tirés de celle-ci (200 fr. – 300 fr. par mois). Il a ajouté que même si son souhait était de réussir à vivre de son entreprise à long terme, l'objectif de son inscription au chômage était de l'aider à trouver un emploi stable dans l'immédiat.

Le 21 octobre 2024, l'ORP a confirmé l'annulation de l'inscription de l'assuré au motif d'un emploi trouvé par les propres moyens (courrier intitulé « Confirmation d'annulation Plasta » de l'ORP de l'[...]).

Par décision sur opposition du 5 décembre 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou

l'intimée) a rejeté l'opposition de l'assuré et confirmé la décision contestée. Elle a estimé que bien qu'il indiquât être disponible à 100 % pour exercer une activité salariée à court terme, l'assuré avait évoqué son souhait de pouvoir vivre de son activité indépendante mais qu'en raison d'un manque à gagner, il était contraint de trouver un emploi salarié afin de subvenir à ses besoins. Aussi, il s'était inscrit au chômage dans le but de pallier un manque à gagner dans l'attente du développement de son activité d'indépendant à plein temps, et non dans la perspective de retrouver un emploi salarié durable. En outre, la mission temporaire de trois mois auprès de l'agence [...] SA débutée le 14 octobre 2024 ne permettait pas d'appréhender la situation autrement. D'une part, l'assuré n'avait pas remis de contrat de travail établissant la prise de cet emploi et d'autre part, il s'agissait d'une mission temporaire, soit un emploi précaire dont il pouvait se départir rapidement afin de se consacrer à son activité indépendante. En outre, depuis son inscription au chômage, il n'avait remis qu'un formulaire de recherches d'emploi pour la période précédant le chômage ainsi qu'un autre pour septembre [recte : août] 2024 dont il ressortait un total de quatorze offres d'emploi en majeure partie auprès d'agences de placement. Il avait du reste été sanctionné pour une absence de recherche d'emploi aux mois de juin et septembre 2024. Par ailleurs, l'intéressé n'était pas disposé à renoncer à son activité indépendante au profit d'une activité salariée durable ou d'une mesure du marché du travail dans l'éventualité où il trouvait des nouveaux clients. Par conséquent, il était inapte au placement depuis le jour de l'inscription au chômage le 20 juin 2024.

B. Par acte du 27 décembre 2024 (timbre postal), H._____ a saisi la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal d'un recours contre la décision sur opposition du 5 décembre 2024 en concluant à son annulation et à la reconnaissance de son aptitude au placement depuis son inscription au chômage le 20 juin 2024. Il a reproché à la DGEM d'avoir insuffisamment instruit son cas, en ce sens que l'ensemble des circonstances personnelles n'avaient pas suffisamment été prises en compte. Ce faisant, il a reproché à l'intimée de s'être livrée à une interprétation erronée de ses explications en lien avec son souhait

d'activité indépendante sur le long terme et a soutenu que ce projet n'entravait pas sa « volonté immédiate » de trouver un emploi salarié par le biais du chômage. Rappelant qu'il avait concilié ladite activité avec un emploi salarié à plein temps, il estimait avoir démontré qu'il était disponible pour trouver un emploi à 100 % au sens de la loi. Il a déploré une prise en compte insuffisante par l'intimée du caractère marginal de son activité indépendante en maintenant que l'exercice d'une activité accessoire de faible importance n'était pas susceptible de mettre en cause sa disponibilité pour la prise d'un emploi à plein temps.

Dans sa réponse du 10 février 2025, la DGEM a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision sur opposition attaquée. Elle a maintenu que l'inscription au chômage du recourant avait eu lieu pour pallier un manque à gagner dans la phase de démarrage de son activité indépendante, et cela même s'il était disponible pour un emploi salarié le temps de la reprise des affaires. Par ailleurs, l'intéressé n'était vraisemblablement pas disposé à renoncer à de potentiels clients au profit d'une activité salariée durable, si bien qu'il était inapte au placement depuis le jour de son inscription au chômage.

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. Le litige porte sur le droit du recourant à l'indemnité de chômage, singulièrement sur son aptitude au placement pour la période du 20 juin au 20 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).

b) 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).

c) 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).

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 (BORIS RUBIN, *op. cit.*, n. 44 *ad art. 15 LACI* et les références).

d) 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 8C_577/2019 du 13 octobre 2020 consid. 4.1). Dès qu'une personne assurée décide de se lancer dans une activité indépendante de façon durable et à titre principal, c'est-à-dire en privilégiant cette activité et en lui consacrant l'essentiel de son temps de disponibilité professionnelle, son aptitude au placement doit être niée (BORIS RUBIN, *op. cit.*, n. 48 *ad art. 15 LACI* ; voir également TF 8C_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).

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).

4. a) En l'espèce, l'intimée a déclaré le recourant inapte au placement à compter du 20 juin 2024, dès lors qu'il avait débuté une activité indépendante à caractère durable dont il n'était pas prêt à renoncer au profit d'un emploi salarié.

b) S'il n'est pas contestable que le recourant a entrepris de créer une entreprise active dans le nettoyage, le déménagement et le débarras, dans le but de « réussir à en vivre », ainsi qu'il l'a lui-même indiqué dans le questionnaire relatif à son aptitude au placement, rien ne permet d'affirmer de manière péremptoire - sur la seule base de ses réponses - qu'il n'était pas prêt à y renoncer au profit d'un emploi salarié. En effet, les réponses données par le recourant sur le développement de son activité en tant qu'indépendant sont à ce point succinctes, que l'autorité intimée ne pouvait s'en contenter pour prendre sa décision.

A cet égard, s'il est exact que le recourant a déclaré être dans l'incapacité de vivre de son entreprise faute de moyens et rechercher un travail pour « payer ses factures », cela ne signifie pas encore qu'il n'était pas prêt à offrir à un potentiel employeur toute la disponibilité normalement exigible. L'examen des circonstances particulières met en évidence que le recourant est occupé à raison de seulement deux heures par semaine par les préparatifs entrepris dans le cadre de son entreprise, que les revenus très modestes qu'il en tire ont un caractère très accessoire et que les investissements consentis (chiffons et produits de

nettoyage) sont à ce point insignifiants que l'on ne peut se convaincre de la nécessité de poursuivre coûte que coûte une telle activité. Le recourant n'a au demeurant aucune charge de location et n'emploie aucun collaborateur. Cette activité indépendante n'est donc pas d'une ampleur telle qu'elle exclut d'emblée la possibilité d'exercer toute activité salariée en parallèle. A cela s'ajoute que l'activité de nettoyage peut aisément s'effectuer en dehors de l'horaire de travail usuel (cf. consid. 3c supra). Le seul fait que le recourant ait exprimé le souhait de réussir à long terme dans son activité indépendante, sans plus amples précisions, est insuffisant pour nier d'emblée toute disponibilité immédiate de sa part pour la prise d'un emploi convenable salarié à 100 %.

Sur la base des recherches d'emploi du mois d'août, l'intimée a encore considéré que le recourant n'avait pas l'intention de reprendre un emploi durable, dans la mesure où il s'était cantonné aux seules agences de placement. Un tel raisonnement fait abstraction non seulement du formulaire du mois de juin 2024, dans lequel le recourant n'a pas limité ses prospections à ces seules agences, mais encore du fait que de tels organismes ne sont pas seulement actifs dans le recrutement temporaire. Pour le surplus, le dossier ne contient pas d'autres formulaires de recherches d'emploi, sans que l'on en connaisse la raison.

Quoiqu'il en soit, on ne peut que constater que le dossier est par trop lacunaire pour pouvoir prendre une décision en toute connaissance de cause. Ainsi, on ignore pour quelles raisons le recourant ne s'est inscrit au chômage que le 20 juin alors qu'il avait connaissance de son licenciement bien avant. Il ressort certes d'un procès-verbal d'entretien du 17 juillet 2024 que le délai de résiliation du contrat de travail avec F. _____ a été reporté à la fin du mois de mai 2024 et que le recourant a ensuite été convoqué à un cours de répétition du 3 au 28 juin 2024, mais les documents réclamés par la conseillère en placement ne figurent pas au dossier et on ne sait pas ce qu'il est advenu de cette demande. Les formulaires attestant des éventuelles recherches d'emploi effectuées avant chômage font également défaut si bien qu'il n'est pas possible de déterminer si le recourant n'a pas été en mesure de retrouver

un poste de travail dans son domaine malgré d'éventuels efforts en ce sens. Il aurait également été judicieux d'entendre l'assuré sur sa motivation de créer l'entreprise, compte tenu de la chronologie rapprochée des événements. On ignore en effet s'il s'est inscrit au chômage dans le but de compenser l'absence de revenus du fait de la résiliation des rapports de travail avec F._____, du fait de son récent projet d'indépendant dans le nettoyage, ou s'il avait plutôt envisagé d'ouvrir sa propre société pour limiter son chômage.

Enfin, on relèvera que le recourant est finalement sorti du chômage par ses propres moyens, en retrouvant un contrat de travail salarié ce qui a amené l'ORP à clore son dossier le 21 octobre 2024.

c) Au regard de ce qui précède, une appréciation globale de la situation compte tenu de toutes les circonstances particulières du cas, telle que l'exige la jurisprudence (cf. supra consid. 3c et 3d), ne permet pas, en l'état du dossier, d'aboutir à la conclusion selon laquelle le recourant avait pour seul but, au moment de s'inscrire au chômage le 20 juin 2024, de développer une activité indépendante, incompatible avec la prise d'un emploi salarié et que, partant, il était d'emblée inapte au placement.

d) L'instruction menée par l'intimée est lacunaire et ne permet pas de se prononcer en toute connaissance de cause sur la question de la disponibilité et la volonté du recourant pour la période litigieuse sans la mise en œuvre d'examens supplémentaires pour préciser quelles étaient les intentions professionnelles concrètes de l'intéressé au moment de son inscription au chômage. Il convient par conséquent de renvoyer la cause à cette autorité, dès lors que c'est à elle qu'il incombe en premier lieu d'instruire, conformément au principe inquisitoire qui régit la procédure dans le domaine des assurances sociales (art. 43 al. 1 LPGA).

5. a) En conclusion, le recours, bien fondé, doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'intimée pour complément d'instruction au sens des considérants et nouvelle décision.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

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

- I.** Le recours est admis.

- II.** La décision sur opposition rendue le 5 décembre 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée et la cause est renvoyée à celle-ci pour complément d'instruction dans le sens des considérants, puis nouvelle décision.

- 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 :

- H. _____,
- 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 :