

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 14 avril 2026

Composition : Mme DI FERRO DEMIERRE, juge unique
Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

X. _____, à A***, recourant,

et

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

Art. 8 et 16 LACI

En fait :

A. X. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a travaillé pour B. _____ du 17 juin au 15 novembre 2024 en qualité de chauffeur poids lourd.

L'assuré s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement de C*** (ci-après : l'ORP) et a revendiqué les prestations de l'assurance-chômage à partir du 16 novembre 2024.

Le 25 novembre 2024, l'assuré a déposé le formulaire de demande de soutien à l'activité indépendante (ci-après : SAI) à l'ORP et a notamment mentionné qu'il souhaitait créer une société à responsabilité limitée, dans le domaine du transport logistique par voie terrestre. Il a précisé que la phase d'élaboration de son projet débutait le 1^{er} décembre 2024 et qu'il requérait l'octroi de la mesure SAI durant nonante jours. Il a en outre indiqué que le démarrage de son activité était prévu mi-janvier 2025 et a précisé avoir déjà un premier client.

A la suite de l'entretien préalable du 10 février 2025, U. _____ a recommandé l'octroi de nonante indemnités à l'assuré pour l'élaboration de son activité indépendante, notamment pour la mise en place de la société, l'équipement et les travaux à réaliser sur le camion d'occasion et la réactivation de son réseau pour valider ses offres.

B. Par décision du 28 février 2025, l'ORP a partiellement accepté la demande déposée par l'assuré, en ce sens qu'il lui a accordé trente indemnités journalières pendant la phase d'élaboration de son projet, soit entre le 18 février et le 31 mars 2025.

Par courriel du 24 mars 2025, l'assuré a indiqué à sa conseillère en personnel que la création de son entreprise avait pris du retard du fait qu'il lui fallait une estimation de son véhicule par un professionnel. Il a précisé qu'il ne l'avait trouvée que la semaine précédente et que cette

estimation était obligatoire « *pour le réviseur agréé* ». En outre, il a mentionné qu'il était toujours en attente que la banque lui envoie les documents à signer pour le compte de consignation et que, si ces documents lui étaient envoyés cette même semaine, il pourrait procéder à son inscription au Registre du commerce entre le 15 et le 20 avril 2025, pour ensuite déposer une demande pour la licence de transport, ce qui porterait le début de son activité à la fin du mois d'avril 2025.

Par une nouvelle décision du 25 mars 2025, annulant et remplaçant la décision du 28 février 2025, l'ORP a partiellement accepté la demande déposée par l'assuré, en ce sens qu'il lui a accordé cinquante-deux indemnités journalières pendant la phase d'élaboration de son projet, soit entre le 18 février et le 30 avril 2025.

C. Par courrier du 5 juin 2025, la Direction de l'autorité cantonale de l'emploi, Pôle aptitude au placement, a posé une série de questions à l'assuré afin de déterminer dans quelle mesure il était apte au placement au taux de 100 % pour lequel il était inscrit à l'ORP, du fait qu'il souhaitait entreprendre une activité indépendante pour laquelle il avait bénéficié de la mesure SAI du 18 février au 30 avril 2025.

Par courrier du 26 juin 2025, l'assuré a notamment indiqué que son objectif professionnel était de se lancer dans son projet, mais que son taux de disponibilité était de 100 %. Il a en outre relevé que son activité n'avait pas encore débuté et que ses démarches étaient stoppées du fait qu'il avait déposé une opposition à l'encontre du refus de prolongation de la mesure SAI. Enfin, il a mentionné qu'il souhaitait continuer son projet d'activité indépendante.

Par décision sur opposition du 2 juillet 2025, la demande de prolongation de la mesure SAI déposée par l'assuré a été rejetée au motif qu'il apparaissait qu'il avait disposé de suffisamment de temps afin que l'ensemble des démarches puissent être entreprises dans le délai imparti au 30 avril 2025 et qu'il lui appartenait de s'organiser afin de terminer l'élaboration de son activité dans le délai précité. Cette décision sur

opposition en cause fait actuellement l'objet d'une procédure séparée devant la Cour de céans.

Par décision du 3 juillet 2025, le Pôle aptitude au placement a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 1^{er} mai 2025, date de la fin de la mesure SAI. Dite décision relevait que, au regard d'un faisceau d'indices concordants, il y avait lieu de considérer que le but de l'assuré était de déployer et de développer une activité indépendante à caractère durable.

Cette décision a été confirmée par décision sur opposition du 25 août 2025 de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM). Cette autorité a observé que si l'assuré avait déjà été mis au bénéfice d'une licence de transport, il aurait débuté son activité indépendante et ne serait plus inscrit à l'assurance-chômage, comme il l'avait confirmé à l'ORP par courrier électronique du 4 juillet 2025, en sollicitant uniquement une prolongation de la mesure SAI, le temps de demander sa licence de transport. Elle a retenu que l'assuré ne présentait plus la volonté de retrouver une activité salariée durable, mais uniquement une activité temporaire dans l'attente du début imminent de son activité indépendante, ce qui ne correspondait pas aux but et à la nature de l'assurance-chômage.

D. Par acte du 4 septembre 2025, reçu le 5 septembre 2025 au greffe, X. _____ a déféré la décision sur opposition du 25 août 2025 de la DGEM auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant implicitement à la reconnaissance de son aptitude au placement pour la période litigieuse. A l'appui de son recours, l'assuré fait valoir qu'il a dû faire face à des retards en raison de difficultés bancaires et administratives indépendantes de sa volonté (absence de licence de transport, finalement obtenue le 11 août 2025), qu'il ne pouvait pas débiter son activité avant l'octroi de la licence en août 2025, qu'il était dès lors pleinement disponible pour un emploi salarié dès le refus de la prolongation, soit le 1^{er} mai 2025. Il relève que son inscription auprès du Registre du commerce a été effective depuis le 9 mai 2025 et que, au 30 avril 2025, son

projet n'était pas encore opérationnel, car il n'avait pas encore obtenu la licence de transport, indispensable pour démarrer légalement son activité. Il relève qu'il ignorait qu'il était possible de demander ladite licence pendant une procédure d'opposition et que cette incertitude administrative l'avait freiné dans l'avancement de son projet. Ainsi, l'assuré déclare qu'il est inexact d'affirmer qu'il exerçait déjà une activité indépendante, puisqu'aucun contrat n'avait été signé, qu'aucun revenu n'était généré et qu'il restait par conséquent pleinement disponible pour toute opportunité d'emploi. Il relève qu'abandonner son projet en mai 2025 aurait signifié perdre tous les investissements déjà engagés sans aucune alternative viable. Enfin, il souligne qu'il est père de quatre enfants et que son épouse ne travaille pas, impliquant que la décision prononcée à son encontre le place dans une situation financière complexe.

Par réponse du 6 octobre 2025, l'intimée a conclu au rejet du recours et renvoyé aux considérants de la décision sur opposition litigieuse. Elle a produit le dossier de la cause.

Le 17 novembre 2025, l'intimée a produit une pièce complémentaire.

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 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. (aptitude au placement pour la période limitée du 1^{er} mai au 11 août 2025), la cause est de la compétence du juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. Le litige a pour objet l'aptitude au placement du recourant du 1^{er} mai au 11 août 2025.

3. a) Aux termes de l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage, notamment s'il est apte au placement (let. f). Conformément à l'art. 15 al. 1 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.

b) L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments : la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail – plus précisément 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 125 V 51 consid. 6a ; 123 V 214 consid. 3 ; 112 V 326 consid. 1a et 3 ; TF 8C_742/2019 du 8 mai 2020 consid. 3.3 et les références citées).

c) Le chômeur qui envisage d'exercer ou exerce une activité indépendante a 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, 2014, n°40 ad art. 15 LACI ; TF 8C_853/2009 du 5 août 2010 consid. 3.5).

d) Selon la jurisprudence, est ainsi 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_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.2 ; TF 8C_342/2010 du 13 avril 2011 consid. 3.2). 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 166/02 du 2 avril 2003).

e) L'assuré qui exerce une activité indépendante durable pendant son chômage est apte au placement s'il peut l'exercer en dehors de l'horaire de travail habituel (ATF 112 V 136 consid. 3b ; TF 8C_966/2010 du 28 mars 2011 consid. 2). L'exercice d'une activité durable à temps partiel empiétant sur les heures habituelles de travail, mais n'empêchant pas la prise d'une activité salariée, ne compromet pas l'aptitude au placement. En revanche, cette situation influencera l'étendue de la perte de travail à prendre en considération. Dès qu'un assuré décide de se lancer dans l'indépendance de façon durable et à titre principal, c'est-à-dire en privilégiant son activité indépendante et en lui consacrant l'essentiel de son temps de disponibilité professionnelle, son aptitude au placement doit être niée (DTA 2010 p. 297 consid. 3.3.2 p. 301 ; 2009 p. 336 ; 1972 p. 21). Dans ce cas, il faut partir du principe que les possibilités de placement sont trop

rigides car tributaires des horaires prioritaires de l'activité indépendante (Rubin, op. cit., n°48 ad art. 15 LACI).

4. **a)** Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références ; TF 8C_782/2023 du 6 juin 2024 consid. 4.2.1).

b) Conformément à l'art. 61 let. c et d LPGA, le juge des assurances sociales établit les faits et le droit d'office, et statue sans être lié par les griefs et conclusions des parties. Son devoir d'examen d'office est toutefois limité par celui des parties de collaborer à l'instruction de la cause, d'alléguer les faits déterminants et de motiver leurs conclusions. Le juge n'est pas tenu, en particulier, de soulever d'office toutes les questions de fait ou de droit qui pourraient théoriquement se poser en rapport avec l'objet du litige. Il peut se limiter à traiter les griefs soulevés, hormis lorsqu'une lacune de la décision litigieuse ressort clairement du dossier et que sa rectification aurait une influence notable sur l'issue du procès (ATF 119 V 347 consid. 1).

5. En l'occurrence, même si l'assuré déclare que son activité indépendante n'avait pas encore débuté en raison de démarches administratives encore pendantes et notamment en raison de la demande de licence de transport, est déterminante la volonté de l'assuré de se réinsérer de manière durable sur le marché de l'emploi. Dans le cas présent, cet élément fait défaut, puisque si l'assuré avait déjà été mis au bénéfice de l'autorisation précitée, il aurait débuté son activité indépendante et ne serait plus inscrit à l'assurance-chômage, comme il l'a lui-même confirmé à

sa conseillère, par courrier électronique du 4 juillet 2025, en indiquant qu'il souhaitait uniquement une prolongation de la mesure SAI, le temps de demander sa licence de transport, seul document manquant afin qu'il puisse se lancer et sortir de l'assurance-chômage. Il confirme ce point de vue dans son recours sans rien soutenir de plus.

En conséquence, l'assuré ne présente plus la volonté de retrouver une activité salariée durable, mais uniquement une activité temporaire dans l'attente que son activité indépendante débute et lui permette de subvenir à ses besoins. Or, ce n'est ni le but ni la nature de l'assurance-chômage de servir de tremplin ou de couvrir les aléas inhérents au risque entrepreneurial, comme les fluctuations de mandats, et leurs répercussions sur le taux d'occupation.

Au vu des éléments qui précèdent, c'est à juste titre que l'intimée a déclaré l'assuré inapte au placement à compter du 1^{er} mai 2025, date à compter de laquelle la mesure SAI dont il était au bénéfice a pris fin.

On relèvera finalement que, par courriel du 11 novembre 2025, le recourant a indiqué avoir débuté son activité le 3 novembre 2025, indication qui a été interprétée comme une demande implicite de fermeture de son dossier par l'intimée.

6. Les difficultés financières invoquées par le recourant ne sont pas des éléments pertinents pour évaluer l'aptitude au placement d'un assuré (sur les conditions de l'aptitude au placement, cf. Boris Rubin, Assurance-chômage, Manuel à l'usage des praticiens, 2025, pp. 60 ss), si bien que ce moyen ne peut qu'être rejeté.

7. a) En conséquence, mal fondé, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition litigieuse 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 25 août 2025 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 :

- M. X. _____ (recourant),
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail (intimée),
- 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 :