



---

Cour II  
B-2671/2025

## **Arrêt du 28 novembre 2025**

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Daniel Willisegger et Pascal Richard, juges,  
Fabienne Masson, greffière.

---

Parties

**X. \_\_\_\_\_ SA,**  
représentée par Maître Guillaume Berset, avocat,  
recourante,

contre

**Secrétariat d'État à l'économie SECO,**  
Marché du travail / Assurance-chômage,  
Holzikofenweg 36, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Restitution de prestations LACI.

**Faits :****A.**

X. \_\_\_\_\_ SA (ci-après : l'entreprise ou la recourante) a perçu, pour la période de mars 2020 à mai 2021, des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (ci-après : les indemnités RHT) de la part de la Caisse publique de chômage du canton de Y. \_\_\_\_\_ (ci-après : la Caisse de chômage).

**B.**

Par décision sur révision du 6 février 2024, le Secrétariat d'État à l'économie SECO (ci-après : l'autorité inférieure) a requis de l'entreprise la restitution, à la Caisse de chômage, des prestations perçues indûment pour un montant total de 180'050.20 francs. En substance, il a relevé que les heures à effectuer durant certains jours fériés ont été déduites du nombre total des heures à effectuer durant les mois en question, que des heures perdues dues à des facteurs d'ordre économiques ont été revendiquées pour certains collaborateurs, sans tenir compte des heures de travail réellement effectuées par ceux-ci et que des heures perdues dues à des facteurs d'ordre économique ont été revendiquées pour certains collaborateurs alors qu'ils étaient absents en raison de vacances, maladies, accidents ou de congés. En outre, il a exposé qu'il n'avait pas été possible, lors de son contrôle, de vérifier la véracité et l'ampleur des heures perdues indiquées sur les décomptes fournis à la caisse pour certains collaborateurs dès le 18 mars 2020, expliquant que l'entreprise n'avait pas pu présenter de documents provenant d'un système de contrôle du temps de travail ad hoc permettant d'établir clairement quelles ont été les heures travaillées, les heures d'absence payées ou non et les heures perdues dues à des facteurs d'ordre économique.

**C.**

Statuant sur l'opposition formulée par l'entreprise le 20 février 2024, l'autorité inférieure l'a partiellement admise par décision du 12 mars 2025, reconnaissant certains arguments avancés. Elle a en conséquence réduit le montant à rembourser à 173'068.25 francs. Pour le surplus, elle a réitéré pour l'essentiel les motifs exposés dans sa décision sur révision, considérant en substance que la réduction de l'horaire de travail n'était pas suffisamment contrôlable.

**D.**

Par écritures du 14 avril 2025, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. Elle demande, à titre principal, que le tribunal rende une nouvelle décision en considérant qu'elle a droit à

la totalité des indemnités requises en cas de réduction de l'horaire de travail pour la période de mars 2020 à mai 2021 et, partant, qu'il constate qu'elle n'a touché aucune prestation de manière indue et ne doit pas restituer la somme de 173'068.25 francs. Subsidiairement, elle requiert le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants. À l'appui de ses conclusions, elle se plaint d'une application incorrecte du droit fédéral, d'une constatation manifestement inexacte des faits ainsi que d'une violation des principes de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'égalité de traitement.

**E.**

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure conclut à son rejet au terme de ses remarques responsives du 23 juin 2025.

**F.**

Dans ses remarques du 10 juillet 2025, la recourante déclare en substance persister dans ses conclusions.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

**Droit :**

**1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d LTAF ; art. 101 LACI [RS 837.0] ; art. 5 al. 2 PA).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 let. a à c PA ; art. 59 LPGA [RS 830.1]).

**1.3** Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'à l'avance de frais (art. 11, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA ; art. 60 al. 1 LPGA) sont par ailleurs respectées.

**1.4** La recourante conclut non seulement à l'annulation de la décision entreprise, mais également à ce qu'une nouvelle décision soit rendue constatant qu'elle a droit à la totalité des indemnités requises en cas de réduction de l'horaire de travail pour la période de mars 2020 à mai 2021 et, partant, qu'elle n'a touché aucune prestation de manière indue et ne doit pas restituer la somme de 173'068.25 francs. Prévues à l'art. 25 PA, les conclusions constatatoires sont admissibles dans le cadre d'un recours

pour autant qu'elles répondent à un intérêt digne de protection (cf. SEETHALER/PORTMANN, in : Praxiskommentar VwVG, 3<sup>e</sup> éd. 2023, art. 52 PA n° 36). En outre, selon un principe général de procédure, elles ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires possèdent donc un caractère subsidiaire (cf. ATF 141 II 113 consid. 1.7 et les réf. cit.). La conclusion formulée par la recourante tendant à l'annulation de la décision attaquée présuppose nécessairement que la perception des indemnités est conforme au droit. Partant, les conclusions constatatoires précitées se révèlent irrecevables.

**1.5** Le recours est recevable dans cette mesure.

## **2.**

La LACI vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage, la réduction de l'horaire de travail, les intempéries et l'insolvabilité de l'employeur (art. 1a al. 1 LACI).

**2.1** L'art. 31 al. 1 LACI prévoit que les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail lorsqu'ils sont tenus de cotiser à l'assurance ou qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge minimum de l'assujettissement aux cotisations AVS (let. a), la perte de travail doit être prise en considération (art. 32 LACI) (let. b), le congé n'a pas été donné (let. c), la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire, et si l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (let. d). Selon l'art. 32 al. 1 LACI, la perte de travail est prise en considération lorsqu'elle est due à des facteurs d'ordre économique et est inévitable (let. a) et qu'elle est d'au moins 10% de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs de l'entreprise (let. b).

**2.2** L'organe de compensation révisé les paiements des caisses ou confie cette tâche, en tout ou partie, aux cantons ou à un autre organe (art. 83 al. 1 let. d LACI). Lorsqu'il constate que les prescriptions légales ne sont pas appliquées ou ne le sont pas correctement, il donne à la caisse ou à l'autorité compétente les instructions nécessaires (art. 83a al. 1 LACI). En matière de contrôle auprès des employeurs, l'organe de compensation prend les dispositions nécessaires par voie de décision. La caisse est chargée de l'encaissement (art. 83a al. 3 LACI).

## **3.**

Se plaignant tout d'abord d'une violation des art. 31 al. 1 et 3 let. a LACI et

d'une constatation manifestement inexacte des faits, la recourante conteste en particulier le caractère selon l'autorité inférieure incontrôlable de la réduction du temps de travail. Elle estime au contraire que la perte de travail est clairement démontrée par l'effondrement de son chiffre d'affaires (de 600'000 francs à moins de 100'000 francs par mois), la suspension d'activité auprès des collectivités, hôpitaux et restaurants ainsi qu'une baisse avérée du besoin de main-d'œuvre. Elle rappelle avoir fourni des décomptes d'heures basés sur les informations transmises oralement par les employés en qui elle avait une confiance totale, précisant que certains d'entre eux occupaient des postes de cadres, pour lesquels un enregistrement simplifié du temps de travail est admis selon la convention collective de travail. Elle se prévaut de la jurisprudence selon laquelle un enregistrement électronique du temps de travail n'est pas nécessairement requis mais qu'un décompte peut suffire pour autant qu'il soit détaillé, fiable et permette un contrôle efficace. Elle estime que les décomptes fournis remplissent ces conditions. Par ailleurs, elle souligne que les commerciaux ont cessé leurs activités lorsque les établissements publics ont été fermés, ce qu'elle a exposé de manière claire, cohérente et plausible. Selon elle, il convient en outre de tenir compte de la taille et de la capacité organisationnelle de chaque entreprise. S'agissant de son administrateur, elle signale qu'en raison de problèmes de santé l'obligeant à rester confiné et du manque de travail durant la pandémie, il n'est pas surprenant qu'il se soit appuyé sur ses collaborateurs. Elle conclut que l'autorité inférieure a fait preuve de formalisme excessif, exigeant un niveau de preuve exagérément strict, reposant sur une interprétation trop rigide de la notion de contrôlabilité du temps de travail contraire à la LACI et à son but social ; elle serait allée au-delà des prescriptions légales, des exigences de la branche et du contexte pandémique.

Dans sa réponse, l'autorité inférieure observe que certaines règles ont été assouplies durant la pandémie mais que les conditions de fond du droit à l'indemnité RHT telle que la contrôlabilité des heures de travail n'ont pas été modifiées. Elle estime que les décomptes d'heures basés sur les informations transmises oralement par les employés fournis par la recourante ne sont clairement pas suffisants puisqu'ils ne renseignent ni sur les heures accomplies quotidiennement par les employés ni sur les éventuelles heures à effectuer. Rien ne permet ainsi, selon elle, de rendre plausibles les heures de travail perdues, en particulier de démontrer de manière fiable le compte-rendu quotidien des heures de travail fournies, y compris les éventuelles heures supplémentaires ainsi que tout type d'absence. L'autorité inférieure estime que le fait que certains employés exerçaient une activité de cadre ne les libérait pas pour autant de l'établissement d'un document rendant compte quotidiennement des heures effectuées et ce, d'autant plus qu'une activité, certes minime en

raison de la pandémie, était exercée durant les périodes litigieuses par l'ensemble de l'entreprise. S'agissant de l'administrateur, elle rappelle que l'indemnité RHT n'a pas pour but de combler les absences pour des raisons de santé. Elle considère qu'étant donné qu'il n'y a pas un système adéquat du contrôle du temps de travail avec un relevé quotidien, les heures indiquées comme étant chômées ne peuvent être prises en considération. Elle ajoute que cela vaut également pour l'épouse de l'administrateur dont l'horaire de travail ne peut être contrôlé de manière fiable. Elle en tire que les documents remis pour les collaborateurs dont l'indemnité a été demandée en restitution ne sont pas conformes aux exigences de la jurisprudence.

### 3.1

**3.1.1** Les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail lorsqu'ils remplissent les conditions décrites à l'art. 31 al. 1 let. a à d LACI. Selon l'art. 31 al. 3 let. a LACI, les travailleurs dont la réduction de l'horaire de travail ne peut être déterminée ou dont l'horaire de travail n'est pas suffisamment contrôlable n'ont pas droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. L'art. 46b de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI, RS 837.02) précise que la perte de travail n'est suffisamment contrôlable que si le temps de travail est contrôlé par l'entreprise (al. 1) ; il impose en outre à l'employeur de conserver les documents relatifs au contrôle du temps de travail pendant cinq ans (al. 2).

**3.1.2** Selon la jurisprudence, le caractère contrôlable de la perte de travail constitue une condition de fond du droit à l'indemnité qui soit s'avère remplie soit fait défaut (cf. arrêt du TAF B-4559/2021 du 20 octobre 2022 consid. 7.2.1). Lorsque la réduction n'est pas suffisamment contrôlable, l'octroi de prestations apparaît donc comme erroné et justifie une restitution ; vouloir émettre des doutes à ce sujet revient à inverser le fardeau de la preuve qui, sur ce point précis, incombe clairement à l'employeur (cf. arrêt B-4559/2021 consid. 7.2.1). L'obligation de contrôle par l'employeur de la perte de travail résulte ainsi de la nature même de l'indemnité en cas de RHT : du moment que le facteur déterminant est la réduction de l'horaire de travail (art. 31 al. 1 LACI) et que celle-ci se mesure nécessairement en proportion des heures normalement effectuées par les travailleurs (art. 32 al. 1 let. b LACI), l'entreprise doit être en mesure d'établir, de manière précise et si possible indiscutable, à l'heure près, l'ampleur de la réduction donnant lieu à l'indemnisation pour chaque assuré bénéficiaire de l'indemnité. La perte de travail pour laquelle l'assuré

fait valoir ses droits est ainsi réputée suffisamment contrôlable uniquement si les heures effectives de travail peuvent être contrôlées pour chaque jour : c'est la seule façon de garantir que les heures supplémentaires qui doivent être compensées pendant la période de décompte soient prises en considération dans le calcul de la perte de travail mensuelle. À cet égard, les heures de travail ne doivent pas nécessairement être enregistrées mécaniquement ou électroniquement. Une présentation suffisamment détaillée et un relevé quotidien en temps réel des heures de travail au moment où elles sont effectivement accomplies sont toutefois exigés (cf. ATF 150 V 249 consid. 5.1.2 ; arrêts du TF 8C\_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 6.2 ; 8C\_789/2023 du 8 janvier 2025 consid. 6.2.2 ; 8C\_699/2022 du 15 juin 2023 consid. 5.1.2 ; 8C\_681/2021 du 23 février 2022 consid. 3.3). De telles données ne peuvent pas être remplacées par des documents élaborés ultérieurement. En effet, l'établissement a posteriori d'horaires de travail ou la présentation de documents signés après coup par les salariés contenant les heures de travail effectuées n'ont pas la même valeur qu'un enregistrement simultané du temps de travail et ne satisfont pas au critère d'un horaire suffisamment contrôlable au sens de l'art. 31 al. 3 let. a LACI. Cette disposition vise à garantir que les pertes d'emploi soient effectivement vérifiables à tout moment pour les organes de contrôle de l'assurance-chômage. Il s'agit d'une situation similaire à l'obligation de tenir une comptabilité commerciale au sens de l'art. 957 CO (cf. arrêts du TF 8C\_163/2025 consid. 6.2 ; 8C\_789/2023 consid. 6.2.2 ; 8C\_699/2022 consid. 5.1.2 et les réf. cit. ; 8C\_681/2021 consid. 3.3 et 3.4 ; 8C\_26/2015 du 5 janvier 2016 consid. 2.3 et les réf. cit.).

La jurisprudence a également précisé que la baisse du chiffre d'affaires ne permet pas de déterminer l'ampleur, à l'heure près, de la réduction de l'horaire de travail, étant en tout état rappelé que les indemnités RHT n'ont pas pour vocation d'assurer la pérennité de l'entreprise ou de couvrir des baisses du chiffre d'affaires ou des pertes d'exploitation (cf. ATF 147 V 359 consid. 4.6.3 ; arrêt 8C\_699/2022 consid. 5.2.4).

**3.1.3** Afin de tenir compte des difficultés causées par la pandémie de COVID-19, l'ordonnance du Conseil fédéral du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19) (ordonnance COVID-19 assurance-chômage, RO 2020 877) assouplit certaines exigences en matière d'indemnités en cas de RHT. Le système n'en est pas pour autant fondamentalement modifié. Se révèle ainsi maintenue l'obligation de procéder à un contrôle du temps de travail, prévue notamment par l'art. 46b OACI (cf. ATF 150 V 249 consid. 3.1.2 et 5.1.2 ; ATAF 2021 V/2 consid. 4.4.2, 4.6 et 4.10 ; arrêt du TAF B-2835/2022 du 23 octobre 2024 consid. 3.1.3).

**3.1.4** En outre, en vertu de l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves. Conformément à l'art. 49 let. b PA, le recourant peut invoquer la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents dans le cadre d'un recours. La constatation des faits effectuée par l'autorité compétente se révèle incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte. Elle est inexacte lorsque l'autorité a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, par exemple parce qu'elle a à tort nié le caractère pertinent d'un fait ; c'est également le cas lorsqu'elle a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple (cf. ATAF 2014/2 consid. 5.1 ; 2007/37 consid. 2.3 ; arrêt du TAF B-2209/2024 du 20 mars 2025 consid. 5.4.1 et les réf. cit.). Sont déterminants au sens de la disposition précitée les faits décisifs pour l'issue du litige (cf. arrêt B-2209/2024 consid. 5.4.1). Le point de savoir si un fait se révèle décisif est une question de droit (cf. ATF 122 II 17 consid. 3 ; arrêt du TAF B-3682/2021 du 9 avril 2024 consid. 4.1 et les réf. cit.).

**3.1.5** Il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (cf. ATF 149 IV 9 consid. 7.2 ; 145 I 201 consid. 4.2.1 ; 142 IV 299 consid. 1.3.2). En outre, la définition légale du temps de travail comme l'obligation pour les employeurs de disposer d'un système de contrôle du temps de travail précis – laquelle découle de la jurisprudence claire du Tribunal fédéral – visent respectivement à protéger les travailleurs et à prévenir les abus en matière d'indemnités en cas de RHT. Ces exigences répondent sans conteste à un intérêt digne de protection. Il suit de là que l'autorité inférieure ne consacre aucun formalisme excessif en constatant que la réduction de travail alléguée n'est pas suffisamment contrôlable (cf. ATAF 2024 V/1 consid. 7.4 et la réf. cit.).

**3.2** En l'espèce, il sied à titre liminaire de préciser qu'à ce stade, le litige porte sur la contrôlabilité de la réduction du temps de travail de A.\_\_\_\_\_, administrateur de la recourante, son épouse B.\_\_\_\_\_ ainsi que C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ et E.\_\_\_\_\_. À cet égard, on peut d'emblée relever que la recourante a admis, dans son opposition du 20 février 2024, qu'elle n'exigeait aucun contrôle d'heures de ces personnes. Elle y a également déclaré comprendre la position du SECO qui correspond à ce que préconise ou exige la loi. Dans son recours, elle estime cependant avoir suffisamment démontré la perte de travail. Les décomptes

concernant E. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ auxquels la recourante renvoie n'indiquent pourtant que le nombre d'heures mensuelles accomplies selon les informations orales transmises par les intéressés. Ils ne renseignent ni sur les heures accomplies quotidiennement par employé et les éventuelles heures supplémentaires effectuées ni sur les absences telles que les vacances ou les absences en cas de maladie, d'accident ou de service militaire. Contrairement à ce que soutient la recourante, ils ne permettent dès lors pas de rendre suffisamment contrôlable la perte de travail et ne satisfont pas à l'exigence jurisprudentielle relative au contrôle du temps de travail exposée ci-dessus. Le fait que ces personnes occupent des positions de cadre et que la recourante les avait dispensées de contrôle du temps de travail conformément à la convention collective de travail ne change rien à l'exigence de contrôlabilité de la réduction du temps de travail pour prétendre à l'octroi d'indemnités RHT. En outre, la recourante fait remarquer qu'un enregistrement électronique du temps de travail n'est pas nécessairement requis mais qu'un décompte détaillé et fiable permet un contrôle efficace. Il est vrai que, selon la jurisprudence, les heures de travail ne doivent pas nécessairement être enregistrées mécaniquement ou électroniquement. Il n'en demeure pas moins que le caractère suffisamment détaillé de la présentation des heures présuppose un relevé quotidien en temps réel des heures de travail au moment où elles sont effectivement accomplies. Or, une telle présentation des heures fait précisément défaut in casu.

S'agissant plus particulièrement de l'administrateur, il faut en premier lieu rappeler qu'il n'existe pas non plus, le concernant, de relevé quotidien en temps réel des heures de travail, ce qui constitue déjà un obstacle à l'octroi d'indemnités pour la réduction de son temps de travail. On peut cependant encore ajouter que, s'il est parfaitement compréhensible que ses problèmes de santé l'aient contraint à rester confiné, ils ne suffisent cependant pas à démontrer l'absence de toute activité, en particulier au regard de la fonction exercée et des moyens techniques permettant d'accomplir à tout le moins certaines tâches à distance. La fonction en cause rend une inactivité complète d'autant moins crédible que la recourante a elle-même confessé qu'un administrateur ne compte pas ses heures. Quant à son épouse, on ne peut que constater également l'absence de relevé quotidien des heures de travail.

En outre, la recourante se prévaut de l'effondrement de son chiffre d'affaires ainsi que de la suspension des activités auprès des collectivités, hôpitaux et restaurants. Compte tenu du contexte pandémique et du domaine d'activité de la recourante, une baisse importante de son chiffre d'affaires s'avère évidemment indiscutable, tout comme le fait qu'il en a immanquablement découlé une réduction significative du nombre d'heures

de travail de ses employés. Selon la jurisprudence exposée précédemment, pareille baisse ne suffit cependant pas à démontrer avec précision, à l'heure près, l'ampleur de la réduction. Or, des estimations ou des approximations ne s'avèrent guère compatibles avec les exigences strictes posées par la jurisprudence.

De plus, la recourante avance qu'il conviendrait de prendre en compte la capacité organisationnelle de chaque entreprise. Il faut cependant rappeler que le système de contrôle des heures de travail effectivement effectuées pouvait se limiter à un simple relevé quotidien des heures de travail par les employés eux-mêmes. On ne voit donc pas – et la recourante ne l'expose pas – en quoi sa taille ni d'ailleurs les difficultés engendrées par la crise sanitaires auraient constitué un obstacle à l'instauration d'un tel système également pour les cinq personnes en cause. Un système de contrôle suffisant existait d'ailleurs pour les autres employés.

**3.3** En conclusion, l'autorité inférieure n'a aucunement violé les art. 31 al. 3 let. a LACI et 46b OACI en retenant, sur la base des éléments produits par la recourante, que le système mis en place par cette dernière ne permettait pas de contrôler le bien-fondé des indemnités RHT perçues. On ne saurait non plus lui reprocher un formalisme excessif ou une constatation inexacte des faits. Partant, mal fondé, le grief de la recourante doit être rejeté.

#### **4.**

La recourante se plaint d'une violation du principe de la proportionnalité. Elle reproche à l'autorité inférieure d'avoir nié tout droit à l'indemnité à l'égard de plusieurs collaborateurs uniquement au motif de l'absence de tout système formalisé de contrôle des heures, alors que des décomptes manuscrits et oraux ont été fournis. Elle soutient que cela suffit au regard de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral si la plausibilité des horaires a été démontrée. Elle souligne qu'en tant que PME familiale, elle ne saurait être soumise aux mêmes exigences que de grandes entreprises en termes de structure de contrôle. Elle prétend avoir clairement démontré une perte économique majeure, ce qui rend plausible une baisse effective du temps de travail. À ses yeux, le refus pur et simple de toute indemnité pour ses collaborateurs sur une base purement formelle, alors que le fond (la perte effective de travail) est crédible, est disproportionné.

Dans sa réponse, l'autorité inférieure conteste la violation alléguée, soulignant que les règles en matière de contrôlabilité du temps de travail sont claires et conformes à la jurisprudence.

**4.1** Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne

puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité), et interdit toute limitation des droits individuels allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit) (cf. ATF 150 I 120 consid. 4.1.1 ; 149 I 191 consid. 6 et 7.2). Ce principe vise à permettre à l'autorité d'orienter son choix entre diverses possibilités d'actions pour lesquelles elle est également compétente (cf. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif – Vol. 1 : Les fondements, 3<sup>e</sup> éd. 2012, ch. 5.2.1.1 ; voir aussi arrêt du TF 2C\_487/2016 du 23 novembre 2016 consid. 2.5). Or, les art. 31 al. 3 let. a LACI et 46b al. 1 OACI ainsi que la jurisprudence y relative ne laissent guère de place au pouvoir d'appréciation de l'autorité d'application du droit, de sorte que la portée du principe de la proportionnalité dans la mise en œuvre de ces dispositions apparaît d'emblée restreinte. Dès le moment où l'horaire de travail n'est pas considéré comme suffisamment contrôlable sur une période donnée, l'octroi d'indemnités même partielles n'entre en principe pas en ligne de compte (cf. arrêt 8C\_699/2022 consid. 6.4). On peut également rappeler ici encore que la jurisprudence n'exige pas la mise en place d'un système de contrôle complexe, un simple relevé quotidien des heures de travail par les employés eux-mêmes étant suffisant. Il ne saurait dès lors être retenu qu'une telle contrainte a une réelle influence sur le temps de travail ou qu'elle est disproportionnée (cf. arrêt B-4559/2021 consid. 9.8.3.1 et la réf. cit.).

**4.2** En l'espèce, il ressort précisément de ce qui précède que la perte de travail ne s'avère pas suffisamment contrôlable contrairement à ce que soutient la recourante, faute pour elle d'avoir été en mesure de produire des documents présentant un relevé quotidien en temps réel des heures de travail au moment où elles ont effectivement été accomplies conformément aux exigences légales et jurisprudentielles. Ce constat posé, l'autorité inférieure n'avait d'autre choix que de requérir la restitution des prestations indûment versées. Puisque la contrainte imposée à la recourante en matière de contrôlabilité de l'horaire de travail ne peut elle-même être qualifiée de disproportionnée et vu l'absence de mesure alternative à la disposition de l'autorité inférieure, le principe de la proportionnalité ne saurait être considéré comme violé. Enfin, on l'a dit, le fait que la recourante se présente comme une PME familiale ou qu'elle ait subi des pertes économiques majeures n'est pas pertinent au regard desdites exigences.

**4.3** Par conséquent, la décision entreprise ne saurait être qualifiée de disproportionnée. Partant, mal fondé, le grief de la recourante ne saurait prospérer.

## 5.

La recourante se plaint d'une violation du principe de la bonne foi. Elle avance que ce dernier impose aux autorités de ne pas exiger de l'administré un comportement qu'elles n'ont pas clairement requis auparavant, surtout dans des situations exceptionnelles comme la pandémie de COVID-19, soulignant que les exigences administratives étaient alors allégées pour permettre un accès rapide aux prestations RHT. Elle expose avoir agi de bonne foi en déclarant les heures transmises oralement par ses collaborateurs, estimant qu'elle ne peut être pénalisée rétroactivement pour l'absence d'un outil plus formel. Elle déclare qu'en revenant quatre ans plus tard sur des prestations validées, sans qu'un dol ou une fraude soit prouvée, viole le principe de sécurité juridique et de bonne foi.

De son côté, l'autorité inférieure souligne que, selon la jurisprudence, l'employeur ne pourra pas se prévaloir de sa bonne foi du fait que l'indemnité lui a été versée sans réserve à plusieurs reprises et sur une longue période et qu'il ne pourra se soustraire à la décision de restitution. Elle rappelle également le mécanisme des RHT consistant à octroyer les indemnités sur la base des données fournies par les employeurs sans clarifications approfondies du caractère contrôlable des pertes de travail qui ne sont examinées qu'ultérieurement lors des contrôles. Elle observe encore que la jurisprudence a confirmé que les brochures d'information concernant l'indemnité en cas de RHT sont à la disposition de tout un chacun et que, par ce biais ainsi que par les informations figurant sur les formulaires ad hoc, elle satisfait à son obligation de renseigner.

### 5.1

**5.1.1** Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège, à certaines conditions, le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; 143 V 341 consid. 5.2.1 ; 141 I 161 consid. 3.1). 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, que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée et que l'intérêt à l'application correcte du droit n'apparaisse pas prépondérant (cf. ATF 143 V 95 consid. 3.6.2). En règle générale, l'inaction ou le silence d'une autorité ne saurait, en revanche, fonder une situation de confiance en laquelle l'administré peut légitimement se fier (cf. ATAF 2024 V/1 consid. 7.1.3 et les réf. cit.).

**5.1.2** À teneur de l'art. 27 al. 1 LPGA, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. L'information est principalement fournie par le biais de brochures, de fiches, instructions et autres documents similaires ainsi que par les indications figurant sur les formulaires de demande (cf. ATF 148 V 427 consid. 4.5.1 ; 131 V 472 consid. 4.1 ; arrêt du TAF B-1932/2025 du 22 août 2025 consid. 5.4.3). Le formulaire de préavis de réduction de l'horaire de travail (art. 36 al. 1 LACI ; cf. infra consid. 5.1.3) indique expressément que les demandeurs sont tenus de prendre connaissance de la brochure de l'autorité inférieure « Info-Service, Information aux employeurs, Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail », disponible sur le site internet de travail.swiss.ch et exposant notamment l'obligation pour l'employeur d'instaurer un système de contrôle du temps de travail destiné à rendre compte quotidiennement des heures de travail fournies. De jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère que cette brochure satisfait à l'obligation de renseigner prévue à l'art. 27 al. 1 LPGA (cf. arrêts du TF 8C\_775/2007 du 19 mars 2008 consid. 2.2 ; 8C\_375/2007 du 28 septembre 2007 consid. 2.2). De plus, en vertu d'un principe général, valable également dans le droit des assurances sociales, nul ne peut tirer avantage de sa propre méconnaissance du droit et il appartient à chaque employeur qui souhaite demander l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail de s'informer sur les prescriptions légales et de se renseigner en cas de doute auprès des autorités compétentes (cf. arrêt 8C\_681/2021 consid. 3.6 et les réf. cit. ; arrêts B-2835/2022 consid. 4.1.1 ; B-4559/2021 consid. 9.6.4 et les réf. cit.).

**5.1.3** Par ailleurs, selon le système mis en place par la loi, la procédure d'octroi de l'indemnité RHT comporte une première phase à l'issue de laquelle l'autorité cantonale compétente doit formellement statuer sur le principe de l'ouverture du droit à l'indemnité, soit en l'admettant, soit en la refusant. C'est la procédure de préavis RHT et d'examen des conditions du droit de l'art. 36 LACI. L'obligation prévue pour l'employeur de soumettre un préavis pour obtenir l'indemnité en faveur de ses travailleurs doit permettre à l'autorité cantonale d'examiner si celui-ci a rendu plausible que les conditions dont dépend le droit à la prestation sont réunies, ce qu'il

est tenu de justifier dans le préavis (art. 36 al. 1 et al. 3 LACI ; cf. arrêt du TF 8C\_793/2023 du 5 décembre 2024 consid. 4.2). Dans une seconde phase, soit dans un délai de trois mois à compter de l'expiration de chaque période de décompte, l'employeur fait valoir auprès de la caisse qu'il a désignée l'ensemble des prétentions à l'indemnité pour les travailleurs de son entreprise (art. 38 al. 1 LACI). Selon l'art. 38 al. 3 LACI, l'employeur remet à la caisse, les documents nécessaires à la poursuite de l'examen du droit à l'indemnité et au calcul de celle-ci (let. a), un décompte des indemnités versées à ses travailleurs (let. b) et une attestation certifiant qu'il continue à payer les cotisations des assurances sociales (let. c). La caisse peut, au besoin, exiger d'autres documents. Avant de procéder au remboursement de l'indemnité à l'employeur, la caisse examine si les conditions personnelles fixées aux art. 31 al. 3 et 32 al. 1 let. b sont remplies (art. 39 al. 1 LACI ; arrêt 8C\_793/2023 consid. 4.2). Le tribunal rappelle que ni l'autorité cantonale ni la caisse de chômage n'a cependant à vérifier de manière approfondie, au moment du dépôt du préavis ou en cours d'indemnisation, si toutes les conditions du droit à l'indemnité sont remplies. Elle ne dispose en principe pas alors de toutes les informations nécessaires quant à la méthode de contrôle instaurée par l'employeur, puisque celui-ci ne doit pas remettre les documents y relatifs au moment du préavis de réduction de l'horaire de travail mais les conserver en vue d'éventuels contrôles subséquents (cf. ATF 124 V 380 consid. 2c ; arrêt du TF 8C\_129/2015 du 13 juillet 2015 consid. 5.2.2 et la réf. cit. ; ATAF 2024 V/1 consid. 7.5 et les réf. cit. ; arrêt du TAF B-4024/2022 du 4 novembre 2026 consid. 3.1.3 et les réf. cit.). Ainsi, en matière de RHT, les prestations sont accordées à titre provisoire sur la base d'un examen sommaire ; une procédure probatoire approfondie n'a lieu qu'ultérieurement à l'occasion d'un contrôle de l'employeur (cf. arrêts du TF C 299/03 du 25 mai 2024 consid. 3.2.1 et la réf. cit. ; C 223/00 du 5 février 2001 consid. 4a/bb ; arrêt B-1932/2025 consid. 4.3). Ces contrôles a posteriori auprès des employeurs sont ensuite effectués par l'organe de compensation administré par le SECO qui vérifiera l'ampleur et le caractère contrôlable de la réduction de l'horaire de travail et réclamera, le cas échéant, la restitution des prestations perçues indûment (cf. ATAF 2024 V/1 consid. 7.5 et les réf. cit. ; arrêt B-4024/2022 consid. 3.1.3). Il s'ensuit que le paiement d'indemnités par la caisse de chômage ne constitue pas une assurance susceptible de fonder une confiance légitime de l'employeur quant au caractère contrôlable de la perte des heures de travail alléguée (cf. ATAF 2024 V/1 consid. 7.5 et la réf. cit.). Les autorités ne sont pas non plus tenues d'attirer l'attention de l'employeur sur le fait que ses décomptes ne satisferaient pas aux exigences légales (cf. arrêt du TF 8C\_681/2021 consid. 3.6 ; arrêt du TAF B-3789/2024 du 18 août 2025 consid. 5.2).

**5.2** En l'espèce, en prêtant suffisamment attention aux informations à sa disposition, soit en particulier le préavis et la brochure d'information sur l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail à laquelle il renvoyait, la recourante aurait dû savoir qu'un système interne d'enregistrement du temps de travail était nécessaire pour pouvoir prétendre à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, y compris dans le contexte pandémique prévalant alors. Il ne saurait partant être reproché à l'autorité inférieure d'avoir méconnu son obligation de renseigner au sens de l'art. 27 LPGA. Dans le doute, son devoir de diligence imposait à la recourante de se renseigner auprès des autorités compétentes. Le tribunal constate par ailleurs qu'aucun élément au dossier ne permet de retenir que la recourante aurait posé des questions relatives à son système de contrôle à l'autorité compétente et qu'elle se serait conformée aux réponses reçues. Celle-ci ne le soutient d'ailleurs pas.

**5.3** Force est ainsi de retenir que la recourante ne pouvait ignorer qu'elle avait l'obligation d'instaurer un système de contrôle du temps de travail propre à établir à l'heure près la perte de travail. Elle ne peut dès lors exciper de sa bonne foi et ne saurait tirer avantage de sa méconnaissance du droit.

## **6.**

La recourante se plaint enfin d'une violation du principe d'égalité de traitement. Elle déclare que l'autorité inférieure n'a pas démontré que d'autres entreprises similaires ayant eu recours à un système de déclaration d'heures « allégé » auraient été sanctionnées de la même manière. Elle juge probable que des centaines de PME, notamment dans les secteurs artisanaux ou familiaux, ont utilisé des systèmes informels durant la pandémie sans se voir refuser l'indemnité rétroactivement. Elle y voit un risque de traitement inégal et d'arbitraire en l'absence de directive claire sur les modalités de preuve dans les petites structures.

**6.1** Une décision viole le droit à l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (cf. ATF 144 I 113 consid. 5.1.1). Le principe de la légalité l'emporte en règle générale sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut pas, en règle générale, se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 ; 139 II 49 consid. 7.1). Ce n'est qu'exceptionnellement, s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi, que le

justiciable peut prétendre à « l'égalité dans l'illégalité » (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 ; 139 II 49 consid. 7.1 ; 127 I 1 consid. 3a ; 122 II 446 consid. 4a). Il faut à cet égard que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1 ; 139 II 49 consid. 7.1 ; 136 I 65 consid. 5.6). La pratique illégale constante peut consister en une application erronée de la loi (cf. par ex. arrêt du TF 1C\_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.2), mais aussi dans sa non-application (cf. par ex. ATF 98 la 657 consid. 3). Dans ce dernier cas, il convient de tenir compte des moyens de contrôle et de sanction à disposition de l'autorité pour déterminer s'il y a une pratique illégale constante et la volonté de la perpétuer (cf. ATF 98 la 657 consid. 3c).

**6.2** En l'espèce, la recourante se limite à émettre l'hypothèse que des centaines de PME, notamment dans les secteurs artisanaux ou familiaux, auraient utilisé des systèmes informels durant la pandémie sans se voir refuser l'indemnité rétroactivement. Elle n'étaye cependant pas davantage son grief. En tout état de cause, rien n'indique que l'autorité inférieure ne respecterait pas la loi selon une pratique constante et entendrait persévérer dans cette voie. On peut, à cet égard, renvoyer à l'abondante jurisprudence rendue par le tribunal de céans en lien avec le défaut de contrôlabilité des heures de travail.

**6.3** Au résultat, faute d'éléments suffisamment substantiels appuyant ses allégations, force est de constater que la recourante ne peut prétendre dans l'absolu à l'égalité dans l'illégalité. Mal fondé, son grief doit par conséquent être rejeté.

## 7.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'autorité inférieure a, à juste titre, considéré comme insuffisamment contrôlables les pertes de travail de cinq personnes travaillant au sein de la recourante. Selon l'art. 25 al. 1, 1<sup>ère</sup> phrase, LPGA, auquel renvoie l'art. 95 al. 1 LACI, les prestations indûment touchées doivent être restituées. Cette obligation suppose que soient réunies les conditions d'une reconsidération (caractère sans nul doute erroné de la décision et importance notable de la rectification) ou d'une révision procédurale de la décision par laquelle les prestations en cause ont été allouées (cf. ATF 142 V 259 consid. 3.2 ; 138 V 426 consid. 5.2.1 ; 130 V 318 consid. 5.2). Lorsque le caractère contrôlable de la perte de travail fait défaut, la décision d'octroi de prestations est d'emblée contraire au droit. Cette constatation par l'autorité inférieure ouvre donc en principe la voie de la reconsidération de l'art. 53 al. 2 LPGA (cf. arrêts du TF 8C\_469/2011 du 29 décembre 2011 consid. 5 ;

8C\_731/2011 du 24 janvier 2012 consid. 2 ; arrêt B-4024/2022 consid. 3.6). En conséquence, elle a à bon droit exigé de la recourante la restitution des indemnités versées pour un total de 173'068.25 francs. Au résultat, il appert que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté dans la mesure où il est recevable.

#### **8.**

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 5'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront compensés par l'avance de frais de 5'000 francs versée le 25 avril 2025 dès l'entrée en force du présent arrêt.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :****1.**

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

**2.**

Les frais de procédure, d'un montant de 5'000 francs, sont mis à la charge de la recourante et seront prélevés, dès l'entrée en force du présent arrêt, sur l'avance de frais, du même montant, déjà perçue.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et à la Caisse publique de chômage du Canton de Y.\_\_\_\_\_.

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6005 Luzern, par la voie du recours en matière civile, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 72 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 3 décembre 2025

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. SECO-[...] ; acte judiciaire) ;
- à la Caisse publique de chômage du Canton de Y. \_\_\_\_\_ (en extrait, courrier A).