

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 26 septembre 2024

---

Composition : Mme DURUSSEL, juge unique  
Greffière : Mme Chaboudez

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**Z.**\_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

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

---

**Art. 30 al. 1 let. d LACI**

**E n f a i t :**

**A.** Le 17 août 2023, Z.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant) s'est inscrit auprès de l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) de [...] compte tenu de la fin de sa mission comme consultant auprès d'A.\_\_\_\_\_ SA.

Il a effectué un emploi en gain intermédiaire comme concierge du 1<sup>er</sup> au 15 septembre 2023.

Par courrier du 2 octobre 2023, l'ORP l'a assigné à suivre un cours de technique de recherche d'emploi de cinq jours entre le 16 octobre et le 3 novembre 2023 auprès de L.\_\_\_\_\_. L'assuré a été informé qu'il avait en principe droit à des indemnités pour les frais de déplacement et de repas liés à la mesure octroyée, que ceux-ci dépendaient de ses temps de présence effectifs et étaient en règle générale remboursés tous les mois dès réception et vérification par la caisse des documents nécessaires.

Par courriel du 27 octobre 2023, l'organisateur de la mesure a informé l'ORP que l'assuré ne se présenterait pas au cours « réseau » prévu ce jour-là pour raison de maladie (infection aux dents). L'assuré a été inscrit au cours qui aurait lieu le 3 novembre 2023 matin.

Par courriel du 1<sup>er</sup> novembre 2023, L.\_\_\_\_\_ a communiqué à l'ORP que l'assuré ne pourrait pas se présenter au cours « entretien d'embauche 2 » du 2 novembre 2023 en raison d'un rendez-vous médical. Le remplacement du cours était en attente de planification.

Par courriel du 3 novembre 2023, L.\_\_\_\_\_ a fait savoir à l'ORP que l'assuré ne se présenterait pas au cours « réseau » du jour même, précisant ce qui suit :

« Justificatif :  
"Problèmes financiers".

Cours remplacé : Comme l'assuré est en fin de mesure et se trouve dans une situation financière difficile, souhaitez-vous que nous remplacions ses cours manqués en 2<sup>ème</sup> décision ? »

Par décision du 7 novembre 2023, l'ORP a annulé la décision du 2 octobre 2023 en indiquant que la participation au cours avait été abandonnée le 3 novembre 2023 pour raison financière.

Le même jour s'est tenu un entretien de conseil entre l'assuré et sa conseillère ORP, lors duquel la question de la participation au cours n'a pas été abordée.

Dans un courrier du 15 novembre 2023, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (ci-après : la DGEM ou l'intimée) a fait savoir à l'assuré qu'elle avait été informée par l'ORP du fait qu'il avait abandonné la mesure auprès de L. \_\_\_\_\_ en date du 6 novembre 2023 et l'a invité à exposer son point de vue.

L'assuré a fait parvenir un courriel à la DGEM le 25 novembre 2023 dans lequel il a exposé qu'il avait contacté le centre qui s'occupait de la mesure à [...] pour leur expliquer qu'il était dans l'incapacité financière de se déplacer depuis [...] jusque là-bas car il ne lui restait que 2 fr. sur son compte bancaire et il attendait l'arrivée de l'allocation de chômage. L'organisateur de la mesure lui avait déconseillé de frauder en prenant le train sans billet pour se présenter à la mesure.

Par décision du 27 novembre 2023, la DGEM a suspendu l'assuré dans son droit aux indemnités de chômage pour une durée de quatre jours à compter du 17 octobre 2023 au motif qu'il avait abandonné une mesure du marché du travail. Ce faisant, il n'avait pas respecté les instructions de l'ORP et avait diminué notablement la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances à faire valoir auprès d'employeurs potentiels. Les explications qu'il avait données ne permettaient pas d'éviter de prononcer une sanction.

Le 8 décembre 2023, l'assuré a rempli un formulaire tendant à l'octroi d'un soutien à l'activité indépendante qu'il envisageait de mettre en place. A la question de savoir de quelles réserves financières il disposait, il a indiqué avoir une réserve personnelle de 3'000 francs. Interrogé sur l'existence de fonds propres nécessaire au démarrage de son activité, il a mentionné avoir quelques milliers de francs.

L'assuré s'est opposé à la décision du 27 novembre 2023 par un courrier non daté, réceptionné le 30 novembre 2023 par la DGEM. Il a allégué que son interlocuteur auprès de L. \_\_\_\_\_ lui avait affirmé qu'il n'aurait aucun souci s'il ne venait pas à cause d'un manque d'argent et qu'il lui avait déconseillé de frauder en prenant le train sans billet. Il a exposé qu'il avait désormais compris qu'il devait prévenir sa conseillère ORP en personne pour chaque événement ou interruption d'une quelconque mesure. Il a précisé qu'il n'avait aucunement l'intention d'abandonner la mesure et s'est prévalu des difficultés financières qu'une sanction impliquerait sur sa vie quotidienne ainsi que de l'impact financier également pour la création de son entreprise.

Par décision sur opposition du 29 janvier 2024, la DGEM a rejeté l'opposition formée par l'assuré et confirmé sa décision de sanction. Elle a estimé qu'il était invraisemblable que l'organisateur de la mesure ait pu indiquer à l'assuré qu'il n'était pas tenu de participer si ses moyens financiers ne le lui permettaient pas car les organisateurs savaient que les assignations de l'ORP étaient une obligation à laquelle les assurés ne pouvaient se soustraire que pour des motifs bien précis, dont la situation financière ne faisait pas partie. Elle a cité l'art. 86 OACI (ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02) qui prévoyait un remboursement des frais attestés nécessités par la participation aux mesures et la possibilité que la caisse verse une avance sur l'indemnisation des frais de déplacement ainsi que de logement et de subsistance lorsque, à défaut d'une telle avance, l'assuré tomberait dans un état de nécessité. Selon la doctrine et la jurisprudence, l'assuré qui, sans négliger de demander une avance de remboursement de frais,

devrait puiser dans son minimum vital pour acquitter ses frais de déplacements serait fondé à refuser de le faire, sans risquer de subir une sanction. Or il n'apparaissait pas que l'assuré aurait demandé une avance auprès de sa caisse de chômage dans le but de couvrir ses frais de déplacement et il était en outre de sa responsabilité d'avertir sa conseillère ORP de ses problèmes financiers afin que cette dernière puisse l'aider à trouver une solution. Il ne pouvait en aucun cas, de son propre chef, décider de renoncer à se rendre à la mesure sans avoir pris contact au préalable avec sa conseillère ORP. L'assuré ne disposait dès lors pas d'un juste motif pour excuser le comportement qui lui était reproché. La durée de la suspension, fixée à quatre jours, tenait correctement compte de l'ensemble des circonstances, à savoir qu'il s'agissait du premier refus de mesure de l'opposant et que la mesure devait durer quatre jours (sic). Les difficultés financières n'étaient en revanche pas un critère à prendre en compte dans l'évaluation de la gravité de la faute.

**B.** Par acte du 28 février 2024 (date du timbre postal), Z. \_\_\_\_\_ a recouru contre cette décision sur opposition auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation, subsidiairement à la réduction de la durée de la suspension à un jour. Il a exposé qu'il était censé recevoir son indemnisation de l'assurance-chômage, ce qui lui aurait permis de payer son billet de train, mais qu'il y avait eu du retard et qu'il avait donc appelé l'organisateur de la mesure, qui lui avait assuré qu'il préviendrait sa conseillère ORP et qu'il n'avait pas à le faire. Il a réaffirmé que l'organisateur de la mesure lui avait dit de ne pas venir dans ces circonstances. Il a fait valoir qu'il ne pouvait pas anticiper qu'il n'aurait pas reçu le paiement de ses indemnités de chômage ce jour-là et donc demander une avance à sa caisse de chômage. Il avait été surpris de ne pas recevoir le versement de ses indemnités et a précisé qu'il n'avait personne qui pouvait le soutenir financièrement dans son entourage. Il estimait en outre qu'une sanction d'un seul jour serait plus adéquate dans la mesure où il avait effectué trois des quatre jours (sic) que devait durer la mesure.

Par réponse du 21 mai 2024, la DGEM a conclu au rejet du recours, estimant que l'assuré n'avait pas invoqué des arguments susceptibles de modifier sa décision.

### **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), 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 point de savoir si l'intimée était fondée à prononcer une suspension du droit à l'indemnité de chômage du recourant pour une durée de quatre jours, motif pris de son abandon d'une mesure relative au marché du travail.

**3. a)** Aux termes de l'art. 17 al. 1, première phrase, LACI, l'assuré qui fait valoir des prestations d'assurance doit, avec l'assistance de l'office du travail compétent, entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter le chômage ou l'abréger. Selon l'art. 17 al. 3 LACI,

il a notamment l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement.

**b)** L'assurance rembourse aux participants les frais attestés nécessités par la participation aux mesures relatives au marché du travail (art. 59c<sup>bis</sup> al. 3 LACI). La personne qui participe à une mesure de formation ou d'emploi doit remettre à la caisse les factures relatives aux dépenses, en y joignant une attestation de la direction de la mesure certifiant que ces dépenses sont indispensables (art. 85 al. 1 OACI). Au titre des frais de déplacement, l'autorité cantonale accorde à l'assuré, en tenant compte de la durée de la mesure, un montant correspondant aux dépenses pour les billets ou abonnements de 2<sup>e</sup> classe des moyens de transport public à l'intérieur du pays (art. 85 al. 2, première phrase, OACI).

Selon l'art. 86 al. 1, première phrase, OACI, la caisse rembourse en règle générale l'assuré en même temps qu'elle lui verse les indemnités journalières, pour autant que celui-ci apporte la preuve de ses dépenses jusqu'à la fin de la période de contrôle (art. 18 al. 2 LACI).

La caisse peut verser une avance sur l'indemnisation des frais de déplacement ainsi que de logement et de subsistance, lorsqu'à défaut d'une telle avance l'assuré tomberait dans un état de nécessité (art. 86 al. 3 OACI).

**c)** Le non-respect des devoirs prévus à l'art. 17 LACI peut donner lieu à une suspension du droit à l'indemnité de chômage (art. 30 al. 1 LACI et 45 al. 3 OACI). La suspension du droit à l'indemnité est destinée à poser une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que la personne assurée aurait pu éviter ou réduire. En tant que sanction administrative, elle a pour but de faire répondre la personne assurée, d'une manière appropriée, du préjudice causé à l'assurance-chômage par son comportement fautif (ATF 133 V 89 consid. 6.2.2 ; 125 V 197 consid. 6a).

**d)** Selon l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente, notamment ne se présente pas à une mesure de marché du travail ou l'intrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but.

Des problèmes financiers peuvent justifier le refus de participer à une mesure de marché du travail, pour autant que l'assuré ait tenté en vain d'obtenir, auprès de sa caisse de chômage, une avance de remboursement de frais (art. 86 al. 3 OACI). On ne peut contraindre un assuré à entamer son minimum vital pour payer ses frais de déplacement et de subsistance (TF C 71/05 du 14 juin 2005 consid. 2 ; Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 72 ad art. 30 LACI).

**e)** La non-présentation à une mesure ou son interruption débouchent sur une sanction sous forme de suspension du droit à l'indemnité. En revanche, en cas d'absence injustifiée, seul un non-versement de l'indemnité entre en considération (art. 59b al. 1 LACI et 87 OACI). S'il apparaît que les absences présumées sont en fait une interruption sans motif valable, les jours pour lesquels les indemnités n'ont pas été versées à l'assuré sont imputés sur les jours de suspension (Bulletin LACI IC du Secrétariat d'Etat à l'économie, D35).

**4. a)** En l'occurrence, il est admis que le recourant n'est pas allé au module « réseau » prévu le 3 novembre 2023. Il a invoqué comme justification qu'il n'était pas en mesure de s'y rendre pour des raisons financières, n'ayant pas les moyens de payer le billet de train pour se rendre de [...] à [...], où se déroulait la mesure. L'absence de moyens financiers ne saurait en l'occurrence justifier son comportement. Le recourant ne pouvait se contenter de compter sur le versement de ses indemnités de chômage à une date précise sans anticiper un éventuel décalage dans la date de réception des indemnités, d'autant plus que les

deux premiers jours du mois de novembre 2023 tombaient sur un week-end. Il lui appartenait d'avertir sa conseillère ORP à l'avance du fait qu'il n'aurait peut-être pas les moyens de se rendre à la mesure et il aurait ainsi pu être informé de la possibilité de solliciter une avance auprès de sa caisse de chômage dans le but de couvrir ses frais de déplacement, comme le prévoit l'art. 86 OACI. Il savait, depuis la décision d'assignation à la mesure du 2 octobre 2023, qu'il devrait se rendre à cinq reprises à [...] pour suivre les différents modules de la mesure. Dès ce moment-là, il aurait pu aborder avec sa conseillère la problématique financière à laquelle il allègue faire face.

Il convient de relever à cet égard que les déclarations du recourant relatives à sa situation financière n'ont pas été étayées par des moyens de preuve et ont été contradictoires, l'intéressé ayant affirmé à deux reprises disposer de quelques milliers de francs dans le cadre des informations qu'il a données pour solliciter un soutien à une activité indépendante.

Quoi qu'il en soit, même dans l'hypothèse où le recourant n'était réellement pas en mesure de payer le trajet pour se rendre à [...] le 3 novembre 2023, cela n'excuse pas son absence, comme mentionné ci-dessus. Le fait que l'interlocuteur de L. \_\_\_\_\_ lui aurait alors indiqué qu'il n'aurait aucun souci en raison de son absence apparaît peu plausible comme le relève la DGEM, puisque les organisateurs de mesure ont connaissance de l'obligation pour les assurés de se conformer aux assignations de l'ORP. En tous les cas, cette information n'émanait pas de l'ORP et ne pouvait, pour cette raison, être considérée comme fiable sans avoir été vérifiée auprès des autorités de chômage.

Le recourant ne pouvait par conséquent pas se prévaloir d'une excuse valable pour son absence au module « réseau » du 3 novembre 2023.

**b)** Cela étant, il n'apparaît pas pour autant possible, sur la base des pièces au dossier, de conclure qu'il a abandonné cette mesure. Il

faut en effet constater que la décision d'assignation du 2 octobre 2023, établie pour la période du 16 octobre au 3 novembre 2023, prévoyait le suivi de cinq cours selon des horaires divers. Il apparaît que le recourant a suivi trois des cinq modules. Il n'a en effet pas pu suivre le cours « entretien d'embauche 2 » agendé le 2 novembre 2023 pour des raisons médicales et ne s'est pas rendu au cours « réseau » du 3 novembre 2023. Dans son courriel du 3 novembre 2023, L.\_\_\_\_\_ a constaté que l'assuré se trouvait en fin de mesure et a demandé à l'ORP s'il y avait lieu de remplacer les cours manqués en deuxième décision. Le dossier ne contient aucune réponse à ce courriel. On constate uniquement que la conseillère ORP a établi une décision d'abandon de la mesure en date du 7 novembre 2023, qui a été envoyée en copie à l'organisateur de la mesure et qui indique que la participation au cours a été abandonnée le 3 novembre 2023 pour des raisons financières. De manière étonnante, le procès-verbal de l'entretien de conseil qui s'est tenu le même jour entre la conseillère ORP et le recourant ne mentionne absolument rien au sujet de cette mesure auprès de L.\_\_\_\_\_ et de la décision d'y mettre un terme. On ignore par conséquent les raisons pour lesquelles l'ORP n'a pas jugé utile ou opportun d'établir une nouvelle décision pour permettre à L.\_\_\_\_\_ de fournir de nouvelles dates de cours au recourant, comme il se proposait de le faire. Rien dans le dossier ne laisse à penser qu'une telle démarche n'aurait pas été possible de la part de l'ORP. Quant au recourant, s'il ne s'est pas présenté au cours du 3 novembre 2023 de manière fautive, les éléments du dossier ne permettent pas pour autant de conclure qu'il n'entendait pas terminer la mesure si on lui proposait de nouvelles dates pour les deux modules qu'il n'avait pas encore suivis. Il avait conscience de ne pas s'être présenté « au dernier rendez-vous qui était situé à la fin de la période allouée », comme il le mentionne dans sa prise de position du 25 novembre 2023, mais n'a pas laissé entendre qu'il ne participerait pas à de nouveaux cours en cas d'octroi d'une nouvelle décision. Au contraire, il a indiqué dans son opposition du 30 novembre 2023 qu'il n'avait aucunement l'intention d'abandonner la mesure, qu'il avait même jugée utile et agréable. Les problèmes financiers qu'il a invoqués étaient, selon ses dires, conditionnés par la date de versement de ses indemnités de chômage, si bien qu'on ne peut déduire de ses

explications qu'il se serait à nouveau prévalu de difficultés financières pour ne pas venir à des cours fixés ultérieurement.

**c)** Il ressort de ce qui précède que le recourant n'a pas abandonné la mesure de marché du travail auprès de L.\_\_\_\_\_, mais uniquement qu'il ne s'est pas présenté, de manière fautive, au cours du 3 novembre 2023. Le recourant ne saurait par conséquent être sanctionné par une suspension du droit à l'indemnité d'une durée de quatre jours pour le fait de ne pas avoir observé les instructions de l'autorité compétente, en interrompant sans motif valable une mesure de marché du travail au sens de l'art. 30 al. 1 let. d LACI. Dès lors, la suspension prononcée à ce titre doit être annulée. Il appartiendra à l'autorité compétente d'examiner le droit de l'assuré au versement de l'indemnité de chômage durant le jour d'absence litigieux.

**5. a)** En définitive, le recours doit être admis et la décision sur opposition annulée.

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

**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 29 janvier 2024 par la Direction générale de l'emploi et du marché du travail est annulée.

**III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

**Du**

L'arrêt qui précède est notifié à :

- M. Z. \_\_\_\_\_,
- Direction générale de l'emploi et du marché du travail,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

par l'envoi de photocopies.

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

La greffière :