

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 21 mars 2025

---

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

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

J. \_\_\_\_\_, à [...], recourante,

et

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

---

**Art. 17 al. 1 et 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI ; art. 45 al. 3 let. b  
OACI**



## **E n f a i t :**

**A.** J.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en [...], de nationalité [...], titulaire notamment d'un *Master of Advanced Studies* en droit fiscal international de l'[...] obtenu en 2018, a travaillé du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 15 mai 2023 en tant que *Payments & Cash Specialist* auprès d'[...] SA, à [...]. Elle s'est inscrite le 23 mai 2023 auprès de l'Office régional de placement de [...] (ci-après : l'ORP) en tant que demandeuse d'emploi à 100 % à compter de la même date.

Lors d'un entretien de conseil du 24 avril 2024, l'assurée a été assignée à un programme d'emploi temporaire à plein temps, du 29 avril au 26 juillet 2024, en tant que secrétaire/réceptionniste auprès de [...], à [...], avec l'avertissement qu'il s'agissait d'une instruction à laquelle elle avait l'obligation de se conformer, faute de quoi elle s'exposerait à une sanction. A la rubrique « informations à l'attention de l'organisateur », était en particulier mentionné l'objectif recherché de la « reprise d'une activité professionnelle avec pratique du français B2 écrit après 11 mois d'inscription à l'ORP ».

Par courriel du 30 avril 2024, l'assurée a fait savoir à sa conseillère en personnel qu'après un premier jour de programme et un premier entretien avec l'organisateur de la mesure, son niveau de français n'était pas suffisant. Elle a précisé que la situation et le rythme de travail n'étaient pas adéquats et qu'elle ne voulait pas prendre le risque que son niveau de français ait un impact négatif sur l'entreprise.

Par courriel du 2 mai 2024, la conseillère en personnel de l'assurée a demandé à l'organisateur de la mesure si le niveau de français de l'assurée était suffisant pour suivre le programme d'emploi temporaire. Par réponse du même jour, celui-ci a indiqué ce qui suit :

« [...]

En ce qui concerne Madame J.\_\_\_\_\_ et suite à son premier entretien chez nous, nous tenons à souligner que son niveau de français oral est très bon. Elle avait déjà annoncé rencontrer des difficultés avec l'écrit.

Cependant, pour le poste de secrétaire des transports chez nous, la majorité des e-mails envoyés sont destinés à un usage interne, tel que l'annonce d'une absence d'un collègue, donc ils sont généralement de nature simple.

De notre côté, nous ne voyons pas d'inconvénient à ce qu'elle ait des lacunes en français écrit. Au contraire, cela pourrait lui permettre de mettre en place une stratégie pour les surmonter et gagner en confiance sur ce point.  
[...] »

Dans l'intervalle, l'assurée a été assignée à un cours collectif auprès de [...], à [...]. En réponse à une demande de la conseillère en personnel quant au niveau de français de l'intéressée, l'organisateur du cours a indiqué, par courriel du 13 mai 2024, « nous vous informons que nous avons terminé ses évaluations de compréhension, orale et écrite. Elle possède un niveau au-dessus de la moyenne des autres participants de la PAP [plateforme autonomie plus] (B2 acquis) ».

Le 13 mai 2024, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail, Direction de l'autorité cantonale de l'emploi (ci-après : la DGEM ou l'intimée), a invité l'assurée à se justifier sur les motifs de son abandon du programme d'emploi temporaire en date du 6 mai 2024. Par courrier du 27 mai 2024, l'assurée a indiqué que lors d'un entretien préalable avec l'organisateur de la mesure, celui-ci lui aurait indiqué « c'est clair que votre niveau de français n'est pas du tout suffisant ». Elle a en outre relevé que l'ORP l'avait également inscrite à des cours de français afin d'améliorer ses compétences, ce qui démontrait selon elle que l'attribution d'une mesure d'emploi temporaire en tant que secrétaire n'était pas appropriée dans son cas. Pour l'assurée, le poste assigné n'était tout simplement pas adapté à son niveau de français, si bien qu'elle ne pouvait se voir sanctionnée pour un abandon volontaire de ladite mesure.

Par décision du 12 juin 2024, la DGEM a suspendu le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage pendant seize jours à compter du 1<sup>er</sup> mai 2024 au motif qu'elle avait abandonné la mesure du marché du travail à laquelle elle avait été assignée sans motif admissible.

L'assurée a contesté cette décision par courrier du 11 juillet 2024, en concluant à son annulation. Elle a en substance maintenu qu'il ne s'agissait pas d'un abandon volontaire de sa part dans la mesure où le poste assigné n'était objectivement pas adapté à son niveau de français actuel.

Par décision sur opposition du 9 septembre 2024, la DGEM a rejeté l'opposition de l'assurée et confirmé sa décision du 12 juin 2024.

**B.** Par acte du 9 octobre 2024, J. \_\_\_\_\_ a déclaré contester la décision sur opposition précitée devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal et a sollicité une prolongation du délai pour recourir.

Par ordonnance du 18 octobre 2024, la juge instructrice a imparti à la recourante un délai non prolongeable d'un mois pour préciser les motifs de son recours.

Le 17 novembre 2024, la recourante a complété son recours en concluant à l'annulation de la décision sur opposition du 9 septembre 2024. Elle a fait valoir que l'assignation à la mesure auprès de [...] n'était pas justifiée au vu de son parcours professionnel et de sa formation, puisqu'elle recherchait un emploi dans le domaine fiscal et bancaire, et non en tant que secrétaire ou réceptionniste. Elle a en outre soutenu que son niveau de français écrit était inférieur au niveau requis par ladite mesure et que c'était à juste titre qu'elle s'était désistée.

Dans sa réponse du 16 décembre 2024, l'intimée a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision sur opposition, en relevant que la recourante n'avait pas apporté d'argument susceptible de modifier sa décision.

Le 15 janvier 2025, la recourante a confirmé ses moyens et conclusions.

## **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 complété dans le temps imparti de sorte à respecter 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 suspendre le droit à l'indemnité de chômage de la recourante durant seize jours, au motif que cette dernière aurait interrompu sans excuse valable sa participation à un programme d'emploi temporaire qui lui a été assigné le 24 avril 2024.

**3.**           **a)** Le droit à l'indemnité de chômage a pour corollaire un certain nombre de devoirs, qui découlent de l'obligation générale des assurés de réduire le dommage et d'éviter le chômage (ATF 124 V 225 consid. 2b et les références citées ; TF 8C\_683/2021 du 13 juillet 2022 consid. 3.3.3). Les personnes qui revendiquent des prestations de l'assurance-chômage ou qui envisagent de le faire doivent se comporter

comme si cette assurance n'existait pas (Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 4 ad art. 17 LACI).

**b)** En vertu de l'art. 17 al. 1 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 let. a 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.

Selon l'art. 59 al. 2 LACI, les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont notamment pour but d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable (let. a) ; de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail (let. b) ; de diminuer le risque de chômage de longue durée (let. c) ; de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (let. d).

**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).

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'interrompt sans motif valable, ou encore compromet ou empêche, par son comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but. Cette disposition s'applique en particulier lorsque la personne assurée ne participe pas à une mesure décidée par l'ORP (ATF 125 V 197 consid. 6b ; Rubin, op. cit., n° 88 ad art. 17 LACI).

Une sanction se justifie également lorsqu'un assuré refuse de participer à une mesure de marché du travail, quitte la mesure avant son terme pour une autre raison qu'une prise d'emploi, ou compromet le déroulement de la mesure en raison de son comportement (absences et retards injustifiés, violation des instructions, mauvaise volonté, passivité extrême, etc). Pour déterminer si un assuré dispose d'un motif valable de ne pas participer à une mesure de marché du travail, il faut en principe appliquer par analogie les critères relatifs au travail convenable mentionnés à l'art. 16 LACI (DTA 1999 p. 42, TFA C 97/05 du 27 avril 2006 et C 349/05 du 20 février 2006). Ces critères ne s'appliquent pas forcément dans leur intégralité. Cela dépend des dispositions spéciales applicables. Le caractère convenable d'un programme d'emploi temporaire organisé par des institutions publiques ou privées à but non lucratif ne dépend, en revanche, que des conditions fixées à l'art. 16 al. 2 let. c LACI (art. 64a al. 2 LACI), à savoir la compatibilité de l'activité assignée avec l'âge, la situation personnelle et la santé. Ainsi, le législateur a renoncé explicitement aux autres limitations prévues à l'art. 16 al. 2 let. a, b et let. d à i LACI. En particulier, il n'est pas nécessaire que les programmes d'emploi temporaire en question tiennent raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée (TF 8C\_265/2012 du 16 avril 2013 consid. 4.1 ; 8C\_577/2011 du 31 août 2012 consid. 3.2.3 ; Rubin, op. cit., nos 70-71 ad art. 30 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 citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

**b)** Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Ce principe n'est toutefois pas absolu et sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 125 V 193 consid. 2 et les références citées). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 et les références citées).

**5. a)** En l'espèce, l'intimée a sanctionné la recourante par une suspension de seize jours de son indemnité de chômage au motif qu'elle a interrompu, sans motif valable, une mesure d'emploi temporaire en qualité de secrétaire/réceptionniste, prévue du 29 avril au 26 juillet 2024. Il est constant que la mesure en question consistait en une mesure relative au marché du travail au sens de l'art. 64a al. 1 let. a LACI et que la recourante a cessé d'y participer à compter du 6 mai 2024.

La recourante estime que la mesure en question n'était pas en adéquation avec son profil professionnel et ses compétences, dans la mesure où elle recherchait un emploi dans le domaine fiscal et bancaire. Elle fait par ailleurs valoir que son niveau de français à l'écrit était

inférieur au niveau requis et qu'il ne pouvait dès lors pas lui être reproché d'avoir abandonné ladite mesure.

**b)** Ces arguments ne suffisent pas à excuser valablement l'abandon par la recourante de sa participation à ladite mesure.

En effet, même si la recourante déclare ne pas avoir eu le niveau de français suffisant pour participer à la mesure litigieuse - et que, selon ses dires, la personne qui l'a reçue lors de l'entretien préalable a abondé dans ce sens - , cela n'est toutefois pas corroboré par les informations que sa conseillère en personnel a obtenues de l'organisateur de la mesure, qui a au contraire relevé que son niveau de français écrit était très bon et n'était pas un frein à sa participation (cf. échange de courriels du 2 mai 2024). Cette appréciation est également confirmée par l'organisateur du cours collectif de la plateforme autonomie plus (cf. courriel du 13 mai 2024).

En outre, les programmes d'emploi temporaires organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif, ce qui est le cas en l'occurrence, sont en principe réputés convenables, à moins qu'ils ne conviennent pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de la recourante. Or celle-ci ne démontre pas en quoi la mesure litigieuse ne conviendrait pas à sa situation personnelle. Le fait qu'elle ne soit pas secrétaire ou réceptionniste de formation et recherche un emploi dans le domaine fiscal et bancaire ne justifiait en aucun cas de renoncer à ce programme d'emploi temporaire, ce d'autant plus que l'activité proposée lui aurait permis d'améliorer ses connaissances en français en le pratiquant, en particulier à l'écrit (cf. assignation du 24 avril 2024), ceci afin d'augmenter ses chances de retrouver un emploi. En tout état de cause, il n'appartient pas au demandeur d'emploi de décider de l'opportunité et de l'utilité d'une mesure à laquelle il a été assigné. Le demandeur d'emploi est en effet tenu de se conformer aux instructions de l'ORP et, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures du marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement, et ceci sans compromettre ou empêcher, par son

comportement, le déroulement de la mesure ou la réalisation de son but (art. 17 al. 3 let. a et 30 al. 1 let. d LACI ; cf. consid 3c supra).

**c)** Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que la recourante n'a pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle pour retrouver un travail et a adopté un comportement fautif en abandonnant sans motif valable une mesure de programme d'emploi temporaire. L'intimée était dès lors légitimée à prononcer une sanction à son encontre.

**6.** La sanction étant justifiée dans son principe, reste encore à en examiner la quotité.

**a)** En vertu de l'art. 30 al. 3 LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder soixante jours par motif de suspension. Conformément à l'art. 45 al. 3 OACI, la durée de la suspension dans l'exercice du droit à l'indemnité est de un à quinze jours en cas de faute légère (let. a), de seize à trente jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de trente et un à soixante jours en cas de faute grave (let. c). L'autorité dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation, et le juge n'intervient qu'en cas d'excès ou d'abus de ce pouvoir (ATF 133 V 593 consid. 6 ; 123 V 150 consid. 3b).

En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a adopté un barème (indicatif) à l'intention des organes d'exécution (Bulletin LACI IC, D79). Un tel barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la sanction et contribue à une application plus uniforme de la loi. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de la personne assurée compte tenu de toutes les circonstances, notamment personnelles, ainsi que de son attitude générale vis-à-vis de l'assurance-chômage (TF 8C\_373/2024 du 18 décembre 2024 consid. 4.3).

En cas d'abandon par l'assuré d'un emploi temporaire ou d'interruption de celui-ci par le responsable du programme, le barème

rappelle qu'il s'agit d'une faute moyenne lors de la première occurrence, fondant une suspension dans le droit à l'indemnité d'une durée de seize à vingt jours (Bulletin LACI IC, chiffre D 79/3.C 1).

**b)** En qualifiant la gravité de la faute de la recourante de moyenne et en fixant une durée de suspension de seize jours, correspondant au minimum prévu par le barème du SECO pour le cas d'un premier manquement en lien avec un programme d'emploi temporaire, l'intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation et a correctement tenu compte de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, à savoir qu'il s'agissait d'une première occurrence.

**c)** Partant, la sanction prononcée, conforme à l'art. 45 al. 3 let. b OACI, ne peut qu'être confirmée.

**7. a)** En définitive, le recours, mal fondé, 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. fbis 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 9 septembre 2024 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 :

- J. \_\_\_\_\_,
- 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).

Le greffier :