



POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

605 2025 113

Arrêt du 7 juillet 2026

I^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :	Marc Boivin
Juges :	Vanessa Thalmann, Marc Sugnaux
Greffier-rapporteur :	Alexandre Vial

Parties

A. _____, recourant,

contre

**SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DU CANTON DE FRIBOURG,
autorité intimée**

Objet

Assurance-chômage – demande de remise – condition de la bonne foi

Recours du 8 juillet 2025 contre la décision sur opposition du
2 juin 2025

considérant en fait

A. A. _____, ressortissant B. _____ né en 2000, domicilié à C. _____, a travaillé en dernier lieu comme gestionnaire de commerce de détail qualifié (CFC) dans un magasin d'articles de fête jusqu'au 31 mars 2023. Il s'est ensuite (ré)inscrit au chômage le 15 mai 2023, avant de reprendre une activité salariée de vendeur le 1^{er} août 2023, date à laquelle il a été désinscrit du chômage.

Il était au bénéfice d'un délai-cadre d'indemnisation ouvert du 7 mars 2022 au 6 mars 2024.

B. Par décision du 24 août 2023 (dossier, p. 150-152), le Service public de l'emploi du canton de Fribourg (ci-après: SPE) a reconnu son assuré apte au placement dès le 15 mai 2023, date de son inscription au chômage.

C. Le 3 octobre 2023, la Caisse de chômage Unia (ci-après: Caisse) lui a versé rétroactivement des indemnités de chômage pour les périodes de contrôle des mois de mai, juin et juillet 2023, d'un montant total de CHF 5'111.40 (dossier, p. 135-140).

D. Par décision du 23 octobre 2023 (dossier, p. 397-399), confirmée sur opposition le 12 février 2024 (dossier, p. 102-106), le SPE a suspendu l'assuré dans l'exercice de son droit à l'indemnité durant 28 jours timbrés, dès le 15 mai 2023, pour absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage.

E. Par décision du 8 novembre 2023 (dossier, p. 394-396), le SPE l'a par ailleurs suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité durant 7 jours timbrés, dès le 14 juillet 2023, pour absence à un entretien de conseil fixé le 13 juillet 2023 par l'Office régional de placement D. _____ (ci-après: ORP).

F. Par décision du 13 novembre 2023 (dossier, p. 84-86), confirmée sur opposition le 4 avril 2024 (dossier, p. 80-83), la Caisse a exigé de son assuré la restitution d'une somme de CHF 3'141.50, à la suite d'une correction de ses décomptes d'indemnités de chômage pour les périodes de contrôle de mai 2023 à juillet 2023 (dossier, p. 127-131), consécutive aux deux décisions de suspension du SPE.

G. Par courrier du 21 novembre 2023, régularisé (signé) le 28 novembre 2023 (dossier, p. 78), l'assuré a déposé auprès de la Caisse une demande de remise de son obligation de restituer la somme de CHF 3'141.50 précitée, demande que cette dernière a transmise le 29 novembre 2023 (dossier, p. 99) au SPE qui s'en est saisi le 30 novembre 2023 (dossier, p. 98) comme objet de sa compétence.

H. Par décision du 6 juin 2024 (dossier, p. 345-349), confirmée sur opposition le 2 juin 2025 (dossier, p. 16-22), le SPE a rejeté la demande de remise précitée.

En particulier, le SPE a rappelé que l'assuré avait été suspendu à deux reprises dans l'exercice de son droit à l'indemnité, durant 28 et 7 jours timbrés, et que les décisions du SPE prononçant ces suspensions étaient entrées en force, de sorte que leur bien-fondé ne pouvait plus être discuté au stade de la remise.

Le SPE a retenu que, dans mesure où il avait préalablement adressé à l'assuré des demandes de prise de position pour chacun de ses deux manquements (absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage et absence à un entretien de conseil) à l'origine desdites suspensions, ce dernier savait, au moment de la perception de ses indemnités, qu'il allait être potentiellement suspendu dans l'exercice de son droit auxdites indemnités.

En conséquence, le SPE a considéré que la bonne foi, en tant que l'une des conditions cumulatives de la remise, ne pouvait pas être reconnue à l'assuré, de sorte que la demande de remise déposée par celui-ci devait être rejetée.

I. Contre cette décision sur opposition de refus de remise du 2 juin 2025, l'assuré interjette recours (dossier, p. 3-4) auprès du Tribunal cantonal le 8 juillet 2025. Il conclut à l'octroi de la remise, totale ou partielle, de son obligation de restituer à la Caisse la somme de CHF 3'141.50. Il produit divers documents attestant sa situation financière.

En particulier, le recourant revient (comme dans son opposition du 1^{er} juillet 2024 [dossier, p. 59-62] à la décision initiale de refus de remise du 6 juin 2024) sur les circonstances dans lesquelles s'inscrivent les deux suspensions (pour absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage et pour absence à un entretien de conseil) à la suite desquelles la Caisse a exigé de lui la restitution de la somme de CHF 3'141.50, expliquant avoir traversé une phase d'instabilité professionnelle et personnelle.

D'une part, le recourant invoque sa bonne foi: il reconnaît les faits qui lui sont reprochés et son absence de réaction adéquate, mais clame n'avoir jamais voulu tromper qui que ce soit.

Il ajoute que, lorsqu'il a reçu ses indemnités (le 3 octobre 2023), plusieurs mois après son inscription au chômage (le 15 mai 2023), il a cru que « *tout avait été régularisé* » et que ses « *pénalités* » avaient déjà été déduites du montant qui lui avait été alloué, montant qu'il avait utilisé pour payer ses factures en souffrance et ses besoins de base.

D'autre part, le recourant allègue que le remboursement de la somme de CHF 3'141.50 le mettrait dans une situation de précarité grave, expliquant ne vivre qu'avec des indemnités journalières (de l'assurance-invalidité) couvrant à peine ses charges fixes.

J. Dans ses observations du 3 septembre 2025, accompagnées du dossier, l'autorité intimée conclut au rejet du recours.

Dites observations ont été transmises au recourant, pour information, le 11 septembre 2025.

K. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état du détail des arguments de celles-ci dans les considérants de droit du présent arrêt pour autant que cela soit utile à la solution du litige, considérants dans le cadre desquels seront par ailleurs examinés leurs moyens de preuve.

en droit

1.

Recevabilité du recours

Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu et de la matière par un assuré directement touché par la décision sur opposition attaquée, le recours est recevable.

2.

But de la loi sur l'assurance-chômage

La loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI; RS 837.0) vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage (art. 1a al. 1 let. a LACI).

De plus, elle vise à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art. 1a al. 2 *in fine* LACI).

3.

Devoir de diminuer le dommage à l'assurance

Selon l'art. 17 al. 1, 1^{ère} 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.

Cette disposition consacre le devoir de l'assuré de diminuer le dommage à l'assurance-chômage, devoir selon lequel 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 (sur l'ensemble de la question, voir RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 17, p. 197, n. 4).

4.

Règles relatives à la remise de l'obligation de restituer

Selon l'art. 25 al. 1, 2^{ème} phrase, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), applicable par le renvoi de l'art. 1 al. 1 LACI, la restitution de prestations indûment touchées ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile.

Ces deux conditions matérielles – bonne foi et situation difficile – sont cumulatives et leur réalisation est nécessaire pour que la remise de l'obligation de restituer soit accordée (arrêt TF 8C_613/2025 du 27 mars 2026 consid. 3.1 et les références citées).

5.

Définition de la bonne foi

5.1. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour admettre la bonne foi d'un assuré, il faut que celui-ci ne se soit rendu coupable, non seulement d'aucune intention malicieuse, mais aussi d'aucune négligence grave. Il s'ensuit que la bonne foi, en tant que condition de la remise, est exclue d'emblée lorsque les faits qui conduisent à l'obligation de restituer sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. On parlera de négligence grave lorsque l'ayant droit ne se conforme pas à ce qui peut raisonnablement être exigé d'une personne capable de discernement dans une situation identique et dans les mêmes circonstances (arrêt 8C_613/2025 précité consid. 3.2 et les références citées).

5.2. Dans le cas où une suspension du droit à l'indemnité doit être exécutée par le moyen d'une décision de restitution, la bonne foi est exclue lorsqu'au moment de la perception de l'indemnité de chômage, l'assuré sanctionné devait s'attendre à une suspension de son droit à l'indemnité de chômage en raison d'un comportement dont il pouvait raisonnablement se rendre compte qu'il était fautif (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 95, p. 623, n. 46 et les références citées).

5.3. A ce sujet, les directives du Secrétariat d'Etat à l'économie expliquent que cela est particulièrement le cas lorsqu'une suspension, pour des raisons inhérentes à l'instruction, ne peut intervenir que dans une période de contrôle ultérieure, par exemple en cas de recherches de travail insuffisantes ou d'absence à un entretien de conseil (Directive LACI RCRE Marché du travail / assurance chômage, éd. 01.01.2026, p. 29, C2).

5.4. La bonne foi peut en revanche être reconnue lorsque le bénéficiaire des prestations indues pouvait avoir des raisons valables de penser qu'il n'avait rien à se reprocher (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 95, p. 623, n. 46 et les références citées).

6.

Objet du litige

Est seule litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si le SPE était fondé, dans sa décision sur opposition querellée du 2 juin 2025, à refuser d'accorder à l'assuré la remise de l'obligation de restituer la somme de CHF 3'141.50 que lui réclame la Caisse dans sa décision sur opposition, entrée en force, du 4 avril 2024.

Pour y répondre, il convient d'examiner d'abord si l'assuré peut se prévaloir de sa bonne foi en tant que l'une des deux conditions cumulatives de la remise.

7.

Faits pertinents établis

7.1. Il ressort du dossier administratif que, lors d'une précédente période de chômage, l'assuré a été déclaré inapte au placement et, partant, s'est vu refuser le droit à l'indemnité journalière dès le 1^{er} septembre 2022, suite à des manquements (le dernier consistant en l'insuffisance de recherches d'emploi pour la période de contrôle d'août 2022) à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage, manquements qui avaient donné lieu à plusieurs suspensions, assorties d'avertissements

et restées inopérantes sur son attitude (décision du SPE du 21 décembre 2022, *in* dossier, p. 200-203).

Ce n'est qu'à partir du 15 mai 2023, date de sa réinscription au chômage, que l'assuré, à sa demande, a été reconnu à nouveau apte au placement (décision du SPE du 24 août 2023, *in* dossier, p. 150-152).

7.2. De plus, il ressort du dossier administratif que, au début de sa période de chômage, le 1^{er} juin 2023, l'assuré a signé avec l'ORP un « *contrat de placement* » (dossier, p. 441) dans lequel sont rappelées les obligations du demandeur d'emploi, en particulier celle de fournir des preuves de recherches d'emploi et celle de se présenter aux entretiens de l'ORP.

Il y est expressément mentionné que « *le demandeur d'emploi qui se soustrait aux obligations susmentionnées n'est plus légitimé à requérir des prestations [...]* ».

L'obligation de l'assuré de participer aux entretiens de conseil de l'ORP, et les conséquences de son non-respect, étaient par ailleurs rappelées dans la lettre d'« *invitation à un entretien de suivi* » qui lui avait été adressée le 5 juin 2023 (dossier, p. 429): « *cet entretien est obligatoire et que la loi sur l'assurance-chômage prévoit une suspension du droit aux indemnités si vous n'y participez pas, sans excuse valable et préalable* ».

7.3. Il ressort en outre de la décision sur opposition querellée du 2 juin 2025 et du dossier administratif que l'assuré a été suspendu à deux reprises dans l'exercice de son droit à l'indemnité:

- durant 28 jours timbrés, dès le 15 mai 2023, pour absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage (décision du SPE du 23 octobre 2023, confirmée sur opposition le 12 février 2024, *in* dossier, p. 397-399 et p. 102-106);
- et
- durant 7 jours timbrés, dès le 14 juillet 2023, pour absence à un entretien de conseil fixé le 13 juillet 2023 par l'ORP (décision du SPE du 8 novembre 2023, *in* dossier, p. 394-396).

Au bas de chacune de ces deux décisions énumérées ci-dessus était mentionné que « *[l'assuré] est averti que des manquements répétés à ses obligations envers l'assurance-chômage entraîneront l'arrêt total du versement des indemnités, voire le remboursement des indemnités déjà perçues* ».

7.4. Enfin, il ressort du dossier administratif que, par lettres du 13 juillet 2023 (dossier, p. 421) et du 17 juillet 2023 (dossier, p. 419), l'ORP a demandé à l'assuré de lui justifier les raisons de son absence à l'entretien du 13 juillet 2023, respectivement celles de son absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage.

Or, l'assuré n'a pas justifié, du moins à suffisance de droit, ses manquements, respectivement n'a pas été en mesure d'apporter la preuve d'une excuse valable à ceux-ci.

C'est pourquoi le SPE a pris ses décisions de suspendre l'assuré dans l'exercice de son droit à l'indemnité durant respectivement 28 et 7 jours timbrés, décisions que la Caisse a ensuite exécutées en exigeant de ce dernier la restitution d'une somme de CHF 3'141.50.

8.

Discussion

8.1. En préambule, on notera que la particularité du cas d'espèce réside dans le fait que, pour des raisons inhérentes à l'instruction menée par le SPE, les deux décisions de suspension – à l'origine de la demande de restitution de la Caisse, de CHF 3'141.50 – ont été initialement prononcées les 23 octobre 2023 et 8 novembre 2023, soit ultérieurement au dernier manquement (absence à un entretien de conseil) constaté le 13 juillet 2023 par l'administration.

La particularité du cas d'espèce réside aussi dans le fait que, dans un premier temps (le 3 octobre 2023), l'assuré s'est vu pleinement indemnisé pour la période allant de la mi-mai 2023 à la fin juillet 2023 – alors que deux procédures étaient ouvertes à son encontre (depuis les 13 et 17 juillet 2023) et qu'il était déjà sorti du chômage (le 1^{er} août 2023) – avant que, dans un second temps (les 23 octobre 2023 et 8 novembre 2023), il ne soit suspendu dans l'exercice de son droit aux indemnités et astreint à rembourser une partie de celles-ci.

C'est pourquoi, comme l'a expliqué la Caisse dans sa décision initiale de restitution du 13 novembre 2023, les 35 (28+7) jours de suspension n'ont pas pu être amortis par des indemnités journalières en cours, raison pour laquelle ils ont dû être exécutés au moyen d'une décision de restitution.

8.2. Des ces circonstances, la problématique ici soumise à la Cour semble avant tout liée au fait que, au moment où la Caisse lui a versé des indemnités de chômage, le 3 octobre 2023, l'assuré a vraisemblablement cru, à tort, que la suspension des 35 indemnités journalières ne serait plus amortie compte tenu du temps écoulé depuis son inscription au chômage, le 15 mai 2023, et de sa désinscription effective du chômage, le 1^{er} août 2023.

C'est du moins ce qui ressort tant de son opposition du 1^{er} juillet 2024 (*« Il m'était évident de croire que depuis tout ce temps vous étiez au courant de ma situation et que la pénalisation avait été prise en compte depuis le début »*) que de son recours du 8 juillet 2025 (*« Lorsque j'ai enfin reçu les indemnités, plusieurs mois après mon inscription, j'ai sincèrement cru que tout avait été régularisé et que les pénalités avaient déjà été déduites du montant »*).

8.3. Cela étant, l'établissement des faits pertinents exposés ci-dessus démontre clairement que l'assuré ne pouvait pas ignorer ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage.

D'ailleurs, sur le fond, l'assuré n'a contesté ni la décision du SPE du 8 novembre 2023 (7 jours de suspension), ni la décision sur opposition du SPE du 12 février 2024 (28 jours de suspension), ni la décision sur opposition de la Caisse du 4 avril 2024 portant sur son obligation – en tant que telle – de restituer la somme de CHF 3'141.50.

Ces décisions étant entrées en force, il n'est plus possible pour l'assuré de revenir, comme il tente de le faire dans son recours, sur leur bien-fondé au stade ultérieur de la remise.

8.4. Ainsi, à partir du moment où il a été invité, les 13 et 17 juillet 2023, à justifier les raisons de ses deux manquements (absence de preuve de recherches d'emploi avant chômage et absence à un entretien de conseil) qui entrent dans la définition jurisprudentielle de négligence grave et dont il pouvait raisonnablement se rendre compte du caractère même fautif, l'assuré devait s'attendre à se voir suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité.

Le fait que l'assuré a cru que « *tout avait été régularisé* » en raison de l'écoulement du temps ne suffit pas à reconnaître sa bonne foi au sens où l'entend la jurisprudence exposée ci-dessus. Cet argument ne lui est dès lors d'aucun secours.

8.5. A tout le moins, l'assuré, dûment averti, ne pouvait ignorer que ses manquements à ses obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage risquaient de compromettre son retour sur le marché du travail, respectivement de prolonger indûment sa période de chômage durant laquelle il percevrait des indemnités.

Et c'est aussi cette responsabilité qu'il doit aujourd'hui pleinement assumer en devant rembourser les indemnités qu'il a indûment touchées en raison de son comportement.

Au demeurant, la phase d'instabilité professionnelle et personnelle que traversait l'assuré à l'époque des faits qui lui sont reprochés – et que déplore bien évidemment la Cour – ne l'exonérât pas pour autant de se conformer au minimum de ce qui peut être raisonnablement exigé de tout demandeur d'emploi dans le but de favoriser son retour sur le marché du travail.

9.

Sort du recours, frais et dépens

Compte tenu de ce qui précède, en particulier de la négligence grave affichée par l'assuré dûment averti qu'il pourrait devoir être astreint à rembourser, la condition de la bonne foi, telle que définie ci-dessus, n'est pas réalisée en l'espèce.

Dans la mesure où elle constitue l'une des deux conditions cumulatives de l'art. 25 LPGA nécessaires à la remise, il n'y a pas lieu d'examiner encore celle de la situation difficile.

C'est dès lors à bon droit que le SPE a refusé d'accorder à l'assuré la remise de son obligation de restituer la somme de CHF 3'141.50 que lui réclame la Caisse par décision sur opposition de restitution du 4 avril 2024.

9.1. Il s'ensuit que le recours du 8 juillet 2025, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition de refus de remise du 2 juin 2025 confirmée.

Partant, l'assuré reste tenu de restituer à la Caisse la somme de CHF 3'141.50, éventuels intérêts moratoires (cf. art. 26 LPGA) en sus.

Afin de permettre à l'assuré, autant que faire se peut, de concilier son obligation de restitution avec sa situation financière, la Caisse voudra bien lui donner la possibilité, à l'entrée en force du présent jugement, de payer sa dette de manière échelonnée.

9.2. En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière, il n'est pas perçu de frais de justice.

9.3. Il n'est alloué de dépens ni à l'autorité intimée, chargée de tâches de droit public (cf. arrêts TF 8C_552/2009 du 8 avril 2010 consid. 6 et 9C_312/2008 du 24 novembre 2008 consid. 8), ni au recourant qui succombe.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours est rejeté.

Partant, A. _____ reste tenu de restituer à la Caisse de chômage Unia la somme de CHF 3'141.50.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice.

III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

IV. Notification.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 7 juillet 2026/avi

Le Président

Le Greffier-rapporteur