



**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 120

Arrêt du 8 juillet 2026

I^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :

Marc Boivin

Juges :

Dominique Gross, Marc Sugnaux,

Greffière :

Angélique Marro

Parties

A. _____, recourant,

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – perte de travail à prendre en considération

Recours du 23 juillet 2025 contre la décision sur opposition du
2 juillet 2025

considérant en fait

A. A._____, né en 1989, prétend à des indemnités de chômage depuis le 1^{er} mai 2024, dans le contexte d'un premier délai-cadre d'indemnisation.

Auparavant, il travaillait à un taux de 100% en tant qu'« *Associate Solutions Engineer* ».

Dans le formulaire d'inscription à l'assurance-chômage signé en février 2024, il a indiqué rechercher un emploi à un taux d'activité à 80%.

A partir du mois de février 2024, il a effectué des recherches d'emplois à plein temps.

Par la suite, en novembre 2024, la Caisse de chômage Unia (ci-après: la Caisse) a établi les décomptes d'indemnité pour les mois de mai à octobre 2024, après avoir dû solliciter des informations sur le dernier salaire perçu auprès de l'ancien employeur. Le gain assuré se montait à CHF 8'042.-.

A._____ a alors demandé des précisions s'agissant du calcul de ses indemnités journalières. Il constatait que, dans les décomptes qui lui avaient été transmis, le gain assuré mentionné correspondait aux 80% du gain annuel initialement annoncé.

Il lui a ensuite été expliqué que le gain annuel était réduit conformément au taux de disponibilité annoncé lors de son inscription, soit 80%.

Le 18 décembre 2024, A._____ a précisé que le taux de 80% mentionné dans son inscription représentait le taux avec lequel il serait le plus à l'aise de travailler dans le futur, mais en aucun cas le taux auquel il était actuellement disposé à travailler. Il était entièrement disponible pour un taux de travail de 100%, et ce, depuis son inscription.

Le 31 janvier 2025, l'Office régional de placement (ci-après: ORP) l'a informé que son taux d'activité ne pouvait être modifié rétroactivement au 1^{er} mai 2024. En revanche, celui-ci pouvait être augmenté à 100% dès le 18 décembre 2024, date de la demande.

Le 20 février 2025, A._____ a déposé une demande formelle d'inscription rétroactive, respectivement sollicité que son taux d'activité recherché soit de 100% dès son inscription.

B. Par décision du 5 mars 2025, confirmée sur opposition le 2 juillet 2025, le Service public de l'emploi (ci-après: SPE) a rejeté la demande d'inscription rétroactive au 1^{er} mai 2024 à un taux d'activité de 100%.

Il a estimé que le formulaire d'inscription était parfaitement clair et ne prêtait pas à confusion. A._____ ne pouvait pas, de son propre chef, décider que cette question pouvait être interprétée dans le sens qu'il s'agissait du pourcentage avec lequel il serait le plus à l'aise de travailler.

C. Le 23 juillet 2025, A._____ interjette recours à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation et à ce qu'une correction rétroactive de son taux d'activité à 100% dès le 1^{er} mai 2024 soit opérée. Il sollicite également que l'administration soit tenue de lui rembourser les frais nécessaires à la défense de ses droits.

En substance, il soutient que le terme « taux d'activité recherché » tel qu'utilisé dans le formulaire d'inscription à l'ORP prête objectivement à confusion, celui-ci n'étant ni défini, ni accompagné d'une explication contextuelle claire. Son interprétation, soit qu'il s'agissait d'une indication de ses préférences professionnelles futures, était sincère, cohérente avec sa situation et raisonnablement compréhensible pour un assuré non spécialiste.

Le 21 août 2025, le SPE indique ne pas avoir d'observations particulières à formuler et précise conclure au rejet du recours.

Un second échange d'écriture n'a pas été ordonné.

D. Il sera fait état du détail des arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt dans le cadre desquels seront notamment examinés.

en droit

1.

Recevabilité

Le recours a été interjeté en temps utile, compte tenu des fêtes estivales, et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu ainsi que de la matière. L'assuré est en outre directement atteint par la décision querellée et possède dès lors un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit, cas échéant, annulée ou modifiée.

Le recours est dès lors recevable.

2.

Règles relatives à l'aptitude au placement et à la perte de travail à prendre en considération

2.1. Selon l'art. 8 al. 1 let. f de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.9), l'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement.

Est réputé apte au placement celui qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer aux mesures d'intégration, et qui est en mesure et en droit de le faire (art. 15 al. 1 LACI).

2.2. L'aptitude au placement comprend ainsi deux éléments: la capacité de travail d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail – plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée – sans que l'assuré en soit empêché pour des causes inhérentes à sa personne, et d'autre part la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 146 V 210 consid. 3.1; 125 V 51 consid. 6a; 123 V 214 consid. 3; arrêt TF 8C_146/2023 du 30 août 2023 consid. 4.1).

L'aptitude au placement est évaluée de manière prospective d'après l'état de fait existant jusqu'au moment où la décision sur opposition a été rendue (ATF 146 V 210 consid. 3.2; 143 V 168 consid. 2 et les références).

2.3. L'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement, en ce sens qu'il existerait des situations intermédiaires entre l'aptitude et l'inaptitude au placement (par exemple une inaptitude « partielle ») auxquelles la loi attacherait des conséquences particulières. Lorsqu'un assuré est disposé à n'accepter qu'un travail à temps partiel – jusqu'à concurrence de 20% au moins d'un horaire de travail complet (art. 5 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage [OACI; RS 837.02]) –, il convient en effet non pas d'admettre une aptitude au placement partielle pour une perte de travail de 100%, mais, à l'inverse, d'admettre purement et simplement l'aptitude au placement de l'intéressé dans le cadre d'une perte de travail partielle (ATF 145 V 399 consid. 2.2; 136 V 95 consid. 5.1). C'est sous l'angle de la perte de travail à prendre en considération (art. 11 al. 1 LACI) qu'il faut, le cas échéant, tenir compte du fait qu'un assuré au chômage ne peut ou ne veut pas travailler à plein temps (ATF 126 V 124 consid. 2; arrêt TF 8C_465/2024 du 5 février 2025 consid. 4.2).

2.4. Lorsqu'un chômeur a cotisé sur la base d'une activité à un taux donné et qu'une fois au chômage, il ne recherche, globalement, qu'une activité à un taux inférieur, la perte de travail à prendre en considération et le gain assuré devront être réduits proportionnellement. C'est donc uniquement sous l'angle de la perte de travail à prendre en considération, exprimée en pour cent, qu'il convient, le cas échéant, de tenir compte du fait qu'un chômeur ne peut ou ne veut travailler selon une disponibilité comparable à celle qui prévalait durant le rapport de travail qui a été pris en compte pour le calcul de la période de cotisation (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 11 n. 9 et les références).

2.5. Le juge des assurances sociales 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. Il n'existe pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (arrêt TF 9C_694/2014 du 1er avril 2015 consid. 3.2 et les références).

En cas d'absence de preuve, c'est en principe à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (arrêt TF 8C_693/2020 du 26 juillet 2021 consid. 4.1 et les références).

2.6. Par ailleurs, s'agissant des déclarations d'un assuré, s'applique le principe dit des déclarations de la première heure, qui a pour objectif de faire le tri entre des déclarations successives contradictoires. Les premières déclarations sont censées représenter une version plus exacte des faits, exempte de réflexions concernant leurs possibles conséquences juridiques (arrêt TF 9C_201/2019 du 28 octobre 2019 consid. 5.3 et les références).

3.

Objet du litige

En l'espèce, est litigieuse la perte de travail à prendre en considération depuis le 1^{er} mai 2024 jusqu'au 18 décembre 2024.

Le SPE a considéré qu'une perte de travail de 80% devait être prise en compte, soit le pourcentage annoncé dans le formulaire d'inscription.

Pour sa part, le recourant soutient qu'une perte entière de travail doit être prise en considération dès le début de son chômage, le taux de 80% indiqué dans le formulaire d'inscription ne correspondant, selon lui, qu'au taux auquel il serait le plus à l'aise de travailler dans le futur.

En revanche, l'aptitude au placement du recourant, de même que la perte de travail à prendre en considération dès le 18 décembre 2024, ne sont pas litigieuses.

Pour traiter de cette question, il convient de revenir sur les faits ayant abouti au prononcé de la décision litigieuse.

4.

Résumé des faits

4.1. Le recourant travaillait à un taux de 100% comme « *Associate Solutions Engineer* » auprès de la société B._____ GmbH (doc. 71).

Le 1^{er} février 2024, l'employeur a résilié les rapports de travail pour le 30 avril 2024 (doc. 274).

Le recourant s'est alors inscrit à l'assurance-chômage.

4.2. Dans le formulaire d'inscription, daté du 5 février 2024, il a indiqué rechercher un taux d'activité de 80%. Il était plaçable dès le 1^{er} mai 2024 (doc. 284).

4.3. Il ressort du procès-verbal du premier entretien du 13 février 2024 avec le conseiller en personnel que le recourant était « *indisponible le vendredi* ».

En outre, il était précisé que recourant avait travaillé auprès de la société B._____ GmbH à Zürich et effectuait du télétravail à la maison (doc. 270).

4.4. Pour le mois de février 2024, le recourant a transmis 6 preuves de recherches d'emplois, lesquelles concernaient toutes des emplois à plein temps (doc. 263).

Pour le mois de mars 2024, il a également effectué 6 recherches d'emploi à plein temps (doc. 261).

4.5. Il ressort du procès-verbal de l'entretien du 9 avril 2024 que le recourant était indisponible le vendredi et il était précisé à ce titre « *enfants de 1 an et 3 ans* » (doc. 259).

4.6. Le 4 avril 2024, le recourant a rempli le formulaire de demande d'indemnité de la Caisse. Il indiquait être disposé à travailler à plein temps (doc. 193).

4.7. Pour les mois d'avril à août 2024, il a effectué des recherches d'emploi à plein temps (doc. 221, 233, 240, 242 et 254).

4.8. Le 27 août 2024, le recourant a été assigné à un programme d'emploi temporaire auprès de C._____ en qualité d'agent technico-commercial à un taux de 80% (doc. 224).

Par courriel du 2 septembre 2024, C._____ invitait le recourant pour une séance d'information prévue le 3 décembre 2024 (doc. 223).

4.9. Pour les mois de septembre et octobre 2024, il a transmis des preuves de recherches d'emploi à plein temps (doc. 212, 219).

4.10. Par courriel du 1^{er} octobre 2024 adressé à la Caisse, le recourant relevait que, deux mois auparavant, son droit à l'indemnité avait été ouvert mais en ne prenant en compte que la partie fixe de son salaire et non la partie variable. Un conseiller lui avait alors expliqué par téléphone qu'une vérification devait être faite auprès de son employeur, mais depuis, il n'avait pas reçu de nouvelles (doc. 211).

Par courriel du 11 octobre 2024, la Caisse précisait qu'un gain assuré provisoire avait été calculé et que des informations supplémentaires avaient été demandées à l'employeur. Il était possible que le gain assuré change et augmente (doc. 209).

Le 18 novembre 2024, la Caisse de chômage informait le recourant qu'il avait le droit à l'indemnité de chômage dès le 1^{er} mai 2024.

Le gain assuré se montait à CHF 10'052.-.

4.11. Le 19 novembre 2024, la Caisse a établi les décomptes d'indemnités pour les mois de mai, juin, juillet, août, septembre et octobre 2024.

Le gain assuré se montait à CHF 8'042.-.

Par courriel du 28 novembre 2024 adressé à la Caisse, le recourant demandait des précisions s'agissant du calcul de ses indemnités journalières. Initialement le gain assuré avait été fixé provisoirement à CHF 7'360.-, dans l'attente d'informations complémentaires de l'employeur s'agissant de la part variable de son salaire. Par la suite, il lui avait été indiqué que son gain assuré allait être revu à CHF 10'052.-.

Toutefois, lorsqu'il avait reçu ses décomptes de chômage, il avait constaté que le gain assuré mentionné était de CHF 8'042.-, soit 80% du gain annuel initialement annoncé (doc. 207).

4.12. Il ressort du procès-verbal de l'entretien du 16 décembre 2024 que le recourant n'avait pas réalisé qu'il avait demandé une inscription à 80% et que son gain annuel était donc calculé sur cette base (doc. 202).

Par courriel du 18 décembre 2024 adressé à sa conseillère, le recourant précisait que, lors de son inscription, il avait indiqué un taux de travail souhaité de 80%. Ce taux représentait celui avec lequel il était le plus à l'aise de travailler dans le futur, mais en aucun cas le taux auquel il était actuellement disposé à travailler.

Il souhaitait donc rectifier cette information et précisait être entièrement disponible pour un taux de travail de 100% et ce, depuis son inscription. D'ailleurs, dans son emploi précédent, il travaillait déjà à 100% et toutes les démarches qu'il avait effectué depuis son inscription à l'ORP concernaient des postes à 100%.

Il précisait que, bien qu'un poste à 80% serait idéal pour lui, il avait parfaitement conscience que le marché du travail était exigeant, de sorte qu'il était disposé à accepter un poste à 100% sans hésitation si l'opportunité se présentait et était satisfaisante.

Par ailleurs, il avait mentionné qu'il lui était préférable d'éviter des rendez-vous le vendredi, dans la mesure où sa femme gardait leurs deux enfants ce jour-là et qu'il pouvait apporter son aide si nécessaire. Cependant, il s'agissait uniquement d'une demande de confort et non d'une indication d'indisponibilité pour travailler.

En outre, il soulignait que, lors de son inscription auprès de la Caisse, il avait répondu « à plein temps » à la question « dans quelle mesure êtes-vous disposé à travailler ? » (doc. 200).

4.13. Par courrier du 30 janvier 2025, l'ORP informait le recourant que sa demande d'augmenter le taux d'activité avait été acceptée dès le 18 décembre 2024. En revanche, le taux de 80% ne pouvait être modifié rétroactivement au 1^{er} mai 2024 (doc. 136).

Le 20 février 2025, le recourant s'est opposé au courrier précité. Il précisait notamment que ses enfants étaient gardés chaque jour de la semaine depuis son inscription, ce qui ne constituait pas une contrainte de disponibilité (doc. 78).

A l'appui de son opposition, il transmettait notamment des attestations de garde datée du 20 décembre 2024, indiquant que les enfants du recourants étaient gardés les vendredis du 1^{er} mai au 12 août 2024 par une tierce personne de 9 h à 18h (doc. 101 et 102), ainsi qu'une attestation de garde d'enfants datée du 20 décembre 2024 indiquant que les enfants du recourant étaient gardés par son épouse les vendredis de 9h à 18h depuis le 12 août 2024 (doc. 103).

Par décision du 5 mars 2025, confirmée sur opposition le 2 juillet 2025, le SPE a formalisé le refus de la demande d'inscription rétroactive au 1^{er} mai 2024 à un taux d'activité de 100% (doc. 58).

5.

Discussion

5.1. Dans son recours, le recourant soutient notamment que le terme « taux d'activité recherché » tel qu'utilisé dans le formulaire d'inscription à l'ORP prête objectivement à confusion, dès lors qu'il n'est ni défini et ni accompagné d'une explication contextuelle claire. Selon lui, son interprétation, selon laquelle il s'agissait d'une indication de ses préférences professionnelles futures, est sincère, cohérente avec sa situation et raisonnablement compréhensible pour un assuré non spécialiste.

Cette appréciation ne convainc pas.

En effet, replacée dans le contexte d'un formulaire destiné à l'inscription auprès de l'assurance-chômage, la mention du « taux d'activité recherché » renvoie objectivement au taux auquel l'assuré entend se réinsérer sur le marché de l'emploi. Un assuré raisonnable doit comprendre que cette indication est susceptible d'influencer l'étendue de la perte de travail prise en considération ainsi que son droit aux prestations.

Dès lors, contrairement à ce que soutient le recourant dans son recours, l'ORP n'est pas tenu d'informer les assurés sur la signification de cette formulation.

Cela étant, la seule circonstance que le recourant ait indiqué rechercher un emploi à 80% ne permet pas encore de retenir, à elle seule, qu'il limitait effectivement sa disponibilité à ce taux.

Cette indication doit être appréciée à la lumière de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce.

5.2. En l'espèce, le recourant exerçait jusqu'à son licenciement une activité salariée à plein temps. Il ressort toutefois du dossier que cette activité était effectuée en télétravail depuis son domicile. Une telle organisation peut offrir une flexibilité plus importante qu'une activité exercée entièrement en présentiel et permettre davantage de concilier vie professionnelle et obligations familiales.

Dans ces conditions, le fait que le recourant ait précédemment travaillé à 100% ne démontre pas encore qu'il était disposé à accepter, sans restriction, un nouvel emploi à plein temps dans des conditions potentiellement différentes.

5.3. Par ailleurs, il est constant que, depuis son inscription au chômage, le recourant a exclusivement postulé à des emplois à plein temps. Cet élément constitue certes un indice en faveur d'une disponibilité à 100%. Il ne permet toutefois pas, à lui seul, d'établir que le recourant était effectivement prêt à exercer durablement une activité à ce taux.

En effet, il ne peut être exclu qu'il ait privilégié des postulations à plein temps afin d'élargir ses perspectives de réinsertion, tout en envisageant, le cas échéant, de discuter ultérieurement avec un éventuel employeur d'une réduction du taux d'activité.

5.4. Il ressort en outre des procès-verbaux des entretiens de conseil des 13 février et 9 avril 2024 que le recourant était indiqué comme étant « *indisponible le vendredi* », le second procès-verbal précisant « *enfants de 1 an et 3 ans* ».

Ces mentions sont compatibles avec le taux initialement indiqué de 80%.

Ce n'est qu'après avoir appris que son droit à l'indemnité avait été calculé sur la base d'une perte de travail de 80% que le recourant a expliqué que cette mention ne traduisait pas une indisponibilité professionnelle, mais uniquement une préférence organisationnelle liée à la répartition des tâches familiales avec son épouse.

Cette explication apparaît toutefois peu convaincante. Si le recourant était effectivement en mesure de travailler le vendredi, comme il le soutient désormais, il est difficile d'expliquer pourquoi cette journée a été présentée comme un jour d'indisponibilité lors des entretiens avec son conseiller. La précision selon laquelle cette indisponibilité était liée à la présence de ses deux jeunes enfants renforce encore cette appréciation.

Certes, le recourant a produit plusieurs attestations établies en décembre 2024 afin de démontrer que ses enfants bénéficiaient d'une prise en charge les vendredis, d'abord par une tierce personne, puis par son épouse. Toutefois, ces documents ayant été établis après la naissance du litige relatif au taux de disponibilité, leur force probante s'en trouve dès lors relativisée.

A ce titre, il est rappelé que les premières déclarations d'un assuré sont censées représenter une version plus exacte des faits, exempte de réflexion concernant leurs possibles conséquences juridiques.

5.5. Enfin, le recourant invoque le fait qu'il a indiqué, dans le formulaire de demande d'indemnité adressé à la Caisse le 4 avril 2024, être disposé à travailler à plein temps. Cet élément plaide certes en faveur de sa thèse mais ne saurait toutefois être considéré comme déterminant.

En effet, cette indication entre en contradiction avec les informations communiquées lors de son inscription à l'ORP, ainsi qu'avec les procès-verbaux des entretiens de conseil faisant état d'une indisponibilité récurrente le vendredi.

En présence de déclarations divergentes émanant du recourant lui-même, il appartenait à l'autorité d'apprécier l'ensemble des éléments du dossier. Or, au regard de l'ensemble des circonstances exposées ci-dessus, les éléments plaidant en faveur d'une disponibilité limitée à 80% apparaissent, sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, plus convaincants que ceux invoqués à l'appui de la thèse contraire, laquelle relève d'une pure hypothèse invérifiable.

Il s'ensuit que le SPE pouvait, sans violer le droit fédéral ni procéder à une appréciation arbitraire des preuves, retenir que le recourant limitait sa disponibilité à un taux de 80% depuis le début de son chômage et, partant, fixer la perte de travail à prendre en considération à ce même taux jusqu'au 18 décembre 2024.

On fera enfin remarquer qu'une assignation à un programme d'emploi temporaire avait été adressée au recourant à la fin du mois d'août 2024, à un taux de 80%, soit dans le droit sens de ses premières déclarations.

Il n'avait alors rien trouvé à redire.

6.

Sort du recours, frais de procédure et indemnité de partie

6.1. Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté et la décision sur opposition du 2 juillet 2025 confirmée.

6.2. Vu la gratuité de la procédure valant en la matière, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 61 let. ^{fbis} de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA; RS 830.1]).

6.3. Finalement, il n'est pas alloué d'indemnité de partie au recourant qui succombe (art. 137 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative [CPJA; RSF 150.1]).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté.
Partant, la décision sur opposition du 2 juillet 2025 est confirmée.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- 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 8 juillet 2026/anm

Le Président

La Greffière