



**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 22

Arrêt du 27 mars 2026

1^e Cour des assurances sociales

Composition	Président :	Marc Boivin
	Juges :	Dominique Gross, Marc Sugnaux
	Greffière-rapporteuse :	Isabelle Schuwey

Parties

A. _____, recourant,
contre
SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – inobservation des prescriptions de contrôle –
suspension du droit à l'indemnité

Recours du 1^{er} février 2025 contre la décision sur opposition sur
opposition du 7 janvier 2025

considérant en fait

A. A. _____, né en 1987, diplômé en ingénierie et en gestion d'affaires, prétend à des indemnités de chômage depuis le 1^{er} août 2024 (DO 127).

Le 2 septembre 2024, l'Office régional de placement (ci-après : ORP) l'a convoqué à un entretien de suivi par téléphone le 25 octobre 2024 à 11h (DO 72).

A la date prévue, l'assuré n'a pas répondu aux appels de sa conseillère mais l'a toutefois rappelée quelques minutes plus tard (DO 59 ss).

Par courriel du même jour, l'assuré a répondu à la demande de justification qui lui a été adressée par sa conseillère ORP, en répétant les explications données par téléphone (DO 56).

B. Par décision du 29 octobre 2024, le SPE a suspendu l'assuré dans l'exercice de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 7 jours, dès le 26 octobre 2024 (DO 54 ss).

L'assuré s'est opposé à cette décision le 31 octobre 2024. Il a confirmé ses précédentes explications et a ajouté que, contrairement à ce qui avait été retenu dans la décision attaquée, l'entretien avait bel et bien pu avoir lieu suite à son appel, de sorte qu'il avait pu faire le point sur sa situation avec sa conseillère ORP. Il a également insisté sur son implication dans ses obligations de chômeur, notamment s'agissant de ses recherches d'emploi et sur les lourdes conséquences de cette décision sur sa famille (DO 49).

Il ressort d'un échange de courriels du 13 novembre 2024 que la conseillère ORP de l'assuré s'est étonnée de la sévérité de la mesure de suspension prononcée, s'agissant d'un premier manquement. Celle-ci a toutefois considéré que l'entretien de suivi n'avait pas pu se tenir le 2 septembre 2024, mais que l'assuré l'avait malgré tout informée du fait qu'il attendait une réponse à une postulation (DO 46 s.).

L'assuré a trouvé un emploi dès le 1^{er} décembre 2024 et s'est dès lors désinscrit du chômage (DO 30 s. et 40 ss).

C. Par décision sur opposition du 7 janvier 2025, le SPE a confirmé la suspension du droit à l'indemnité d'une durée de 7 jours dès le 26 octobre 2024, considérant qu'il était du devoir de l'assuré de tout mettre en œuvre pour répondre au téléphone afin que l'entretien puisse avoir lieu. Une simple négligence, soit le fait d'avoir laissé son téléphone sur silencieux alors qu'il attendait un appel, justifie ainsi une suspension. Le fait d'avoir rappelé plus tard, après 13 minutes, n'y change rien, la limite de tolérance de 10 minutes étant dépassée. La faute a été qualifiée de légère et la durée de la suspension de 7 jours a été confirmée.

Le 17 janvier 2025, suite à un courriel de l'assuré, la conseillère ORP a confirmé que l'entretien de conseil n'avait pas pu avoir lieu le 2 septembre 2024 suite à l'appel tardif de l'assuré car elle n'avait « *plus le temps nécessaire* ». Elle a précisé que l'assuré l'avait cependant informée du suivi de sa postulation. Enfin, elle a déclaré avoir été « *surprise de la sanction* » prononcée par le SPE (DO 20).

D. Par acte du 1^{er} février 2025 (date du sceau postal), A. _____ interjette recours contre la décision sur opposition, concluant à son annulation. Il affirme que l'entretien litigieux a bien eu lieu, dès lors qu'il a effectivement eu une « *conversation téléphonique* » avec sa conseillère ORP à la

date prévue. Il considère que la sanction prononcée est injustifiée et demande sa levée, subsidiairement la réduction de sa durée.

Le 10 mars 2025, l'autorité intimée propose le rejet du recours en se référant à la décision attaquée.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné.

Il sera fait état du détail des arguments des parties 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

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.

Droit à l'indemnité de chômage et devoirs de l'assuré

Conformément à l'art. 8 al. 1 let. g de la loi 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), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait – entre autres conditions cumulatives (ATF 124 V 215 consid. 2) – aux exigences du contrôle fixées à l'art. 17 LACI.

L'art. 17 al. 1, 1^{ère} phr., LACI dispose en premier lieu que 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'abrégé.

En outre, l'art. 17 al. 3 let. b, 2^{ème} phr., LACI précise que l'assuré a l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux entretiens de conseil, aux réunions d'information et aux consultations spécialisées.

Cet article consacre ainsi le devoir de l'assuré de diminuer le dommage à l'assurance-chômage (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, ad art. 17, p. 197 n. 4).

3.

Inobservation des prescriptions de contrôle et suspension du droit à l'indemnité

3.1. Conformément à l'art. 30 al. 1 let. d LACI, le droit de l'assuré à l'indemnité est suspendu – proportionnellement à la gravité de la faute (al. 3, 3^{ème} phrase) – lorsqu'il est établi que celui-ci n'observe pas les prescriptions de contrôle du chômage ou les instructions de l'autorité compétente.

Cette disposition s'applique notamment lorsque l'assuré manque un entretien de conseil et de contrôle (arrêt TF 8C_777/2017 du 2 août 2018 consid. 3.1 et la référence citée).

3.2. Jurisprudence et doctrine s'accordent à dire qu'une telle mesure constitue une manière appropriée et adéquate de faire participer l'assuré au dommage qu'il cause à l'assurance-chômage en raison d'une attitude contraire à ses obligations (arrêt TF C 208/06 précité).

La suspension du droit à l'indemnité n'a pas le caractère d'une peine au sens du droit pénal, mais celui d'une sanction administrative ayant pour but de limiter le risque d'une mise à contribution abusive de l'assurance et devant respecter le principe de proportionnalité (arrêt TF C 218/01 du 5 juin 2022 et la référence citée).

3.3. Selon la jurisprudence, à titre exceptionnel, l'assuré qui a oublié de se rendre à un entretien et qui s'en excuse spontanément ne peut être suspendu dans l'exercice de son droit à l'indemnité si l'on peut considérer par ailleurs qu'il prend ses obligations de chômeur et de bénéficiaire de prestations très au sérieux. Tel est le cas, notamment, s'il a rempli de façon irréprochable ses obligations à l'égard de l'assurance-chômage durant les douze mois précédant cet oubli (arrêts TF 8C_928/2014 du 5 mai 2015 consid. 5.1, 8C_447/2008 du 16 octobre 2008 consid. 5.1, C.268/98 du 22 décembre 1998 consid. 3a *in* DTA 2000 no 21 p. 101, et les références citées).

3.4. Conformément à l'art. 30 al. 3, 3^{ème} phr., LACI, la durée de la suspension est proportionnelle à la gravité de la faute et ne peut excéder, par motif de suspension, 60 jours.

La durée de la suspension du droit à l'indemnité de chômage est fixée compte tenu non seulement de la faute, mais également du principe de proportionnalité (arrêt TF 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 5.3, 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1, et les références citées).

D'après l'art. 45 al. 3 OACI, la suspension dure de 1 à 15 jours en cas de faute légère (let. a), de 16 à 30 jours en cas de faute de gravité moyenne (let. b) et de 31 à 60 jours en cas de faute grave (let. c).

Dans ses directives (cf. Bulletin LACI Indemnité de chômage [IC], état au 1^{er} janvier 2024), le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO) a édicté une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales. S'agissant du motif de suspension relatif à la non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle pour la première fois, la faute est qualifiée de légère et donne lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre cinq et huit jours timbrés (D79, ch. 3.A.1).

Ce barème constitue un instrument précieux pour ces organes d'exécution lors de la fixation de la suspension et contribue à une application plus égalitaire dans les différents cantons. Cela ne dispense cependant pas les autorités décisionnelles d'apprécier le comportement de l'assuré compte tenu de toutes les circonstances – tant objectives que subjectives – du cas concret (arrêts TF 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 5.3 et 8C_425/2014 du 12 août 2014 consid. 5.1).

Parmi dites circonstances figurent en particulier (cf. Bulletin LACI précité, D64) :

- le mobile ;
- les circonstances personnelles : l'âge, l'état civil, l'état de santé, une dépendance éventuelle, l'environnement social, le niveau de formation, les connaissances linguistiques, etc. ;

- les circonstances particulières : le comportement de l'employeur ou des collègues de travail, le climat de travail (par exemple des pressions subies au lieu de travail), etc. ;
- de fausses hypothèses quant à l'état de fait (par exemple quant à la certitude d'obtenir un nouvel emploi.

En revanche, les difficultés financières que connaît un assuré ne sont pas à prendre en considération lors de la fixation de la durée de la suspension (arrêt TF 8C_675/2014 du 12 décembre 2014 consid. 5.4 et C 128/04 du 20 septembre 2005 consid. 2.3).

4.

Dispositions relatives à l'établissement des faits et au fardeau de la preuve

4.1. En vertu de l'art. 61 let. c de la loi 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, le tribunal établit avec la collaboration des parties les faits déterminants pour la solution du litige ; il administre les preuves nécessaires et les apprécie librement.

4.2. Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par le principe inquisitoire, d'après lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. 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 (arrêt TF 8C_326/2019 du 8 mai 2020 consid. 4.4 et les références citées).

4.3. En ce qui concerne la preuve, 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables. 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 8C_326/2019 du 8 mai 2020 consid. 4.4 et les références citées).

5.

Question litigieuse et discussion

Est litigieuse, en l'espèce, la question de savoir si le SPE était fondé à suspendre le droit de l'assuré à l'indemnité de chômage durant 7 jours pour ne pas avoir observé les instructions de l'ORP, plus précisément pour avoir contacté tardivement sa conseillère ORP.

5.1. Le SPE estime que l'assuré a fait preuve de négligence en laissant son téléphone sous silence alors qu'il attendait un appel, alors qu'il lui appartenait de tout mettre en œuvre afin que son entretien de conseil téléphonique puisse avoir lieu. Sa prise de contact tardive a eu pour conséquence l'impossibilité d'effectuer l'entretien de conseil, de sorte qu'il doit être suspendu dans son droit à l'indemnité de chômage en raison de son absence à l'entretien.

Pour sa part, l'assuré conteste l'affirmation selon laquelle l'entretien téléphonique n'a pas pu avoir lieu. Il explique qu'il a pu joindre sa conseillère ORP à 11h14 et qu'ils ont eu à ce moment une

conversation de 10 minutes, durant laquelle il a eu l'occasion de l'informer du suivi de ses recherches d'emploi. Il s'est agi, selon lui, d'un échange en tous points similaire avec l'entretien téléphonique précédent du 19 juillet 2024 (durée de moins de 10 minutes et sujets abordés, à savoir l'état de ses recherches et les entretiens prévus).

5.2. Il est établi que, le jour de l'entretien litigieux, l'assuré n'a pas répondu aux premiers appels de sa conseillère ORP, à 11h01 puis à 11h06. Il l'a toutefois rappelée à 11h14, en expliquant avoir raté ses appels, ayant laissé son téléphone sous silencieux, et l'a informée de l'état de ses recherches d'emploi (DO 59 ss). Par ailleurs, par courriel du même jour adressé à sa conseillère ORP à 19h31, l'assuré a fourni ses explications et a insisté sur son implication dans ses recherches d'emploi (DO 56).

On rappellera tout d'abord que la convocation à l'entretien du 25 octobre 2024 constituait une instruction de l'ORP au sens de l'art. 17 al. 3 let. b, 2^{ème} phrase, LACI, de sorte que l'assuré était tenu d'y répondre présent, sous peine de suspension en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI. La convocation précisait au demeurant que l'entretien était obligatoire et qu'une absence serait sanctionnée par une suspension du droit aux indemnités (DO 72).

En ne répondant pas aux premiers appels de sa conseillère ORP à 11h01 puis à 11h06, l'assuré a ainsi fait preuve de négligence, alors qu'il lui appartenait de tout mettre en œuvre pour se conformer aux prescriptions de contrôle qui lui incombaient.

C'est dès lors à bon droit que le SPE a considéré que l'assuré n'avait pas observé les prescriptions de contrôle du chômage, respectivement les instructions de l'ORP, au sens de l'art. 17 al. 3 let. b, 2^{ème} phrase, LACI, de sorte qu'en application de l'art. 30 al. 1 let. d LACI, une suspension du droit à l'indemnité était justifiée.

Il reste dès lors à examiner la gravité de ce manquement et la durée de la suspension prononcée.

5.3. L'autorité intimée a qualifié la faute de légère et a prononcé une suspension du droit à l'indemnité d'une durée de 7 jours, se fondant sur le barème applicable au motif de suspension relatif à la « *non-présentation, sans motif valable, à la journée d'information, à un entretien de conseil ou de contrôle pour la première fois* », qui prévoit une suspension du droit à l'indemnité entre cinq et huit jours timbrés (Bulletin LACI – IC, D79, ch. 3.A.1). Elle a en effet retenu, sur la base des informations transmises par la conseillère ORP, que l'entretien de suivi n'avait pas pu avoir lieu, faute de temps, mais qu'il s'était agi d'un simple « *échange téléphonique* », distinction critiquée par le recourant.

Le procès-verbal de l'entretien téléphonique litigieux indique un horaire de « 11h00 à 11h45 » (DO 59). A titre comparatif, les précédents procès-verbaux d'entretien de suivi mentionnent également une durée de 45 minutes (p.-v. de l'entretien téléphonique du 19 juillet 2024, DO 81 ; p.-v. de l'entretien en présentiel du 2 septembre 2024, DO 73).

Il semble ainsi que les heures indiquées dans ces procès-verbaux ne constituent pas la durée effective de ces entretiens, mais plutôt les créneaux horaires réservés par l'ORP pour les effectuer.

Il est donc surprenant que, le 25 octobre 2024 à 11h14, la conseillère ORP ait considéré qu'elle n'avait « *plus le temps* » pour effectuer l'entretien de suivi, alors même que l'horaire prévu pour cet entretien s'étendait, selon le procès-verbal, jusqu'à 11h45.

Quoi qu'il en soit, l'assuré a malgré tout eu l'occasion d'informer sa conseillère du fait qu'il attendait « *une réponse pour un emploi chez B. _____ à C. _____* », comme mentionné dans le procès-verbal de cet entretien, ce qui n'est au demeurant pas contesté (cf. courriels des 13 novembre 2024 et 17 janvier 2025 ; DO 46 et 20).

Dans ces conditions, on peine à suivre l'autorité intimée lorsqu'elle retient que l'entretien de suivi n'a pas pu avoir lieu en raison du manquement commis par l'assuré.

Dans la mesure où ce dernier a rappelé sa conseillère 14 minutes après l'heure prévue, c'est bien plutôt un retard, résultant certes d'une négligence de sa part, qui peut lui être reproché.

Or, la Cour observe que le barème édicté dans le Bulletin LACI-IC – auquel, en tant qu'autorité judiciaire, elle n'est au demeurant pas liée, contrairement au SPE – prévoit certes une suspension pour faute légère comprise entre 5 et 8 jours timbrés en cas de non-présentation, sans motif valable, à un entretien de conseil ou de contrôle, pour la première fois, mais ne prévoit pas l'hypothèse d'un simple retard.

Il apparaît ainsi contraire au principe de la proportionnalité que le manquement commis par le recourant soit sanctionné d'une suspension d'une durée de 7 jours, soit proche du maximum applicable en cas de non-présentation à un entretien.

La Cour s'en tiendra donc à la seule application du barème réglementaire de l'art. 45 al. 3 let. a OACI, soit entre 1 et 15 jours en cas de faute légère. Dans ce cadre, la durée de la suspension doit être fixée en tenant compte de l'ensemble des circonstances, objectives et subjectives, du cas concret (cf. *supra* consid. 3.4).

On relèvera à cet égard que cet incident constitue le premier et unique manquement de l'assuré, lequel a participé aux mesures prescrites par l'ORP et a effectué des recherches d'emploi suffisantes, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Par ailleurs, il importe de souligner que l'assuré a retrouvé un emploi quelques jours seulement après cet événement, précisément suite à la postulation évoquée lors de l'entretien du 25 octobre 2024. Il a en effet signé un contrat de travail le 5 novembre 2024 et commencé sa nouvelle activité le 1^{er} décembre 2024 (DO 40ss).

Il appert ainsi que le manquement qui lui est reproché n'a pas eu de réelle incidence sur la durée de son chômage.

Ainsi, afin de prendre en considération dans une plus juste mesure l'ensemble des circonstances particulières du cas d'espèce et le faible degré de gravité du manquement commis, la Cour considère qu'il se justifie de réduire la suspension à 1 unique jour timbré, ce qui représente un montant proportionné à la faute commise. On rappellera en effet que le seul reproche que l'on peut faire au recourant est d'avoir été en retard, au demeurant pour la première fois, à un entretien téléphonique qui n'allait pas durer plus de 25 minutes, selon les dires mêmes de la conseillère qui a mis fin à 11h25 à un entretien pourtant prévu au départ durer jusqu'à 11h45.

6.

Sors du recours, frais et dépens

6.1. Compte tenu de tout ce qui précède, le recours du 1^{er} février 2025 doit être partiellement admis et la décision sur opposition du 7 janvier 2025 réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité est réduite de sept jours à un jour à compter du 26 octobre 2024.

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

6.3. Le recourant n'étant pas représenté, il ne peut prétendre à une indemnité de partie, même partielle.

la Cour arrête :

- I. Le recours est partiellement admis et la décision sur opposition attaquée est réformée en ce sens que la durée de la suspension du droit à l'indemnité est réduite à un unique jour à compter du 26 octobre 2024.
- 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 27 mars 2026/isc

Le Président

La Greffière-rapporteure