



**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 75

Arrêt du 30 mars 2026

1^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :

Marc Boivin

Juges :

Vanessa Thalmann, Marc Sugnaux

Greffière :

Angélique Marro

Parties

A. _____, recourant,

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – suspension du droit à l'indemnité – refus d'emploi – travail convenable – état de santé

Recours du 13 mai 2025 contre la décision sur opposition du 14 avril 2025

considérant en fait

A. A. _____, né en 1973, chauffeur de taxi, prétend à des indemnités de chômage depuis le 1^{er} septembre 2023, dans le contexte d'un deuxième délai-cadre d'indemnisation.

Par courriel du 26 juillet 2024, l'entreprise B. _____ Sàrl informait l'Office régional de placement (ci-après: ORP) que A. _____ avait été contacté par téléphone pour un poste de travail comme chauffeur de taxi. Ce dernier avait toutefois indiqué ne pas être intéressé par le poste proposé.

B. Par décision du 15 novembre 2024, confirmée sur opposition le 14 avril 2025, le Service public de l'emploi (ci-après: SPE) a suspendu A. _____ dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 35 jours, dès le 27 juillet 2024, considérant que le refus de l'emploi proposé par la société B. _____ Sàrl constituait une faute grave.

C. Le 13 mai 2025, A. _____, agissant par sa protection juridique, interjette recours à l'encontre de la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation.

En substance, il soutient que, compte tenu des problèmes de santé dont il souffre, il n'était pas tenu d'accepter l'emploi qui lui avait été proposé, lequel devait en fait, selon lui, se dérouler la nuit.

Le 26 juin 2025, le SPE transmet ses observations, concluant au rejet du recours.

Un second échange d'écritures 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 leurs moyens de preuve.

en droit

1.

Recevabilité

Interjeté en temps utile, compte tenu de la suspension des délais durant la période de Pâques, et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente par un assuré, valablement représenté et directement touché par la décision attaquée, le recours est recevable.

2.

Règles relatives au droit à l'indemnité de chômage

2.1. Conformément à l'art. 8 al. 1 let. g de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage s'il satisfait – entre autres conditions – aux exigences du contrôle fixées à l'art. 17 LACI.

Selon l'alinéa 1, 1^{ère} phrase, de cette dernière disposition, 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'abrèger.

L'art. 17 al. 1 LACI consacre ainsi 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 (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 17, n. 4).

2.2. De ce devoir de diminuer le dommage découle notamment l'obligation de l'assuré d'accepter tout travail convenable qui lui est proposé.

L'art. 16 al. 1 LACI prévoit ainsi que, en règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage (voir également art. 17 al. 3, 1^{ère} phrase, LACI).

L'art. 16 al. 2 LACI précise que n'est pas réputé convenable et, par conséquent, est exclu de l'obligation d'être accepté, tout travail qui, notamment, ne convient pas à l'âge, à la situation personnelle ou à l'état de santé de l'assuré (let. c).

Selon le Tribunal fédéral, l'inexigibilité pour des raisons de santé doit être justifiée par un certificat médical sans équivoque ou, éventuellement, par d'autres moyens de preuve appropriés (ATF 124 V 234 consid. 4b/bb et les références). C'est d'ailleurs ce que rappellent les directives du SECO, destinées à assurer une application uniforme du droit par les organes chargés de l'exécution de la LACI: « *si l'emploi ne lui convient pas pour des raisons de santé, l'assuré doit en apporter la preuve en produisant un certificat médical explicite ou le cas échéant d'autres moyens de preuve* » (Bulletin LACI IC Marché du travail / assurance-chômage, B290).

3.

Règles relatives à la suspension du droit à l'indemnité de chômage

3.1. Conformément à 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 refuse un travail convenable.

Un travail qui n'est pas réputé convenable au sens de l'art. 16 al. 2 LACI est exclu de l'obligation d'être accepté et peut ainsi être refusé sans qu'il puisse y avoir de suspension (art. 16 al. 2 LACI; ATF 124 V 62 consid. 3b et les références).

3.2. La suspension du droit à l'indemnité n'a pas le caractère d'une peine au sens du droit pénal, mais celui d'une mesure 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 2002 et les références). 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 du 3 août 2007 consid. 3). En particulier, dans l'hypothèse d'une sollicitation abusive des prestations – catégorie dans laquelle on peut ranger notamment le refus d'un emploi convenable (art. 30 al. 1 let. d LACI) – la suspension poursuit un but compensatoire. Elle pose ainsi une limite à l'obligation de l'assurance-chômage d'allouer des prestations pour des dommages que l'assuré aurait pu éviter (RUBIN, art. 30, n. 2 et les références).

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

D'après l'art. 45 al. 3 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02), 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).

L'art. 45 al. 4 let. b OACI pose la présomption qu'il y a faute grave lorsque, sans motif valable, l'assuré refuse un emploi réputé convenable.

3.4. En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: SECO) a adopté une échelle des suspensions à l'intention de l'autorité cantonale (à savoir le SPE) et des ORP (Directive LACI IC, D79).

S'agissant du motif de suspension relatif à un premier refus d'un emploi convenable ou d'un emploi en gain intermédiaire à durée indéterminée assigné à l'assuré ou qu'il a trouvé lui-même, la faute est qualifiée de grave et donne lieu à une suspension du droit aux indemnités comprise entre 31 et 45 jours timbrés (Directive LACI IC, D79 ch. 2.B).

4.

Règles relatives à la preuve

4.1. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde généralement sa décision 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 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 (arrêts TF 9C_298/2020 du 28 septembre 2020 consid. 2.2; 8C_260/2019 du 23 juin 2020 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).

4.2. Selon l'art. 46 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), l'assureur est tenu d'enregistrer de manière systématique tous les documents qui peuvent être déterminants. Les courriers électroniques et les comptes-rendus des entretiens téléphoniques font également partie des documents visés à l'art. 46 LPGA. En définitive, font partie des documents déterminants tous ceux qui contiennent des informations

utiles à la compréhension du cas ou à la prise de décision concernant un droit à des prestations (LONGCHAMP *in* Commentaire romand LPGA, 2025, art. 46 n. 14 et 17).

L'obligation de tenue des dossiers pour l'administration et les autorités est le pendant du droit de consulter les dossiers et de fournir des preuves. L'autorité est tenue de conserver un dossier complet de la procédure afin de permettre une consultation des pièces et une transmission à l'autorité de recours en cas de contestation. Elle doit ainsi consigner dans les dossiers tout ce qui se rapporte à l'affaire (ATF 138 V 218 consid. 8.1.2).

En cas de violation de cette disposition, un renversement du fardeau de la preuve peut être admis si elle entraîne l'impossibilité de fournir une preuve (ATF 138 V 218 consid. 8.1.1 et 8.1.2; arrêts TF 9C_207/2017 du 8 septembre 2017 consid. 5.2; 9C_484/2021 du 11 mai 2022 consid. 5.2).

4.3. 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).

5.

Objet du litige

En l'espèce, est litigieuse la suspension de 35 jours prononcée au motif que le recourant aurait refusé un emploi convenable.

Pour traiter de cette question, il y a lieu de revenir sur les faits en lien avec l'inscription au chômage et la proposition d'emploi litigieuse.

6.

Inscription, proposition d'emploi et procédure de suspension

6.1. Le recourant est inscrit à l'assurance-chômage depuis le 1^{er} septembre 2023, prétendant d'abord à des indemnités de chômage à un taux de 50%, puis à 100% depuis le 1^{er} novembre 2023.

Auparavant, il travaillait comme chauffeur de taxi pour la société C. _____ SA.

Son contrat de travail avait été résilié par l'employeur avec effet au 31 août 2023, puisque le « *profil* » du recourant « *ne correspond[ait] pas aux horaires demandés* » (cf. lettre de résiliation, doc. 202).

6.2. Le 6 septembre 2023, le recourant a eu un premier entretien avec son conseiller en personnel.

Il ressort du procès-verbal y relatif qu'il présentait des « *problèmes de cœur* » (doc. 207).

6.3. Par courriel du 26 juillet 2024, la société B. _____ Sàrl mentionnait que le recourant avait été contacté par téléphone pour un poste de travail. Ce dernier avait toutefois indiqué ne pas être intéressé par le poste proposé (doc. 143).

6.4. Invité à se déterminer sur les motifs du refus d'emploi, le recourant indiquait, par courriel du 6 août 2024, que le poste qui lui avait été proposé concernait les weekends et le soir. Il avait alors

expliqué à l'employeur que le travail le soir ne lui convenait pas. Il avait toutefois demandé si des postes pour un travail la journée étaient disponibles. On lui avait répondu par la négative.

Il avait à nouveau contacté par téléphone l'entreprise B. _____ Sàrl. Un rendez-vous avait été fixé le 29 juillet 2024, lors duquel un emploi lui avait été proposé avec un début d'activité prévu le 20 août 2024, à raison de deux jours par semaine minimum (doc. 139).

A partir du 2 septembre 2024, le recourant a été engagé à 50% par l'entreprise B. _____ Sàrl (doc. 127).

6.5. Le 30 septembre 2024, le recourant a eu un nouvel entretien de suivi. Il a alors expliqué avoir eu un infarctus deux ans auparavant, raison pour laquelle il n'était pas envisageable de travailler la nuit (doc. 127).

6.6. Par courriel du 11 octobre 2024, la conseillère en personnel priait le recourant de fournir une attestation médicale précisant ses limitations, « *afin de lever potentiellement [la] sanction, liée au refus d'emploi de nuit du mois de juillet 2024* ». Il était essentiel que ce document mentionne également la période depuis laquelle ces limitations étaient effectives.

En d'autres termes, elle précisait que les raisons évoquées lors de l'entretien du 30 septembre 2024 devaient être clairement indiquées sur cette attestation médicale (doc. 120).

6.7. Le recourant a transmis un certificat médical du 14 octobre 2024 établi par le Dr D. _____, médecin traitant, spécialiste en cardiologie, lequel confirmait que le recourant souffrait d'une maladie cardiaque. Pour la prévention de nouvel événement, il était recommandé qu'il ait un horaire professionnel le plus régulier possible et, en particulier, en évitant le travail de nuit. Le pire était probablement une alternance irrégulière d'un travail diurne et nocturne (doc. 119).

6.8. A partir du 18 novembre 2024, le recourant a été engagé auprès de l'entreprise C. _____ SA à un taux de 60%, en tant que chauffeur scolaire et taxi (doc. 112).

Au vu de ce nouvel emploi, il a donné sa démission auprès de l'entreprise B. _____ Sàrl (doc. 110).

6.9. Dans l'intervalle, par décision du 15 novembre 2024, le SPE a suspendu le recourant dans son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 35 jours, dès le 27 juillet 2024.

Il a précisé qu'en date du 5 juillet 2024, l'ORP avait transmis le *curriculum vitae* du recourant à l'entreprise B. _____ Sàrl, pour un emploi de durée indéterminée en qualité de chauffeur de taxi à un taux d'activité de 80% à 100%, emploi qui avait été refusé par le recourant. Les explications données par ce dernier concernant ce refus ne permettaient pas d'éviter une suspension (doc. 108).

6.10. Le 5 décembre 2024, le recourant a formé opposition à l'encontre de la décision précitée.

Il expliquait que, contrairement à ce qu'avait retenu le SPE, le poste proposé par B. _____ Sàrl concernait les soirs du weekend, de sorte qu'il ne représentait pas un taux d'activité de 80% à 100%.

Il précisait que, quand bien même le certificat d'octobre 2024 ne détaillait pas la période depuis laquelle les limitations étaient effectives, son contenu était suffisamment explicite.

Le poste proposé n'était pas convenable en raison de son état de santé, de sorte qu'il n'avait aucune obligation de l'accepter (doc. 95).

6.11. A l'appui de son opposition, il a transmis un second certificat établi le 27 novembre 2024 par le Dr D. _____. Ce dernier précisait que le recourant avait été victime d'un infarctus cardiaque en janvier 2022. A ce titre, pour la prévention de nouveaux événements, il était recommandable que le recourant ait un horaire professionnel le plus régulier possible, en particulier en évitant le travail de nuit (doc. 98).

6.12. Par décision sur opposition du 14 avril 2025, le SPE a rejeté l'opposition et confirmé sa décision de suspension.

7.

Discussion

7.1. Dans la décision attaquée, le SPE a indiqué que, en cas de déclarations contradictoires, il convenait selon la jurisprudence de se fonder sur les premières déclarations d'un assuré, qui correspondaient généralement à celles qu'il avait faites alors qu'il n'était pas encore conscient des conséquences juridiques.

En l'espèce, il s'agissait de la prise de position du 6 août 2024 du recourant, dans laquelle il mentionnait avoir refusé l'emploi en raison du fait que le travail du soir ne lui convenait pas, sans préciser un quelconque motif de santé.

7.2. A ce titre, il est d'emblée relevé que, contrairement à ce que considère le SPE, la prise de position du 6 août 2024 n'est pas contradictoire avec les déclarations postérieures du recourant. S'il n'a effectivement pas d'emblée détaillé les raisons pour lesquelles le travail de nuit ne lui convenait pas, il a par la suite donné des explications cohérentes et constantes sur son refus.

Lors de l'entretien du 30 septembre 2024, il a expliqué à son conseiller avoir eu un infarctus deux ans auparavant, raison pour laquelle il ne pouvait travailler la nuit. Lors du premier entretien de suivi, le recourant avait déjà évoqué présenter des problèmes au cœur. Il ressort par ailleurs de la lettre de résiliation de l'ancien employeur que le recourant avait été licencié parce que son « profil » ne correspondait pas aux horaires demandés.

À la suite de l'entretien du 30 septembre 2024 et sur demande de sa conseillère, le recourant a transmis un certificat médical duquel il ressortait qu'il souffrait d'une maladie cardiaque, qui nécessitait d'éviter le travail de nuit. Plus tard, le médecin traitant précisait que le recourant avait été victime d'un infarctus cardiaque en janvier 2022.

Dans ces circonstances, les explications du recourant sont constantes et cohérentes, celui-ci ayant d'emblée précisé souffrir de problèmes au cœur. Il a en outre fait parvenir deux certificats médicaux de son médecin, desquels il ressort clairement qu'il devait éviter le travail de nuit en raison de sa maladie cardiaque.

7.3. Le SPE fait encore valoir que l'emploi proposé devait se dérouler les weekends et les soirs, de sorte qu'à aucun moment un travail de nuit ne lui avait été proposé. Ainsi, il en déduit que le travail en question était conforme aux recommandations du médecin traitant, lequel préconisait le respect d'un horaire professionnel aussi régulier que possible, en particulier en évitant le travail de nuit.

Cette argumentation ne saurait toutefois être suivie.

S'agissant tout d'abord de l'emploi proposé, la Cour de céans constate que le dossier à disposition est lacunaire et présente des contradictions quant aux caractéristiques de la proposition d'emploi.

Dans la correspondance de l'ORP invitant le recourant à prendre position sur le refus d'emploi, il était précisé que ce dernier avait été assigné, en date du 3 juillet 2024, à prendre contact avec B._____ Sàrl (doc. 142).

Aucune assignation ne figure au dossier.

Dans la décision du 15 novembre 2024 et dans la décision attaquée, le SPE mentionne que, en date du 5 juillet 2024, l'ORP a transmis le *curriculum vitae* du recourant à l'entreprise B._____ Sàrl.

Aucune correspondance ou courriel de transmission ne figure au dossier.

Par ailleurs, dans les décisions précitées, le SPE indique que l'emploi proposé correspondait à un emploi de durée indéterminée à un taux de 80% à 100%. Le recourant soutient pour sa part que l'emploi proposé concernait les soirs du weekend. Dans son courriel du 11 octobre 2024, la conseillère en personnel faisait également état d'un travail de nuit.

Son dossier ne contenant aucune description plus précise du poste proposé, le SPE n'est pas parvenu à établir que le travail en question allait devoir être accompli durant la journée et selon un horaire régulier compatible avec l'état de santé du recourant, de sorte qu'il doit supporter les conséquences de cette absence de preuve.

Dans tous les cas, le SPE fait preuve d'une rigueur excessive en entendant opérer une distinction stricte entre « travail de nuit » et « travail du soir ».

Ainsi, il y a lieu d'admettre que l'emploi proposé au recourant, contrairement du reste au nouvel emploi qu'il finira par retrouver auprès de son ancien employeur (transport scolaire), n'était pas compatible avec son état de santé, de sorte que ce dernier n'était pas tenu de l'accepter.

Aucune suspension ne devait dès lors être prononcée.

8.

Sort du recours, frais de procédure et indemnité de partie

8.1. Aucune suspension du droit à l'indemnité n'étant justifiée, le recours est admis et la décision sur opposition du 14 avril 2025 annulée.

8.2. Vu le principe de la gratuité de la procédure valant en la matière, il n'est pas perçu de frais de procédure.

8.3. Ayant obtenu gain de cause, le recourant a droit à une indemnité de partie pour les frais nécessaires qu'il a engagé pour la défense de ses intérêts dans le cadre de la présente procédure de recours.

Représenté par une assurance de protection juridique, le recourant a droit à une indemnité fixée à un forfait de CHF 1'000.-, débours et éventuelle TVA compris.

Elle est mise à la charge du SPE.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est admis.
Partant, la décision sur opposition du 14 avril 2025 est annulée.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- III. Une indemnité de partie de CHF 1'000.-, débours et éventuelle TVA compris, est allouée au recourant. Elle est mise à la charge du Service public de l'emploi.
- 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 30 mars 2026/anm

Le Président

La Greffière