



**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 94

Arrêt du 10 septembre 2026

I^e Cour des assurances sociales

Composition

Président :	Marc Boivin
Juges :	Marc Sugnaux, Vanessa Thalmann
Greffière-rapporteure :	Isabelle Schuway

Parties

A. _____, recourante,

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – validité formelle d'une opposition

Recours du 4 juin 2025 contre la décision sur opposition du 7 mai 2025

considérant en fait

A. A. _____, née en 1964, travaillait comme assistante de direction depuis le 1^{er} septembre 2017.

Le 26 mai 2024, elle a démissionné de son poste avec effet au 31 août 2024 (DO 124).

Elle s'est inscrite au chômage le 29 août 2024 et prétend à des indemnités depuis le 2 septembre 2024 (DO 129 s.).

Le 4 septembre 2024, elle a produit ses preuves de recherches d'emploi pour la période précédant le chômage (DO 125 s.)

B. Le 9 septembre 2024, l'Office régional de placement (ci-après : l'ORP) l'a rendue attentive au fait que ses recherches d'emploi pour la période précédant son chômage étaient insuffisantes et l'a invitée à se déterminer à ce propos (DO 75).

L'assurée s'est déterminée par courrier du 13 septembre 2024, en expliquant notamment qu'elle avait pris des vacances, que les mois d'été étaient par ailleurs une période creuse sur le marché de l'emploi, et qu'elle mettait tout en œuvre pour retrouver un emploi rapidement (DO 64).

Le 30 septembre 2024, elle a signé une proposition d'engagement pour un nouveau poste dès le 15 octobre 2024 (DO 65 ss). Son contrat a été confirmé le 15 octobre 2024 (DO 54) et elle s'est désinscrite du chômage avec effet au 14 octobre 2024 (DO 52).

C. Par décision du 13 décembre 2024, le Service public de l'emploi (ci-après : le SPE ou autorité intimée) a prononcé la suspension de son droit à l'indemnité de chômage pour une durée de 4 jours dès le 2 septembre 2024, au motif qu'elle n'avait pas effectué suffisamment de recherches d'emploi durant la période précédant son chômage, les 12 recherches d'emploi effectuées durant la période allant du 2 juin 2024 au 1^{er} septembre 2024 n'étant pas suffisantes. La faute a été qualifiée de légère et la sanction a été adaptée afin de tenir compte, d'une part, des vacances prises par l'assurée durant la période litigieuse et, d'autre part, du fait que l'une des postulations effectuées lui avait permis de trouver un emploi et, partant, de sortir du chômage (DO 42 ss).

D. En application de cette décision, la Caisse publique de chômage (ci-après : la Caisse), par décision du 29 janvier 2025, a demandé la restitution d'un montant de CHF 864.85 perçu à tort, correspondant aux 4 jours d'indemnités de chômage faisant l'objet de la mesure de suspension (DO 32 ss).

Par courrier du 5 février 2025 adressé à la Caisse, l'assurée a formulé une « *demande de rectification* » relative à la demande de restitution du 29 janvier 2025. Elle a notamment demandé une clarification sur le décompte effectué par la Caisse en relevant que celui-ci ne tenait pas compte de déductions déjà opérées (DO 30).

Le 23 février 2025 (date du sceau postal), n'ayant pas obtenu de réponse de la Caisse suite à son courrier du 5 février 2025, l'assurée l'a transmis au SPE par courrier recommandé en demandant à nouveau « *un décompte rectifié concernant les jours de suspension* » (DO 29).

Par courriel du 25 février 2025, la Caisse a finalement répondu à l'assurée en lui donnant des explications, notamment quant au montant du gain assuré pris en considération et sur le délai d'attente (15 jours) applicable à sa situation compte tenu de son gain assuré de base (DO 20).

E. Suite à ces explications, l'assurée a adressé au SPE une « *nouvelle demande de rectification* » par courrier recommandé du 26 février 2025. Elle a en particulier contesté le calcul des différents gains assurés et, en conséquence, la durée du délai d'attente applicable, en estimant que la mesure de suspension de 4 jours avait déjà été exécutée dans le décompte du 30 septembre 2024 (DO 19).

Par courriel du 27 février 2025, le SPE a transmis ce dernier courrier à la Caisse comme objet de sa compétence (DO 13).

F. Le 25 avril 2025, la Caisse a adressé à l'assurée un rappel de paiement relatif au montant demandé en restitution (DO 12).

En réaction à ce rappel, par courrier recommandé du 28 avril 2025 (date du sceau postal), l'assurée a relancé le SPE afin d'avoir des informations quant au sort de son « opposition » (DO 10).

G. Par décision sur opposition du 7 mai 2025, le SPE a considéré que « *l'opposition du 23 février 2025 et son complément du 26 février 2025* » étaient tardives, le délai d'opposition contre la décision du 13 décembre – expédiée en courrier A – étant parvenu à échéance le 29 janvier 2025 en tenant compte des fériés judiciaires. L'autorité intimée a donc déclaré l'opposition irrecevable et a confirmé sa décision initiale du 13 décembre 2024 prononçant la suspension du droit à l'indemnité de chômage d'une durée de 4 jours.

H. Par acte du 4 juin 2025, A. _____ interjette recours contre cette dernière décision sur opposition et conclut à une « *révision de la décision initiale* ». En substance, elle considère que celle-ci ne tient pas compte de ses courriers des 21 [recte : 23] et 26 février 2025, lesquels « *ne font pas opposition à la suspension de [son] droit aux indemnités de chômage, mais au calcul établi à ce sujet* ». Elle souligne que lesdits courriers se référaient à la décision de la Caisse du 29 janvier 2024, de sorte que ses courriers des 21 [recte : 23] et 26 février 2025 ont été déposés dans le délai d'opposition de 30 jours. Sur le fond, elle reproche à la Caisse une violation de son devoir de renseigner, au motif qu'elle aurait omis de communiquer sur le gain assuré de base servant au calcul du délai d'attente. En conséquence de cette absence de renseignement, elle se prévaut de la protection de la bonne foi et considère qu'une demande de remboursement n'est pas admissible compte tenu des informations erronées qui lui ont été communiquées.

Dans ses observations du 30 juin 2025, l'autorité intimée conclut au rejet du recours en rappelant le caractère tardif de l'opposition de l'assurée.

Il n'a pas été ordonné d'autre échange d'écritures.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Recevabilité

Le recours a été interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente.

La question de l'intérêt à recourir se pose toutefois, comme on le verra ci-dessous.

2.

Objet du litige

2.1. Sur le plan formel, la présente procédure de recours est dirigée contre la décision sur opposition rendue le 7 mai 2025 par le SPE, par laquelle l'opposition dirigée contre la décision de suspension de 4 jours du 13 décembre 2024 a été déclarée irrecevable temporellement.

Or, dans son mémoire de recours du 4 juin 2025, la recourante ne remet pas en question, sur le principe, les 4 jours de suspension qui ont été prononcés en raison de recherches d'emploi insuffisantes pour la période précédant son chômage. Elle ne conteste pas non plus le fait que son opposition ait été déclarée irrecevable à l'encontre de la décision du 13 décembre 2024 du SPE, puisqu'elle précise au contraire que ses courriers des 21 [recte : 23] et 26 février 2025 « *ne font pas opposition à la suspension de [son] droit aux indemnités de chômage, mais au calcul établi à ce sujet* » et qu'ils se référaient à la décision de restitution de la Caisse du 29 janvier 2025.

De même, les précédents courriers de l'assurée concernaient également les décomptes effectués par la Caisse et la question du délai d'attente applicable, plutôt que la suspension de 4 jours prononcée par le SPE :

- Dans son premier courrier du 5 février 2025, l'assurée avait demandé à la Caisse l'établissement d'un « *nouveau décompte qui tient compte de la suspension de 5 jours déjà effectuée en septembre et en l'adaptant aux 4 jours de suspension ordonnés par le Service public de l'emploi dans sa décision du 11 décembre 2024* » (DO 30). Une telle formulation laisse ainsi entendre que l'assurée acceptait les 4 jours de suspension prononcés par le SPE, mais qu'elle contestait simplement le décompte établi par la Caisse.
- De même, le 23 février 2025, l'assurée n'a fait que transmettre ce précédent courrier au SPE, faute de réponse de la Caisse à ses questions. Là encore, elle a demandé « *un décompte rectifié concernant les jours de suspension* » (DO 29).
- Enfin, le 26 février 2025, l'assurée s'adresse à nouveau au SPE suite à la réception des explications de la Caisse, pour contester les calculs effectués par cette dernière (DO 19).

Force est ainsi de constater que l'assurée ne semble jamais avoir eu pour véritable intention de contester la décision de suspension de 4 jours prononcée par le SPE le 13 décembre 2024. Elle paraît bien plutôt contester le décompte, par la Caisse, de ces jours de suspension, compte tenu du délai d'attente déjà imputé sur les indemnités de chômage reçues pour le mois de septembre 2024.

On rappellera à ce propos que de telles questions sont du ressort de la Caisse, qui, en vertu de l'art. 81 al. 1 let. a de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), est chargée de déterminer le droit aux prestations des assurés, ce qui comprend notamment la détermination du délai d'attente (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, art. 81 LACI n° 4).

2.2. Or, à l'exception du courriel du 25 février 2025 (DO 20), la Caisse n'a pas répondu à ses demandes d'explications. En particulier, il ne ressort pas du dossier de la présente procédure qu'une décision formelle portant sur le gain assuré et le délai d'attente applicable ait été rendue par la Caisse, malgré la contestation de l'assurée à ce propos.

C'est probablement la raison pour laquelle l'assurée s'est ensuite adressée systématiquement au SPE plutôt qu'à la Caisse, comme si celui-ci était une autorité de recours ou de contrôle de la Caisse, alors que tel n'est pas le cas.

Aucune des deux autorités saisies à tour de rôle ne lui a d'ailleurs expliqué ses tâches respectives, ni n'a initialement considéré les courriers de l'assurée comme une éventuelle opposition dirigée contre sa propre décision. Le SPE s'est pour sa part contenté de transmettre le courrier du 26 février 2025 à la Caisse comme objet de sa compétence sans autre précision (DO 13). Quant à la Caisse, elle ne s'est pas non plus saisie de cette contestation, puisqu'elle a encore adressé un rappel de paiement à l'assurée le 25 avril 2025 (DO 12) et qu'elle a rappelé à l'assurée que sa demande de restitution n'était que la conséquence financière de la suspension prononcée par le SPE (DO 18).

Ce n'est que le 28 avril 2025 que le SPE a finalement considéré que le courrier du 23 février 2025 devait, tout compte fait, être considéré comme une opposition contre sa décision du 13 décembre 2024 (DO 9), en conséquence de quoi il a rendu la décision sur opposition qui fait l'objet de la présente procédure.

Dans la mesure où, comme on vient de le voir, la recourante ne conteste pas le bien-fondé de la décision du 13 décembre 2024, ce litige, tant sous l'angle de la recevabilité temporelle de l'opposition que du bien-fondé de la mesure de suspension prononcée par le SPE, apparaît comme sans objet.

La recourante n'a en effet pas d'intérêt au présent recours, puisqu'elle n'entend pas remettre en cause, sur le fond, la suspension de 4 jours confirmée par la décision sur opposition attaquée.

Compte tenu de cette situation particulière et par économie de procédure, la Cour considère qu'il convient de valider la solution proposée par le SPE sous la forme de la décision d'irrecevabilité faisant l'objet du présent recours, sans procéder à un examen plus détaillé de la régularité formelle de cette solution sous l'angle de la maxime d'office.

Partant, il convient de constater que la mesure de suspension du droit à l'indemnité de chômage d'une durée de 4 jours dès le 2 septembre 2024, prononcée par décision du 13 décembre 2024, est entrée en force.

2.3. Cela étant, et comme cela ressort des considérants qui précèdent, les questions et critiques de la recourante relatives aux décomptes de la Caisse et à la détermination de son gain assuré n'ont jusqu'à présent obtenu aucune réponse formelle de la Caisse, le simple courriel explicatif du 25 février 2025 ne sachant s'apparenter à une décision.

Il convient dès lors de lui transmettre le dossier comme objet de sa compétence, en vue du prononcé d'une décision formelle, sujette à opposition, sur la détermination du gain assuré de la recourante et du délai d'attente applicable, ainsi que sur le décompte de son droit aux indemnités journalières pour le mois de septembre 2024, soit les éléments critiqués par l'assurée le 5 février 2025, dans ce qui aurait pu être considéré comme une opposition contre la décision de restitution du 29 janvier 2025.

2.4. Enfin, certains des arguments soulevés par la recourante dans le cadre de la présente procédure – en particulier le principe de la protection de la bonne foi – s'apparentent à une demande de remise au sens de 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).

Partant, il convient de rappeler que la recourante conservera la possibilité de demander ultérieurement, cas échéant, la remise de l'obligation de restituer le montant demandé par la Caisse.

3.

Sort du recours et frais

3.1. Compte tenu de tout ce qui précède, le recours du 4 juin 2025, en tant qu'il est dirigé contre la décision sur opposition du 7 mai 2025, doit être rejeté, pour autant qu'il n'ait pas été d'emblée sans objet en l'absence de tout véritable intérêt à recourir.

Partant, il est constaté que la suspension du droit à l'indemnité de chômage d'une durée de 4 jours dès le 2 septembre 2024, prononcée par décision du 13 décembre 2024, est entrée en force.

3.2. La cause est adressée à la Caisse pour nouvelle décision sur la détermination du gain assuré de la recourante et du délai d'attente applicable, ainsi que, le cas échéant, pour traitement de la procédure d'opposition contre la décision de restitution du 29 janvier 2025 qui avait été contestée le 5 février 2025.

3.3. En vertu du principe de la gratuité de la procédure, il n'est pas perçu de frais de justice (art. 61 let. f^{bis} LPGA en lien avec l'art. 1 al. 1 LACI).

Vu le sort du recours, il n'est pas alloué d'indemnité à la recourante, qui n'en a du reste pas demandé et qui n'a pas fait appel à un représentant professionnel.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté, pour autant qu'il n'ait pas été d'emblée sans objet.
- II. La cause est transmise à la Caisse publique de chômage pour décision, cas échéant décision sur opposition, au sens des considérants.
- III. Il n'est pas perçu de frais ni 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 10 septembre 2026/isc

Le Président

La Greffière-rapporteure