



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 2026 3

Arrêt du 2 septembre 2026

I^e Cour des assurances sociales

Composition

Président : Marc Boivin
Juges : Marc Sugnaux, Vanessa Thalmann
Greffière-rapporteure : Daniela Herren

Parties

A. _____, recourant

contre

**CAISSE PUBLIQUE DE CHÔMAGE DU CANTON DE FRIBOURG,
autorité intimée**

Objet

Assurance-chômage – *non-entrée en matière sur une demande de
reconsidération – irrecevabilité*

Recours du 5 janvier 2026 contre la décision du 15 décembre 2025

considérant en fait

A. A. _____, né en 1966, travaillait en qualité de chef de vente au sein d'une entreprise active dans le domaine du commerce de produits informatiques et de communication.

Le 31 août 2023, il a été licencié pour le 30 novembre 2023 en raison d'un désaccord lié aux commissions suite au rachat de l'entreprise (dossier de l'autorité intimée, p. 432).

Le 6 novembre 2023, il s'est inscrit au chômage (p. 442).

B. Le 18 mars 2024, l'assuré a contesté auprès de la Caisse publique de chômage le montant du gain assuré. Il a constaté que l'autorité avait évalué celui-ci à CHF 84'504.- en ne tenant compte que de son salaire mensuel de base fixe de CHF 7'042.-, sans y intégrer diverses commissions reçues.

Ainsi, il a soutenu que son salaire annuel s'élevait en réalité à CHF 177'425.- (p. 296).

C. Le 19 mars 2024, la Caisse publique de chômage a relevé que les commissions mentionnées par l'assuré résultaient de contrats décrochés avant le 31 décembre 2022. Dès lors, elles n'entraient pas dans la période de référence pour le calcul du gain assuré et ne pouvaient être prises en compte (p. 294).

D. Le 26 mars 2024, l'assuré, par l'intermédiaire de son avocat, a relevé qu'il avait bénéficié de revenus à hauteur de CHF 177'425.- au moins entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2023, de sorte que son gain assuré devait être fixé au maximum légal de CHF 148'200.- (p. 284, 278).

E. Par décision du 22 mai 2024, confirmée sur opposition le 11 juillet 2024, la Caisse publique de chômage a recalculé le montant du gain assuré et l'a évalué à CHF 8'000.-. Elle a expliqué que, conformément au principe de la survenance, elle avait tenu compte des rémunérations dont le droit avait pris naissance dans la période de référence entre le 1^{er} décembre 2022 et le 30 novembre 2023 (soit dans le délai d'une année précédant le chômage). Ainsi, les commissions résultant de prestations accomplies avant le 1^{er} décembre 2022 ne pouvaient être prises en compte même si elles avaient été versées en 2023. L'autorité a précisé que le fait que ces commissions avaient été soumises aux contributions sociales et fiscales de l'année 2023 ne changeait rien au raisonnement qui précède, l'attribution temporelle de ces revenus obéissant à des critères différents. L'autorité a finalement produit un tableau des éléments salariaux qu'elle a pris en compte pour déterminer le gain assuré et a précisé que le gain assuré pourrait être reconsidéré après connaissance des commissions perçues pour les ventes conclues durant l'année 2023 (p. 172 et 240).

L'assuré n'a pas recouru contre cette décision sur opposition.

F. Six mois plus tard, soit le 20 janvier 2025, il s'est adressé à la Caisse publique de chômage pour contester l'application du principe de survenance, qui pouvait selon lui être extrêmement désavantageux en fonction de la date de licenciement des assurés.

Il a demandé une décision définitive à ce sujet (p. 135).

G. Le 10 février 2025, la Caisse publique de chômage a indiqué que l'application du principe de la survenance était entré en force et que le gain assuré ne pouvait être reconsidéré qu'en cas de

connaissance de nouvelles commissions perçues pour les ventes conclues durant l'année 2023 (p. 128).

Elle refusait, par là même, de rendre une nouvelle décision.

H. Au cours d'un entretien du 1^{er} septembre 2025, l'assuré – qui n'était alors plus représenté – a à nouveau critiqué la décision sur opposition (p. 39).

L'autorité lui a répété que dite décision était entrée en force, rejetant implicitement toute nouvelle demande de son assuré.

I. Le 1^{er} octobre 2025, l'assuré a demandé la « *révision* » de la décision sur opposition du 11 juillet 2024. Il a en substance estimé que celle-ci était entachée d'une erreur manifeste, qu'il existait une incohérence manifeste entre le traitement fiscal et celui du chômage et que la correction de la décision sur opposition était d'une importance notable (p. 38).

J. Le 13 octobre 2025, la Caisse publique de chômage a répété que sa décision sur opposition était entrée en force, que les arguments soulevés avaient déjà été examinés et que l'assuré avait déjà en vain demandé un réexamen (p. 36).

K. Le 1^{er} décembre 2025, l'assuré a contesté le raisonnement de la Caisse publique de chômage, se plaignant nouvellement d'une mauvaise application des conditions de la « *révision* ». Il s'est réservé le droit de porter l'affaire devant les tribunaux, cas échéant devant les autorités de surveillance ou les autorités pénales (p. 15).

Il a transmis son courrier à la Direction de la Caisse « *pour suivi hiérarchique* » (p. 2).

L. Le 15 décembre 2025, la Caisse publique de chômage lui a répété que ses griefs avaient déjà été minutieusement examinés et qu'il aurait eu la possibilité de déposer un recours contre la décision sur opposition du 11 juillet 2024. L'autorité s'est ainsi référée à ses différents courriers et a confirmé le refus d'entrer en matière (p. 1).

M. Par mémoire du 5 janvier 2026, A. _____ recourt par-devant le Tribunal cantonal contre le refus d'entrer en matière du 15 décembre 2025, concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la Caisse publique de chômage pour entrée en matière sur sa demande de « *reconsidération* » et nouvelle décision sur le fond, subsidiairement au constat du déni de justice. En substance, il estime que la décision initiale contient une appréciation erronée d'éléments juridiques déterminants et qu'elle est incohérente et arbitraire. En outre, il soutient que, en refusant d'entrer en matière, l'autorité a empêché tout contrôle judiciaire effectif du fond et l'a privé d'une décision matérielle, de sorte qu'elle s'est rendue coupable d'un déni de justice.

N. Le 28 janvier 2026, la Caisse publique de chômage remet en question la recevabilité du recours. Elle estime que son dernier courrier du 15 décembre 2025 constituait en réalité une énième réponse aux demandes de « *révision/reconsidération* » de l'assuré et ne saurait être assimilée à une décision sujette à recours. L'autorité remarque en outre qu'aucun motif de reconsidération n'est intervenu et que l'assuré aurait dû recourir contre la décision sur opposition s'il entendait contester l'application du principe de la survenance. Si le Tribunal devait estimer que le recours est recevable, alors faudrait-il le rejeter car mal fondé.

O. Le 25 janvier 2026, le recourant soutient que le courrier du 15 décembre 2025 constitue une décision sujette à recours et conteste dans le détail les raisonnements de la Caisse. Il relève

notamment que sa demande de « *reconsidération* » porte sur des éléments qui figurent déjà au dossier et que la Caisse refuse de les réexaminer, ce qui constitue une violation du droit d'être entendu et une erreur manifeste. Le refus d'entrer en matière empêche en outre tout examen au fond de la question du gain assuré.

P. Le 11 mars 2026, la Caisse publique de chômage relève notamment que le recourant cherche à rouvrir artificiellement une voie de droit dont ni lui ni son mandataire n'avaient fait usage en temps utile. Cette omission ne saurait être réparée par la voie de la reconsidération.

Q. Le 2 avril 2026, le recourant conteste les affirmations de la Caisse publique de chômage et répète en substance les éléments déjà soulevés dans ses écritures.

en droit

1.

Dispositions relatives à la reconsidération – Irrecevabilité d'un recours contre un refus d'entrer en matière

Selon l'art. 53 al. 2 de la loi du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), l'assureur peut revenir sur les décisions ou les décisions sur opposition formellement passées en force lorsqu'elles sont manifestement erronées et que leur rectification revêt une importance notable.

1.1. Conformément à un principe général du droit des assurances sociales, l'administration (ou l'assureur) peut reconsidérer une décision formellement passée en force et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée quant au fond, à condition qu'elle soit manifestement erronée et que sa rectification revête une importance notable. Pour juger s'il est admissible de reconsidérer une décision, il faut se fonder sur la situation juridique existant au moment où cette décision a été rendue, compte tenu de la pratique en vigueur à l'époque (arrêt TF 8C_866/2009 du 27 avril 2010 consid. 2.2 et les références citées).

1.2. Selon la jurisprudence, l'administration n'est pas tenue de reconsidérer les décisions qui remplissent les conditions fixées; elle en a simplement la faculté et ni l'assuré ni le juge ne peuvent l'y contraindre (arrêt TF 8C_866/2009 du 27 avril 2010 consid. 2.2 et les références citées ; MOSER-SZELESS/CASTELLA, *in* : Commentaire Romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales, 2e éd., 2025, art. 53, N 88).

Le corollaire en est que les décisions portant sur un refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération – soit lorsque l'autorité se borne à procéder à un examen sommaire de la requête et répète les motifs invoqués dans la décision initiale – ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle en justice.

Un refus d'entrer en matière sur une demande de reconsidération n'est pas incompatible avec la garantie d'un droit à un recours effectif devant une autorité judiciaire, les assurés ayant eu la possibilité d'attaquer la décision initiale devant le tribunal cantonal des assurances compétent.

En outre, les demandes de reconsidération ne sauraient servir à remettre continuellement en cause des décisions administratives entrées en force ou à contourner les règles sur les délais de recours et ébranler de la sorte la sécurité du droit (arrêt TF 8C_866/2009 du 27 avril 2010 consid. 3.3 et les références citées).

1.3. Cependant, lorsque l'administration entre en matière sur une demande de reconsidération et examine si les conditions requises sont remplies, avant de statuer au fond par une nouvelle décision de refus, celle-ci est susceptible d'être attaquée en justice. Le contrôle juridictionnel dans la procédure de recours subséquente se limite alors au point de savoir si les conditions d'une reconsidération (inexactitude manifeste de la décision initiale et importance notable de la rectification) sont réunies (arrêt TF 8C_866/2009 du 27 avril 2010 consid. 2.3 et les références citées).

2.

Discussion

2.1. Après avoir rendu sa décision sur opposition du 11 juillet 2024, la Caisse de chômage a refusé d'entrer en matière sur un réexamen.

Un tel refus ne peut en principe faire l'objet d'un recours, l'autorité judiciaire ne sachant enjoindre l'autorité administrative à reconsidérer ses décisions entrées en force (consid. 1.2 ci-dessus).

La reconsidération n'est en effet qu'une faculté offerte aux autorités.

C'est en vain que le recourant invoque aujourd'hui le déni de justice ou la violation du droit d'être entendu, l'autorité étant parfaitement habilitée à refuser de procéder à un réexamen de la cause.

2.2. Il est relevé que le recourant s'est exprimé à plusieurs reprises dans le cadre de la procédure initiale, avant que la Caisse publique de chômage ne lui notifie sa décision sur opposition.

Il aurait pu contester celle-ci dans le délai de recours de 30 jours mais a choisi de ne pas le faire, de sorte que la décision sur opposition a acquis force de chose décidée.

Il a au contraire attendu six mois avant de revenir vers l'autorité, critiquant à partir de ce moment-là le calcul du gain assuré dans un courrier du 20 janvier 2025.

Par la suite, il a tenté par différents moyens de provoquer un réexamen de la décision sur opposition (courriers, demande d'entretien, demande formelle, plainte auprès de la direction, etc.), ressassant les mêmes griefs.

Remettant en question son premier choix de ne pas recourir, le recourant tente de contourner le principe de sécurité juridique et les règles relatives au délai de recours de 30 jours qu'il a délibérément laissé échoir.

Il est rappelé à cet égard que l'application stricte des règles sur les délais de recours se justifie pour des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (arrêt TF 6B_892/2024 du 13 mai 2025 consid. 1.4 et les références citées).

Elle protège ainsi également la remise en cause perpétuelle des litiges tranchés.

2.3. Quoi qu'il en soit, il est constaté que l'autorité maintient son refus d'entrer en matière sur les différentes demandes du recourant.

Dit refus ne peut s'apparenter à une décision et ne peut dès lors faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

3.

Synthèse et frais

Au vu de tout ce qui précède, le recours est irrecevable.

Il n'est pas perçu de frais de procédure vu la gratuité valant en la matière.

la Cour arrête :

- I. Le recours est irrecevable.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.
- 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 2 septembre 2026/dhe

Le Président

La Greffière-rapporteure