



**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 2023 187

Arrêt du 23 mars 2026

1^e Cour des assurances sociales

Composition

Présidente suppléante : Daniela Kiener
Juges : Marc Sugnaux, Stéphanie Colella
Greffière : Tania Chenaux

Parties

A._____ SA, désormais B._____ SA, recourante,
représentée par Me Luke H. Gillon, avocat

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – remise de l'obligation de restituer des indemnités journalières indûment touchées – condition de la bonne foi

Recours du 25 septembre 2023 contre la décision sur opposition du 23 août 2023

considérant en fait

A. A compter du 24 mars 2020, l'entreprise A. _____ SA, à C. _____, a demandé à plusieurs reprises au Service public de l'emploi (ci-après: SPE) des indemnités de réduction de l'horaire de travail (ci-après: RHT). Par plusieurs décisions successives rendues entre le 1^{er} avril 2020 et le 16 juin 2021, le SPE a octroyé des indemnités RHT pour la période du 24 mars 2020 au 2 décembre 2021.

En date du 23 mars 2022, la société D. _____, agissant au nom du Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après: SECO), a contrôlé le bien-fondé des indemnités perçues par l'entreprise durant la période de validité de l'ordonnance sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus, soit de mars 2020 à août 2021. Trois irrégularités sont ressorties de son rapport. Premièrement, E. _____ avait sollicité des indemnités pour des heures perdues au mois de juin 2020 alors qu'il s'agissait d'une personne disposant de pouvoirs décisionnels déterminants. Deuxièmement, des heures perdues avaient été revendiquées pour trois collaborateurs durant leur délai de résiliation. Troisièmement, l'entreprise ne disposait pas d'un système de contrôle du temps de travail permettant d'établir clairement quelles étaient les heures travaillées, les absences payées ou non, et les heures perdues dues à des facteurs d'ordre économique. Selon le rapport, l'entreprise avait transmis un tableau Excel indiquant, pour chaque collaborateur, les heures journalières à effectuer et les heures perdues, ces dernières correspondant uniquement à une estimation des heures n'ayant pas pu être effectuées.

B. Par décision du 10 août 2022, le SECO a requis de A. _____ SA la restitution des indemnités versées à tort du 24 mars 2020 au 31 août 2021, d'un montant total de CHF 215'712.55, à rembourser à la Caisse publique de chômage du Canton de Fribourg (ci-après: la Caisse). A l'appui de sa décision, il a relevé, en substance, qu'en l'absence d'un système de contrôle du temps de travail fiable ou d'autres documents qui auraient pu justifier que les indemnités RHT perçues pour les heures perdues l'avaient été à bon droit, l'exigence légale relative à la contrôlabilité du temps de travail n'était pas réalisée. Le 14 septembre 2022, A. _____ SA s'est opposée à cette décision.

Par décision sur opposition du 13 février 2023, le SECO a rejeté l'opposition au motif principal que l'entreprise n'avait pas démontré qu'elle disposait d'un système de contrôle du temps de travail fiable durant la période où elle a bénéficié des indemnités RHT sujettes à restitution. Cette décision n'a pas été contestée.

C. En parallèle, le 14 octobre 2022, l'entreprise A. _____ SA a déposé auprès du SECO une demande de remise de l'obligation de rembourser le montant de CHF 215'712.55, demande qui a été transmise au SPE comme objet de sa compétence. A l'appui de sa demande, l'entreprise a produit ses comptes 2021 révisés. Le 2 mai 2023, elle a complété sa demande en se prévalant de sa situation financière difficile et de sa bonne foi, tout en admettant devoir rembourser les indemnités perçues pendant le délai de résiliation des trois collaborateurs, d'un montant de CHF 11'200.-.

Par décision du 23 mai 2023, le SPE a rejeté la demande de remise et exigé la restitution du montant total CHF 215'712.55. En substance, il a estimé que l'entreprise ne pouvait se prévaloir de sa bonne foi. En effet, les informations publiées par le SECO dans sa brochure "*Information aux employeurs: l'indemnité en cas de RHT*" (ci-après: Info Service RHT) mentionnaient clairement que l'employeur

devait rendre compte des heures de travail fournies de façon claire et complète, de sorte qu'une simple estimation basée sur un planning n'était pas suffisante. De plus, quoi que l'entreprise ait pu penser, le SPE n'avait donné aucune garantie sur son système de contrôle lors d'une séance qu'ils avaient eue, qui n'avait d'ailleurs pas été examinée. La condition de la bonne foi faisant défaut, le SPE n'a pas examiné la situation financière de l'entreprise.

Le 21 juin 2023, l'entreprise A. _____ SA s'est opposée à cette décision. Elle a préalablement indiqué qu'elle renonçait tant à la remise des montants des indemnités RHT perçues pour les trois collaborateurs durant leur délai de résiliation qu'à celle des montants correspondant aux indemnités RHT perçues pour E. _____. Pour le reste, elle a réaffirmé avoir, de bonne foi, pensé que son système de contrôle du temps de travail correspondait aux attentes visées par l'Info Service RHT du SECO et a sollicité son audition pour pouvoir présenter ledit système.

Dans sa décision sur opposition du 23 août 2023, le SPE a rejeté l'opposition, confirmé sa décision du 23 mai 2023 et exigé la restitution de la somme de CHF 215'712.55.

D. Contre cette dernière décision, A. _____ SA interjette un recours auprès du Tribunal cantonal le 25 septembre 2023 en concluant, sous suite de dépens, principalement, à l'admission de sa demande de remise, sous déduction des indemnités perçues pendant le délai de congé des trois collaborateurs et pour E. _____. Subsidiairement, elle demande l'annulation de la décision attaquée. En tout état de cause, elle conclut à ce que l'exigence de restitution de la somme de CHF 215'712.55 soit déclarée nulle, subsidiairement annulée.

A l'appui de son recours, elle invoque d'abord une violation de son droit d'être entendu à deux égards, à savoir qu'elle n'aurait pas eu accès à certains documents du dossier du SPE et que sa demande d'audition par le SPE n'aurait pas été traitée. Elle précise également que, comme la fixation du montant de la restitution incombe au SECO, le SPE n'était pas compétent pour exiger la restitution de CHF 215'712.55; la décision attaquée devrait donc être déclarée nulle, respectivement annulée, sur ce point. Sur le fond, elle se prévaut de sa bonne foi et de la situation extrêmement difficile dans laquelle la mettrait la restitution des indemnités litigieuses. A titre de mesure d'instruction, elle sollicite son audition pour exposer sa bonne foi quant à la mise en place d'un système de contrôle des heures et, préalablement à ladite audition, la possibilité de consulter le dossier.

Dans ses observations du 17 novembre 2023, le SPE conclut au rejet du recours, soulignant que la recourante a eu accès à toutes les pièces de son dossier en lien avec la décision du SECO, que le droit d'être entendu n'induit pas un droit à être entendu oralement, et que lorsqu'il a statué, il possédait tous les renseignements dont il avait besoin. Eu égard à la bonne foi de l'intéressée, il renvoie aux passages pertinents de la décision du SECO du 10 août 2022.

Dans sa détermination du 4 décembre 2023, A. _____ SA maintient son recours et ses offres de preuve. L'entreprise précise que, comme la décision du SECO du 10 août 2022 a été remplacée par celle du 13 février 2023, le SPE ne peut renvoyer à celle-là dans ses observations.

En mars et avril 2024, une copie des dossiers du SPE et de la Caisse a été remise à la recourante.

Dans une détermination spontanée du 5 juin 2024, celle-ci formule, sous la plume de son nouveau mandataire, de nouvelles conclusions sous suite de frais et dépens, précisant qu'elles ne valent nullement renonciation à une conclusion figurant dans son recours du 25 septembre 2023. A titre principal, elle conclut désormais à la nullité, respectivement à l'annulation, de la décision rendue le

23 août 2023 et à l'admission de sa requête de remise de la somme de CHF 215'712.55. Subsidiairement, elle conclut à la nullité, respectivement à l'annulation, de la décision attaquée et au renvoi de la cause au SPE pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Elle réaffirme sa bonne foi et la situation extrêmement délicate dans laquelle la placerait la restitution des indemnités litigieuses. A titre de mesures d'instruction visant à établir sa bonne foi et sa situation économique actuelle, elle sollicite la production du dossier du SPE – dans la mesure où celui produit est incomplet – et l'audition de trois représentants, anciens ou actuels, de l'entreprise.

En novembre 2024, les parties ont entamé des négociations qui n'ont toutefois pas abouti.

Par publication dans la Feuille officielle du 8 janvier 2026, la société A. _____ SA a transféré son siège social à F. _____ et modifié sa raison sociale à B. _____ SA.

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.

1.1. Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente selon l'art. 58 al. 1 de la loi fédérale 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 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), par une société directement touchée par la décision attaquée et dûment représentée, le recours est recevable.

1.2. En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déférée en justice par la voie d'un recours (cf. ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Ce principe est formalisé à l'art. 81 al. 3 du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), qui énonce que dans son mémoire, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet d'une procédure antérieure (cf. ég. arrêt TC FR 605 2024 79 du 12 juin 2025 consid. 1.2).

En l'espèce, les conclusions formulées par la recourante dans ses dernières déterminations spontanées portant sur la remise du montant total des indemnités perçues entre mars 2020 et août 2021 ne sont pas recevables. En effet, au cours de la procédure d'opposition, l'objet de la contestation devant le SPE s'est réduit pour exclure la question de la remise des montants perçus durant le délai de résiliation des trois collaborateurs et ceux perçus pour E. _____, pour lesquels la recourante a confirmé admettre le principe de la restitution et renoncé à la remise de son obligation de restituer dans son recours (mémoire de recours, p. 8). Partant, elle a expressément renoncé à la remise de ces derniers montants et ne peut désormais plus conclure – respectivement modifier ses conclusions initiales – à la remise intégrale de la somme de CHF 215'712.55. Sous cette réserve, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

A titre liminaire, la recourante se prévaut de la nullité de la décision attaquée en ce qu'elle exige la restitution de CHF 215'712.55. Selon elle, seul le SECO – et non le SPE – est compétent pour fixer le montant de la restitution.

2.1. Selon les art. 95 al. 3 LACI et 119 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), il appartient à l'autorité cantonale du canton dans lequel l'assuré était domicilié lorsque la décision de restitution lui a été notifiée d'accorder la remise.

2.2. La nullité absolue d'une décision peut être invoquée en tout temps devant toute autorité et doit être constatée d'office (ATF 145 III 436 consid. 2.4; arrêt TF 8C_96/2020 du 15 octobre 2020 consid. 5.3). Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer ainsi qu'une erreur manifeste de procédure (ATF 129 I 361 consid. 2.1 et les arrêts cités).

2.3. En l'espèce, il est établi que la recourante avait son siège social dans le canton de Fribourg lors de la notification de la décision de restitution du SECO, de sorte que le SPE était bien l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande de remise et rendre la décision attaquée. Contrairement à ce que semble penser l'intéressée, ladite décision ne porte ni sur le principe ni sur l'étendue de la restitution du montant de CHF 215'712.55, qui faisait l'objet de la procédure, distincte, menée par le SECO qui a abouti à la décision sur opposition du 13 février 2023, désormais définitive. Ainsi, lorsque le dispositif de la décision attaquée énonce, après avoir expressément rejeté l'opposition et confirmé la décision de refus de remise du SPE du 23 mai 2023, que la recourante est, partant, tenue de restituer le montant de CHF 215'712.55, il ne fait que rappeler la situation juridique telle qu'elle résulte de la décision sur opposition confirmant l'exigence de restitution du montant litigieux. Le SPE n'a ainsi nullement outrepassé sa compétence matérielle et le grief y relatif, mal fondé, doit donc être rejeté.

3.

Au titre de mesures d'instruction, la recourante sollicite l'audition tant de ses (anciens) collaborateurs en charge des requêtes RHT, pour présenter son système du contrôle des heures, que de son administrateur, pour confirmer sa situation financière difficile.

3.1. Conformément à l'art. 59 al. 2 CPJA, l'autorité doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence. Selon la jurisprudence, dans le cadre d'une appréciation anticipée des preuves, l'autorité peut renoncer à l'administration d'une preuve offerte, s'il appert, notamment, qu'elle n'est pas de nature à emporter sa conviction, au vu du dossier à sa disposition. Cette garantie constitutionnelle n'empêche ainsi pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; arrêt TC FR 605 2018 36 du 5 août 2019 consid. 2.1).

Par ailleurs, à teneur de l'art. 91 al. 1 CPJA, si les parties le demandent ou si le règlement de l'affaire le requiert, le Tribunal cantonal et les commissions de recours qui statuent en dernière instance cantonale ordonnent des débats.

3.2. En l'espèce, la Cour relève que la recourante a largement eu l'occasion de faire état par écrit – notamment au travers de ses différentes déterminations spontanées – de tous ses arguments et explications relatifs à la conformité de son système de contrôle des heures de travail, à sa bonne foi dans ce contexte, et à sa situation financière. Par ailleurs, on ne voit pas en quoi des renseignements donnés ultérieurement au moyen de témoignage pourraient pallier l'absence de documents propres à déterminer l'horaire de travail des employés, ce qui constitue précisément le reproche fait à la recourante. L'audition d'actuels ou anciens collaborateurs ayant participé à l'établissement des demandes RHT ou entretenu des contacts avec les représentants du SPE n'apparaît ainsi guère utile et, s'agissant de sa situation économique, les éléments comptables ressortant des rapports de révision fournis sont suffisants. Partant, au terme d'une appréciation anticipée des preuves proposées, la Cour rejette les mesures d'instruction requises par l'intéressée, étant souligné que son audition ne saurait être interprétée comme une demande de débats publics au sens de l'art. 91 CPJA, ce qu'elle ne prétend du reste pas.

4.

Dans un grief d'ordre formel, la recourante se plaint de diverses violations du droit d'être entendu.

4.1. Selon les art. 29 al. 2 Cst et 42 LPGA, les parties ont le droit d'être entendues. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, en particulier, le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (arrêt TF 8D_2/2021 du 23 septembre 2022 consid. 5.1).

Une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (ATF 146 III 97 consid. 3.5.2; arrêt TF 2C_183/2024 du 14 novembre 2024 consid. 4.1).

4.2. En l'espèce, la recourante allègue d'abord qu'elle n'a jamais eu accès à l'intégralité du dossier du SPE, car trois lots de pièces en auraient été retirées (mémoire de recours, p. 3). Il s'agirait, premièrement, de pièces auxquelles le SECO s'est référé lors de la procédure de restitution – à savoir des fiches de salaires d'un employé qui reflèteraient la prise d'un solde d'heures supplémentaires qui ne figurent toutefois pas sur le tableau Excel du temps de travail fourni – et qui sont mentionnées dans la décision attaquée. A ce propos, la Cour relève que la mention desdites pièces dans la décision litigieuse ne procède que d'une reprise littérale du contenu de la décision sur opposition du SECO du 13 février 2023 et ne vise qu'à établir et rappeler les faits pertinents. Or, cette décision du SECO n'ayant pas été contestée, elle est entrée en force et les faits qui y sont constatés, respectivement les pièces sur lesquelles ils reposent, ne peuvent plus être remis en cause dans le cadre de la présente procédure de remise. Conformément aux trois étapes distinctes régissant la procédure de restitution des prestations (cf. arrêt TF 9C_294/2023 du 20 décembre

2023 consid. 4.3), l'intéressée doit donc se laisser imputer ces faits sans que cela ne puisse être constitutif d'une quelconque violation de son droit d'être entendue.

La recourante allègue ensuite que certains courriels échangés entre le SPE et la Caisse de chômage relatifs à l'octroi d'indemnités RHT pour le mois de septembre 2020 ne figurent pas au dossier du SPE (détermination spontanée du 5 juin 2024, p. 4). Sur ce point, la Cour constate que la recourante était en copie desdits courriels – qu'elle a d'ailleurs produits – et, partant, qu'elle en a eu connaissance et était en mesure, si elle l'estimait nécessaire, de se prononcer sur leur contenu. Dès lors, aucune violation de son droit d'être entendu ne saurait non plus être retenue sous cet angle.

L'intéressée relève enfin que le procès-verbal d'une séance qui s'est tenue entre son représentant, sa fiduciaire et un collaborateur du SPE concernant la conformité de son système de contrôle du temps de travail ne figure pas au dossier du SPE (mémoire de recours, p. 3; détermination spontanée du 5 juin 2024, p. 4). A cet égard, si la tenue de cette séance n'est pas contestée par les parties, la recourante ne prétend ni ne démontre qu'un tel procès-verbal aurait été rédigé ou qu'elle aurait été invitée à s'exprimer sur son contenu. De plus, les parties ne contestent pas non plus que, lors de cette séance, le SPE a validé une augmentation de la perte d'emploi de 20% à 50%. Or, savoir si une telle validation était susceptible de conforter la bonne foi de la recourante, comme elle l'allègue, est une question d'appréciation qui ne relève pas du droit d'être entendu mais du fond du litige et sera examinée ci-dessous (cf. *infra* consid. 7.3.3.).

4.3. Le recourante allègue également que le SPE ne pouvait refuser de l'auditionner. Sur ce point, il sied de rappeler que l'intéressée ne bénéficiait d'aucun droit à être entendu oralement par le SPE avant qu'une décision ne soit prise et qu'elle a eu plusieurs occasions de lui expliquer le fonctionnement de son système de contrôle du temps de travail. Au demeurant, elle s'est largement déterminée sur ce point dans son recours et ses déterminations ultérieures. Partant, même si une violation de son droit d'être entendu devait être admise, un renvoi de la cause à l'autorité intimée pour qu'elle l'auditionne constituerait une vaine formalité. Dans ces circonstances, aucune violation du droit d'être entendu ne saurait être retenue et le grief y relatif, mal fondé, doit être rejeté.

5.

Le présent litige porte sur la remise de l'obligation de restituer les indemnités RHT indûment perçues par la recourante du 24 mars 2020 au 31 août 2021, singulièrement sur le point de savoir si cette dernière remplit la condition de la bonne foi, étant rappelé que le principe et l'étendue de ladite restitution ont été définitivement tranchés par la décision sur opposition du SECO du 13 février 2023.

6.

6.1. Selon l'art. 25 al. 1 LPGA, auquel renvoie l'art. 95 al. 1 LACI, les prestations indûment touchées doivent être restituées (1^{ère} phrase). La restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile (2^{ème} phrase). Ces deux conditions matérielles – bonne foi et situation difficile – sont cumulatives et leur réalisation est nécessaire pour que la remise de l'obligation de restituer soit accordée (ATF 126 V 48 consid. 3c; arrêt TF 8C_441/2023 du 21 décembre 2023 consid. 3.2.1).

6.1.1. Selon la jurisprudence, l'ignorance, par le bénéficiaire des prestations, du fait qu'il n'avait pas droit aux prestations ne suffit pas pour admettre sa bonne foi. Il faut bien plutôt que le requérant ne se soit rendu coupable, non seulement d'aucune intention malicieuse, mais aussi d'aucune négligence grave. Il s'ensuit que la bonne foi, en tant que condition de la remise, est exclue d'emblée

lorsque les faits qui conduisent à l'obligation de restituer – par exemple une violation du devoir d'annoncer ou de renseigner – sont imputables à un comportement dolosif ou à une négligence grave. En revanche, le bénéficiaire peut invoquer sa bonne foi lorsque l'acte ou l'omission fautifs ne constituent qu'une violation légère de l'obligation d'annoncer ou de renseigner (ATF 138 V 218 consid. 4 et les références citées; arrêt TF 9C_43/2020 du 13 octobre 2020 consid. 3).

Il y a négligence grave quand un ayant droit ne se conforme pas à ce qui peut raisonnablement être exigé d'une personne capable de discernement dans une situation identique et dans les mêmes circonstances (ATF 110 V 176 consid. 3d; arrêt TF 8C_640/2023 du 19 avril 2024 consid. 5.2). La bonne foi doit être niée quand l'enrichi pouvait, au moment du versement, s'attendre à son obligation de restituer, parce qu'il savait ou devait savoir, en faisant preuve de l'attention requise, que la prestation était indue (ATF 130 V 414 consid. 4.3; arrêt TF 9C_319/2013 du 27 octobre 2013 consid. 2.2). Les comportements excluant la bonne foi ne sont pas limités aux violations du devoir d'annoncer ou de renseigner; peuvent entrer en ligne de compte également d'autres comportements, notamment l'omission de se renseigner auprès de l'administration (arrêt TF 8C_664/2023 du 15 juillet 2024 consid. 6.2 et les références citées). La mesure de l'attention nécessaire qui peut être exigée doit être jugée selon des critères objectifs, où l'on ne peut occulter ce qui est possible et raisonnable dans la subjectivité de la personne concernée (faculté de jugement, état de santé, niveau de formation, etc.; ATF 138 V 218 consid. 4).

6.1.2. S'agissant des entreprises ayant perçu l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, la jurisprudence précise que le défaut de système permettant de contrôler les horaires de travail ou la perte des documents ayant trait à ces éléments exclut en principe la bonne foi (arrêts TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 3.2; 8C_823/2016 du 14 juillet 2017 consid. 2; cf. ég. RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 43 ad art. 95). En effet, l'obligation de contrôle par l'employeur de la perte de travail résulte de la nature même de l'indemnité en cas de RHT: du moment que le facteur déterminant est la réduction de l'horaire de travail (cf. art. 31 al. 1 LACI) et que celle-ci se mesure nécessairement en proportion des heures normalement effectuées par les travailleurs (cf. art. 32 al. 1 let. b LACI), l'entreprise doit être en mesure d'établir, de manière précise et si possible indiscutable, à l'heure près, l'ampleur de la réduction donnant lieu à l'indemnisation pour chaque assuré bénéficiaire de l'indemnité (arrêt TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 6.2). La perte de travail pour laquelle l'assuré fait valoir ses droits est ainsi réputée suffisamment contrôlable uniquement si les heures effectives de travail peuvent être contrôlées pour chaque jour: c'est la seule façon de garantir que les heures supplémentaires qui doivent être compensées pendant la période de décompte soient prises en considération dans le calcul de la perte de travail mensuelle (arrêt TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 6.2).

Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a précisé que les heures de travail ne doivent pas nécessairement être enregistrées mécaniquement ou électroniquement. Une présentation suffisamment détaillée et un relevé quotidien en temps réel des heures de travail au moment où elles sont effectivement accomplies sont toutefois exigés (arrêts TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 6.2; 8C_789/2023 du 8 janvier 2025 consid. 6.2.2; 8C_681/2021 du 23 février 2022 consid. 3.3). De telles données ne peuvent pas être remplacées par des documents élaborés par après. En effet, l'établissement *a posteriori* d'horaires de travail ou la présentation de documents signés après coup par les salariés contenant les heures de travail effectuées n'ont pas la même valeur qu'un enregistrement simultané du temps de travail et ne satisfont pas au critère d'un horaire suffisamment contrôlable au sens de l'art. 31 al. 3 let. a LACI. Cette disposition vise à garantir que les pertes d'emploi soient effectivement vérifiables à tout moment pour les organes de

contrôle de l'assurance-chômage (ATF 150 V 249; arrêts TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 6.2; 8C_789/2023 précité consid. 6.2.2; 8C_699/2022 du 15 juin 2023 consid. 5.1.2).

6.1.3. La jurisprudence a également précisé que les circonstances liées à la pandémie de COVID-19 n'impliquent aucune modification des principes développés ci-dessus. Ainsi, le Tribunal fédéral a plus particulièrement conclu à une négligence grave, excluant la bonne foi sous l'angle de la remise de l'obligation de restituer, à l'égard d'une société qui n'avait mis en place aucun système de contrôle du temps de travail des collaborateurs pour lesquels elle avait requis des indemnités en cas de RHT liées à la pandémie, nonobstant les informations reçues à cet égard dans le préavis de RHT, la décision de l'autorité intimée et les décomptes de mars à mai 2020 (arrêt TF 8C_441/2023 du 21 décembre 2023 consid. 5.2).

Dans ce même contexte, le Tribunal fédéral a tenu pour insuffisant le système de contrôle du temps de travail mis en place par une entreprise, sur la base de listes Excel tenues pour chaque collaborateur ne contenant que les heures travaillées mais ne saisissant pas des informations telles que d'éventuelles heures supplémentaires, des heures perdues pour des raisons économiques ou des absences, alors même que le dossier comportait différentes pièces attestant d'absences pour cause d'accident et de maladie (arrêt TF 8C_16/2024 du 9 juillet 2024 consid. 6.1).

Le Tribunal fédéral a également considéré être en présence d'un simple relevé des absences et non d'un système de contrôle des heures effectives accomplies par les employés, à l'égard d'un tableau mentionnant uniquement le début et la fin de la période durant laquelle l'employé était absent du travail – pour des motifs tels que la RHT, les vacances, la maladie ou l'accident – mais ne comportant pas de précision quant aux heures effectuées par les employés concernés; notamment, aucune rubrique n'indiquait le début ou la fin du travail, seules les mentions "matin" et "soir" servant d'indication horaire (arrêt TF 8C_789/2023 du 8 janvier 2025 consid. 6.5.2).

Enfin, examinant un système de contrôle du temps de travail consistant en des tableaux Excel établis nominativement pour chaque collaborateur et contenant, pour chaque jour du mois, l'indication du total d'heures de travail fournies par le travailleur impliqué et la mention des projets et/ou des clients concernés par les heures comptabilisées, le Tribunal fédéral a également estimé qu'il ne s'agissait pas d'un système permettant un contrôle des heures effectivement accomplies par les employés ou un contrôle de ces heures. Ces listes ne contenaient en effet aucun détail quant aux heures de début et de fin des différentes plages de travail effectuées, ni aucune précision quant à d'éventuelles heures supplémentaires, des heures perdues pour des raisons économiques ou des absences, ce qui ne permettait aucun contrôle des heures effectives accomplies par les employés de la société (arrêt TF 8C_163/2025 du 15 octobre 2025 consid. 4 et 6.2).

6.2. A teneur de l'art. 27 al. 1 LPGA, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations.

6.2.1. S'agissant d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, le Tribunal fédéral considère, de jurisprudence constante, que la brochure Info Service RHT du SECO satisfait à l'obligation de renseigner prévue à l'art. 27 al. 1 LPGA (arrêt TF 8C_375/2007 du 28 septembre 2007 consid. 2.2). La jurisprudence précise que ni les caisses ni les services cantonaux ne sont tenus d'effectuer des contrôles réguliers et systématiques lors de l'envoi de la demande de prestations ou lors de leur versement. Les autorités ne sont pas non plus tenues d'indiquer à l'employeur que les calculs effectués ne sont pas suffisants au regard des conditions légales du droit aux prestations.

Le versement répété des prestations ne permet donc pas à l'employeur de croire qu'il est protégé de bonne foi et qu'un remboursement ultérieur est exclu en présence d'irrégularités (arrêt TF 8C_681/2021 du 23 février 2022 consid. 3.6 et les références citées).

6.2.2. Il appartient en outre à chaque employeur qui souhaite demander l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail de s'informer sur les prescriptions légales, en consultant les brochures explicatives et les formulaires de demande avec la diligence requise, et de se renseigner en cas de doute auprès des autorités compétentes (cf. arrêt TAF B_2835/2022 du 23 octobre 2024 consid. 4.1.1 et les références citées). Les employeurs doivent poser à l'administration les questions nécessaires lorsqu'ils ont (ou devraient avoir) un doute quant à leur pratique en matière d'indication de l'horaire normal et de l'horaire réduit dans les documents de contrôle (arrêt TF C 110/01 du 23 janvier 2002 consid. 4d). Ce n'est que si l'employeur pose les questions nécessaires et se conforme aux réponses reçues qu'il peut être protégé dans sa bonne foi dans l'hypothèse de réponses erronées données par l'administration (arrêt TF C 139/03 du 21 novembre 2003; cf. ég. RUBIN, précité, n. 43 ad art. 95 LACI).

7.

7.1. Dans son recours et ses déterminations ultérieures, la recourante explique disposer d'un système informatique de planification des heures de travail de ses employés (G._____). Ainsi, selon un planning préétabli, elle peut fixer à l'avance les heures de travail que chaque employé doit effectuer en fonction des mandats reçus de ses clients. Une fois que la tâche et l'horaire ont été affectés à un employé dans ledit système de planning, l'employé qui a accompli le même nombre d'heures que celui indiqué *a priori* dans le planning ne procède à aucune modification dans le système. En revanche, si l'employé a accompli un nombre d'heures différent de celui prévu, il modifie directement les heures de travail indiquées dans le système de planning, en augmentant ou en réduisant *a posteriori* le nombre d'heures initialement affecté à sa tâche et en motivant et documentant ce changement. La recourante est alors informée de cette modification par une notification de son système informatique et doit la valider. En comparant ensuite les heures initialement planifiées et celles effectivement travaillées, elle est en mesure d'indiquer, dans un tableau Excel transmis à la Caisse, les heures perdues du fait de la pandémie. Partant, l'intéressée estime que son système est suffisamment similaire à une liste d'heure de présence et, dès lors, qu'elle pouvait, de bonne foi, estimer qu'elle respectait ses obligations légales.

Pour sa part le SPE, qui fait sienne la motivation de la décision sur opposition du SECO du 13 février 2023 et la complète, retient que les heures de travail initialement indiquées dans le système de planning ne correspondent qu'à une projection d'heures qui pourraient *a priori* être effectuées, mais qu'aucun relevé *a posteriori* des heures effectivement travaillées n'est tenu ni fourni. En effet, lors du contrôle effectué le 23 mars 2022, la recourante n'a pas été capable de produire le détail des heures travaillées par ses employés dès le 24 mars 2020, respectivement la véracité et l'ampleur des heures perdues mentionnées dans les tableaux Excel. Partant, les heures perdues mentionnées dans lesdits tableaux ne sont que des estimations qui, au demeurant, ne reflètent pas la réalité. Sur ce point, le SPE souligne que les heures indiquées dans les tableaux ne distinguent pas clairement les heures travaillées, d'absence (payées ou non) et perdues pour motifs économiques, d'une part, et qu'elles divergent des heures indiquées sur les fiches de salaire de certains employés. Or, l'entreprise ne peut reporter sa responsabilité quant à la véracité des décomptes d'heures sur ses employés car, en tant que détentrice du droit à l'indemnité, c'est à elle

qu'incombe l'obligation de contrôler les heures perdues avant d'envoyer sa demande à la Caisse. Partant, il s'agit d'une négligence grave et la recourante ne peut invoquer sa bonne foi.

7.2. En l'espèce, la Cour retient, à l'instar de l'autorité intimée et du SECO avant elle, que le système de contrôle du temps de travail mis en place par la recourante (G. _____ et tableaux Excel) ne permet pas de contrôler postérieurement et de manière fiable, au sens où l'entend la jurisprudence fédérale, les horaires de travail précis de ses employés durant les mois litigieux, ce qui constitue une négligence grave qui suffit à exclure sa bonne foi.

Il n'est en effet pas contesté que l'intéressée n'a simplement pas été en mesure de produire des extraits de son système de planning permettant de vérifier les heures de travail planifiées pour chaque collaborateur, les (éventuelles) corrections apportées par ces derniers dans ledit système et les motivations y relatives, ou encore les (éventuelles) validations de telles corrections, et ce tant lors du contrôle du 23 mars 2022, lors de la procédure d'opposition à la décision de restitution, et encore lors de la présente procédure. S'agissant des tableaux Excel récapitulatifs, ils ne contiennent aucun détail quant aux heures de début et de fin du travail effectué ni aucune précision claire quant aux (éventuelles) heures supplémentaires, heures perdues pour des raisons économiques ou absences. Or, la seule indication, pour chaque collaborateur et chaque jour du mois, d'un total d'heures de travail non vérifiable ne constitue pas un système permettant un contrôle des heures effectivement accomplies par les employés ou un contrôle de ces heures, au sens de la jurisprudence précitée (cf. *supra* consid. 6.1.3). Partant, la Cour retient que la recourante ne s'est pas conformée à ses obligations légales et, ce faisant, a commis une négligence grave.

Dans ce contexte, savoir si l'absence de toute pièce susceptible d'étayer les heures de travail effectivement fournies s'explique par le fait que la recourante n'en dispose pas ou plus – par exemple parce que son système de planning ne permettrait pas de journalisation ou d'enregistrements des changements apportés – voire qu'elle ait omis de les produire, n'est pas pertinent; cela n'en contrevient pas moins aux exigences légales en matière d'obtention de mesures RHT et n'en constitue pas moins une négligence grave. Au demeurant, les divergences entre les heures indiquées sur les tableaux Excel et celles figurant sur les fiches de salaires de certains employés – que la recourante ne conteste pas – corroborent au besoin le constat selon lequel le système de planning ne rend pas la perte de travail suffisamment vérifiable.

7.3. Les autres arguments soulevés par l'intéressée ne permettent pas d'aboutir à un autre constat.

7.3.1. Tout d'abord, le recourante ne peut rien tirer du fait que la Caisse lui a alloué les indemnités RHT sans lui indiquer ni l'informer que les tableaux Excel produits n'étaient pas suffisants au regard des conditions légales du droit à l'indemnité. En effet, la Caisse n'a pas à vérifier de manière approfondie, au moment du dépôt du préavis ou en cours d'indemnisation, si toutes les conditions du droit à l'indemnité sont remplies (cf. *supra* consid. 6.2.1). Elle ne dispose alors pas forcément de toutes les informations nécessaires sur la méthode de contrôle du temps de travail instaurée par l'employeur, puisque celui-ci ne doit pas remettre les documents y relatifs au moment du préavis de réduction de l'horaire de travail, mais les conserver en vue d'éventuels contrôles subséquents. Lors d'un tel contrôle, c'est donc bien à l'employeur qu'il incombe de communiquer à l'administration, à sa demande, tous les documents et informations nécessaires à un examen approfondi du droit à l'indemnité et, en ce sens, c'est lui qui supporte le fardeau de la preuve. En l'espèce, comme la recourante ne nie pas ne pas avoir été en mesure de fournir des justificatifs des heures effectivement

accomplies par ses employés, elle ne saurait faire supporter le fardeau de ses propres manquements à la Caisse.

7.3.2. La recourante ne peut davantage être suivie lorsqu'elle explique avoir légitimement pensé que les tableaux Excel fournis suffisaient à respecter ses obligations légales. D'une part, la Cour relève que l'intéressée admet avoir été informée de son devoir de mettre en place un système de contrôle (mémoire de recours, p. 4).

D'autre part, la lecture des préavis de RHT, des décisions concernant l'indemnité RHT et de la brochure Info-Service RHT permet de retenir qu'elle devait raisonnablement s'attendre à ce que de tels tableaux ne satisfont pas aux exigences mentionnées dans ces documents. En effet, dans ses formulaires de préavis de RHT des 23 mars 2020, 31 août 2020, 20 novembre 2020, 16 février 2021 et 24 mai 2021, la recourante reconnaît expressément devoir effectuer un contrôle du temps de travail auprès des travailleurs touchés par une RHT qui *"inclut les heures effectuées quotidiennement, les éventuelles heures en plus et les heures perdues pour des raisons d'ordre économique ainsi que toutes les autres absences (p.ex. vacances, absences en cas de maladie, d'accident, de service militaire)"* (dossier de la Caisse, pp. 282, 234, 173, 144, 108). Lesdits formulaires l'invitent en outre à lire la brochure Info-Service du SECO qui précise les conditions auxquelles le contrôle du temps de travail effectué par l'entreprise doit satisfaire (question 7 de la brochure). Par ailleurs, les décisions successives d'octroi d'indemnités RHT comprennent les mêmes informations (dossier de la Caisse, pp. 277, 218, 169, 133, 101) et les formulaires de demande d'indemnité RHT remplis par l'intéressée entre mars 2020 et octobre 2021 attirent aussi son attention sur le fait que *"les informations communiquées concernant les heures à effectuer normalement, les heures perdues pour des raisons économiques ainsi que la somme des salaires doivent être attestées par des justificatifs adéquats fournis par l'entreprise, p.ex. liste d'heures et journaux de salaires"* (p.ex. dossier de la Caisse, p. 162).

Dès lors, au vu des déclarations de la recourante et des explications contenues dans ces documents, elle pouvait et devait, en sa qualité d'employeur se conformant aux dispositions en matière d'assurance-chômage (art. 88 al. 1 let. c LACI), se rendre compte que le contrôle du temps de travail mis en place en son sein n'était pas propre, en soi, à établir la perte de travail indemnisable à teneur des conditions légales. En outre, si elle devait ne pas avoir compris son obligation, ce qui est douteux au vu du texte clair de ces documents, il lui appartenait de prendre contact avec l'intimée ou une autre autorité qui aurait été à même de répondre à ses questions (cf. *supra* consid. 6.2.2). A tout le moins aurait-elle dû s'assurer, auprès de l'intimée, que le système qu'elle appliquait et qu'elle estimait suffisant était admis pour retenir les heures à indemniser.

7.3.3. Enfin, l'argument de la recourante selon lequel, lors d'une séance avec le SPE, ce dernier l'aurait confortée dans l'idée que son système de contrôle était conforme aux exigences légales et, partant, qu'elle était de bonne foi, ne convainc pas davantage.

Tout d'abord, la recourante tient des propos partiellement contradictoires dans son recours, où elle affirme que lors de cette séance, les collaborateurs du SPE *"n'ont pas donné d'assurance quelconque et spécifiques des art. 5 al. 3 et 9 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101)"* (mémoire de recours, p. 7). Ensuite, le SPE a indiqué, s'agissant de cette séance, que le système de contrôle du temps de travail de la recourante n'avait pas été examiné, car *"seul le taux de la perte d'emploi du décompte de septembre a été validé"*, ce dernier passant de 20% à 50% (décision attaquée, p. 7). La recourante ne contredit pas cette affirmation mais explique que suite à cette validation, ses représentants *"étaient persuadés que les informations qui avaient été données [aux représentants*

*du SPE] confirmaient l'adéquation de leur organisation et des mesures prises". Or, dans la mesure où l'intéressée admet n'avoir jamais soumis son système de contrôle du temps de travail pour approbation au SPE, d'une part, et qu'il n'est pas contesté que ce dernier ne l'a jamais formellement examiné, respectivement validé, d'autre part, elle ne remplit pas les exigences jurisprudentielles lui permettant de se prévaloir de sa bonne foi sous cet angle (cf. *supra* consid. 6.2.2) et ne peut, à plus forte raison, reprocher au SPE les déductions (erronées) auxquelles elle a elle-même procédé au terme de cette séance.*

7.4. Il ressort de ce qui précède que la première des deux conditions cumulatives à la remise n'est pas remplie. Dès lors, c'est à bon droit que l'intimée a rejeté la demande de remise de la recourante, et les difficultés invoquées pour rembourser la somme litigieuse compte tenu de sa situation financière n'y changent rien. Partant, la question de savoir si la restitution la mettrait dans une situation matérielle difficile peut demeurer ouverte.

8.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité, et la décision sur opposition du 23 août 2023 confirmée.

En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (art. 61 let. f^{bis} LPGA), il n'est pas perçu de frais de justice.

Finalement, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante qui succombe (art. 61 let. g LPGA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
Partant, la décision sur opposition du Service public de l'emploi du 23 août 2023 est confirmée.
- 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 23 mars 2026/cos

La Présidente suppléante

La Greffière