



**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 2024 23

Arrêt du 27 février 2025

1^e Cour des assurances sociales

Composition

Président : Marc Boivin
Juges : Stéphanie Colella, Vanessa Thalmann
Greffière-rapporteure : Maude Favarger

Parties

A. _____, recourant

contre

SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, autorité intimée

Objet

Assurance-chômage – aptitude au placement

Recours du 22 janvier 2024 contre la décision sur opposition du 22 décembre 2023

considérant en fait

A. A. _____, né en 1990, chef de projet, domicilié à B. _____, prétendait à des indemnités de chômage depuis le 23 février 2023 (troisième délai-cadre d'indemnisation).

Le 1^{er} mai 2023, il n'a fourni, sans excuse valable, aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023. Pour ces faits, le Service public de l'emploi (SPE) l'a suspendu pour une durée de 8 jours pour faute légère par décision du 14 juillet 2023. Cette décision n'a pas été contestée.

Le 31 mai 2023, le précité ne s'est pas présenté, sans excuse valable, à son entretien de suivi. En outre, le 1^{er} juin 2023, il n'a fourni, sans excuse valable, aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois de mai 2023. Pour ces faits, le SPE l'a sanctionné, par deux décisions distinctes datées du 17 août 2023, d'une part, pour faute légère pour une durée de 7 jours, et, d'autre part, pour faute de gravité moyenne pour une durée de 16 jours. Ces décisions n'ont pas non plus été contestées.

Pour la période de contrôle de juin 2023, l'intéressé n'a, à nouveau, fourni aucune preuve de recherches d'emploi. Pour ces faits, le SPE l'a suspendu, par décision du 30 août 2023, pour une durée de 24 jours dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage pour faute de gravité moyenne. Le précité n'a pas contesté cette décision.

Le 10 juillet 2023, l'intéressé ne s'est pas présenté à un entretien de suivi sans avoir avisé son conseiller en personnel de son indisponibilité. Par décision du 23 octobre 2023, le SPE l'a suspendu dans l'exercice de son droit aux indemnités pour une durée de 5 jours pour faute légère. Cette décision n'a pas non plus été contestée.

Toutes les décisions rendues par le SPE étaient assorties de l'avertissement selon lequel des manquements répétés aux obligations envers l'assurance-chômage entraîneraient l'arrêt total du versement des indemnités, voire le remboursement des indemnités déjà perçues.

B. Le 4 août 2023, A. _____ a eu un entretien de suivi avec son conseiller en personnel. Lors dudit entretien, ses manquements répétés vis-à-vis de ses obligations envers l'Office régional de placement (ORP) ont été évoqués et son conseiller lui a expliqué qu'au vu des sanctions en cours, son aptitude au placement était remise en question. Le même jour, l'assuré a été assigné à un programme d'emploi temporaire (PET) auprès de C. _____ à B. _____. Le délai pour prendre contact avec cette institution était fixé au 11 août 2023. L'intéressé n'a pas donné suite à cette assignation.

Par courrier du 14 août 2023, A. _____ a été invité à prendre position sur son manquement. Par courriel du 18 août 2023, l'assuré a expliqué ne pas avoir eu la possibilité de contacter C. _____ dans le délai fixé étant donné qu'il n'avait pas payé sa facture de téléphone. Il a également indiqué avoir proposé de passer chez eux à leur convenance, mais l'institution lui aurait répondu de recontacter son conseiller en personnel. Il a précisé que selon une discussion avec son conseiller, le début de la mesure n'était souhaité qu'après le 21 août 2023, de sorte qu'il était très surpris que C. _____ ne soit pas en possession d'un dossier à son nom.

Lors d'un entretien de suivi du 30 août 2023, le conseiller en personnel a prévenu A. _____ que les sanctions s'accumulaient et qu'il en restait encore deux en cours de traitement. L'assuré s'est dit prêt à réaliser le PET auprès de C. _____ si on l'y réinscrivait. Le même jour, l'intéressé a été

réassigné à un PET auprès de cette institution; la mesure a débuté le 5 septembre 2023 avant d'être annulée le 25 octobre 2023.

C. Par décision du 23 octobre 2023, le SPE a déclaré A. _____ inapte au placement dès le 12 août 2023. A l'appui de sa décision, cette autorité a retenu, en substance, que l'intéressé avait déjà subi plusieurs suspensions ayant valeur d'avertissement qui étaient toujours restées inopérantes sur son attitude, de sorte qu'il n'y avait plus lieu d'en prononcer une nouvelle. Au vu du cumul de ses manquements, son aptitude devait être niée dès le jour suivant l'échec du PET prévu le 11 août 2023. Ladite décision précisait que l'assuré pouvait demander la reconsidération de son inaptitude au placement s'il satisfaisait, de manière exemplaire, à ses obligations de chômeur durant, en principe, trois mois.

Par courrier du 25 octobre 2023, l'assuré s'est opposé à la décision du 23 octobre 2023, dont il a également demandé la reconsidération. En substance, il a expliqué que depuis le mois de juillet 2023, il n'avait manqué aucun entretien et remis toutes ses recherches d'emplois en temps utile. De plus, depuis le 5 septembre 2023, il travaillait auprès de C. _____. Il priait ainsi le SPE de revoir sa position.

Par une première décision du 22 décembre 2023, le SPE a rejeté la *demande de reconsidération* de sa décision du 23 octobre 2023 formulée par l'assuré, au motif qu'il avait commis un nouveau comportement fautif depuis le dépôt de sa demande à savoir qu'il n'avait pas remis en temps utile ses recherches d'emploi pour la période du mois d'octobre 2023. L'opposition déposée le 22 janvier 2024 contre cette décision a été rejetée par le SPE le 20 février 2024. Cette dernière décision n'a pas été contestée.

Par une seconde décision du 22 décembre 2023, le SPE a également rejeté l'*opposition* de l'assuré contre sa décision du 23 octobre 2023. En substance, il a rappelé que malgré plusieurs sanctions relatives à des manquements à ses obligations et diverses mises en garde, l'intéressé n'avait pas donné suite à l'invitation de l'ORP du 4 août 2023 de prendre contact avec C. _____ jusqu'au 11 août 2023. Partant, la décision attaquée n'était pas arbitraire et devait être maintenue.

D. Le 22 janvier 2024, A. _____ interjette un recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition rendue le 22 décembre 2023. A l'appui de son recours, il explique avoir cotisé à l'assurance-chômage avant son chômage et pensait que cette assurance lui permettrait de s'en sortir provisoirement jusqu'à la reprise d'un emploi. N'ayant pas été rémunéré depuis août 2023, il se dit dans l'impossibilité de payer ses factures. Il précise être disposé à entrer en conciliation avec le SPE et à quitter le chômage au 31 décembre 2023, mais désire être payé pour le travail accompli chez C. _____ depuis le 5 septembre 2023 et recevoir des indemnités pour les mois de novembre et décembre 2023, durant lesquels il n'a pas travaillé mais était bien inscrit au chômage.

Dans ses observations du 21 février 2024, le SPE conclut au rejet du recours, rappelant que la décision d'inaptitude au placement a été prononcée à la suite de nombreuses sanctions.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

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

en droit

1.

Recevabilité

Interjeté en temps utile, compte tenu de la suspension des délais durant les fêtes de fin d'année (art. 38 al. 4 let. c 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]) et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente (art. 58 al. 1 LPGA) par un assuré directement touché par la décision attaquée, le recours est recevable.

2.

Règles relatives à l'aptitude au placement

2.1. Selon l'art. 8 al. 1 LACI, l'assuré a droit à l'indemnité de chômage si, entre autres conditions, il est apte au placement au sens de l'art. 15 LACI (let. f) et s'il satisfait aux obligations de contrôle conformément à l'art. 17 LACI (let. g).

Au sens de l'art. 15 al. 1 LACI, est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire. L'art. 16 LACI précise que, en règle générale, l'assuré doit accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage, sauf lorsque le travail n'est pas réputé convenable.

D'après l'art. 17 al. 1 LACI, 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 (1^{ère} phrase). L'alinéa 3 précise qu'il a notamment l'obligation, lorsque l'autorité compétente le lui enjoint, de participer aux mesures relatives au marché du travail propres à améliorer son aptitude au placement (let. a).

2.2. Selon la jurisprudence, l'aptitude au placement, au sens de l'art. 15 al. 1 LACI, comprend deux éléments: la capacité de travail, d'une part, c'est-à-dire la faculté de fournir un travail – plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée – sans que l'assuré en soit empêché pour des causes inhérentes à sa personne, et, d'autre part, la disposition à accepter un travail convenable au sens de l'art. 16 LACI, ce qui implique non seulement la volonté de prendre un tel travail s'il se présente, mais aussi une disponibilité suffisante quant au temps que l'assuré peut consacrer à un emploi et quant au nombre des employeurs potentiels (ATF 146 V 210 consid. 3.1; 125 V 51 consid. 6a; arrêt TF 8C_82/2022 du 24 août 2022 consid. 4.2 et les références citées).

L'aptitude au placement peut ainsi être niée notamment en raison de recherches d'emploi continuellement insuffisantes, en cas de refus réitéré d'accepter un travail convenable, ou encore lorsque l'assuré limite ses démarches à un domaine d'activité dans lequel il n'a, concrètement, qu'une très faible chance de trouver un emploi (ATF 120 V 392 consid. 1; arrêt TF 8C_330/2011 du 26 janvier 2012 consid. 3).

2.3. Si le chômeur se soustrait à ses devoirs d'assuré, il ne sera en principe pas d'emblée privé de prestations. Il sera tout d'abord sanctionné (art. 30 al. 1 let. c ou d LACI) puis, en cas de

réitération, déclaré inapte au placement (art. 8 al. 1 let. f et 15 LACI; arrêt TF 8C_816/2018 du 5 décembre 2019 consid. 6.1). En vertu du principe de proportionnalité, l'aptitude au placement ne peut être niée qu'en présence de manquements répétés et au terme d'un processus de sanctions de plus en plus longues, et pour autant que les fautes aient été commises en quelques semaines, voire en quelques mois. Il faut qu'un ou plusieurs manquements au moins correspondent à des fautes moyennes ou graves. Il n'est pas possible de constater l'inaptitude au placement seulement si quelques fautes légères ont été commises. L'assuré doit pouvoir se rendre compte, au vu de la gradation des sanctions endurées, que son comportement compromet de plus en plus son droit à l'indemnité. En cas de cumul de manquements sanctionnés, l'inaptitude prend effet le premier jour qui suit le manquement qui entraîne la constatation de l'inaptitude au placement (arrêts TF 8C_64/2020 du 19 novembre 2020 consid. 4.3, 8C_65/2020 du 24 juin 2020 consid. 3.2; 8C_816/2018 5 décembre 2019 consid. 6.1). Ces principes résultent également de l'obligation incombant à l'autorité de renseigner et de conseiller, conformément aux art. 27 LPGA et 19a OACI (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance chômage, n. 24 ad art. 15 LACI).

3.

Question litigieuse

Le litige porte sur l'inaptitude au placement de l'assuré, tant sur le principe que, cas échéant, sur la date à compter de laquelle une telle inaptitude peut être retenue.

3.1. En l'espèce, il est établi que l'assuré a été sanctionné à plusieurs reprises par le SPE depuis sa réinscription au chômage. Ainsi, par décision du 14 juillet 2023, il a été suspendu pour faute légère pour une durée de 8 jours dès le 1^{er} mai 2023 pour n'avoir fourni, sans excuse valable, aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois d'avril 2023 (dossier SPE, p. 144). Ensuite, par deux décisions distinctes datées du 17 août 2023, il a été suspendu, d'une part, pour faute légère pour une durée de 7 jours pour ne pas s'être présenté, sans excuse valable, à l'entretien de suivi du 31 mai 2023 (dossier SPE, p. 120), et, d'autre part, pour faute de gravité moyenne pour une durée de 16 jours pour n'avoir fourni, sans excuse valable, aucune preuve de recherches d'emploi pour le mois de mai 2023 (dossier SPE, p. 123). Par décision du 30 août 2023, il a encore été suspendu dans l'exercice de son droit aux indemnités de chômage pour une durée de 24 jours pour faute de gravité moyenne du fait qu'il n'avait fourni aucune preuve de recherches d'emploi pour la période de contrôle de juin 2023. Enfin, le 23 octobre 2023, il a été suspendu pour une durée de cinq jours pour ne pas s'être présenté à un entretien de suivi sans en aviser au préalable son conseiller en personnel. Il est également établi que, lors des entretiens de suivi des 4 et 30 août 2023, le conseiller en personnel du recourant a expressément évoqué les sanctions en cours et a expliqué que son aptitude au placement était remise en question (dossier SPE, p. 112).

Il ressort de ce qui précède que le recourant a fait l'objet d'au moins quatre décisions de suspension du droit à l'indemnité de chômage dont les durées reflètent une certaine gradation (8 jours, 7 jours, 16 jours et 24 jours). De plus, si les deux premières décisions ont conclu à des fautes légères, la troisième et la quatrième ont été prononcées en raison d'une faute de gravité moyenne. Ces quatre décisions ont en outre été rendues sur une période très brève, soit moins de deux mois, et aucune n'a été contestée. Par ailleurs, lesdites décisions avertissaient clairement l'intéressé que des manquements répétés aux obligations envers l'assurance-chômage pouvaient entraîner l'arrêt du versement des indemnités. Partant, la Cour retient qu'au vu du cumul des manquements reprochés, réalisés en dépit de plusieurs sanctions et avertissements, l'autorité intimée était fondée à considérer qu'au moment où elle s'est prononcée, le recourant était, sur le principe, inapte au placement.

3.2. Eu égard à la date de l'inaptitude au placement de l'intéressé, la décision attaquée retient le 12 août 2023, soit le jour suivant l'échéance du délai imparti par l'ORP à ce dernier pour contacter C. _____, fixée au 11 août 2023.

3.2.1. A titre liminaire, la Cour relève que les explications formulées par le recourant pour justifier ce manquement, à savoir qu'il ne pouvait pas contacter l'institution dans le délai fixé car il n'avait pas payé sa facture de téléphone (dossier SPE, p. 119), ne sauraient convaincre. En effet, on ne voit pas en quoi l'indisponibilité temporaire de son téléphone l'aurait empêché, dans le délai imparti, de prendre contact avec l'institution, notamment en utilisant le téléphone de sa compagne ou d'un proche, ou encore en envoyant un courriel à l'institution – dont l'adresse email figurait dans la décision d'assignation – étant relevé que l'intéressé communique fréquemment par courriels, notamment avec son conseiller en personnel. Il lui était également loisible de se rendre personnellement auprès de l'institution dans le délai imparti, comme il l'a d'ailleurs proposé (tardivement) lui-même dans son courriel du 18 août 2023. En outre, le fait qu'il souhaitait que la mesure ne débute qu'après le 21 août 2023 ne change rien au constat selon lequel le délai imparti pour contacter l'institution figurait clairement dans l'assignation du 4 août 2023 et qu'il lui était alors possible, en cas d'empêchement, d'en référer à son conseiller en personnel, ce qu'il ne prétend pas avoir fait.

3.2.2. Cela étant, en date du 12 août 2023, les divers manquements du recourant réalisés depuis le mois d'avril 2023 n'avaient été sanctionnés que par une seule décision formelle du SPE – à savoir la décision du 14 juillet 2023 prononçant une suspension de 8 jours pour faute légère – et un avertissement informel de son conseiller en personnel lors d'un entretien du 4 août 2023. Ainsi, le 12 août 2023, l'intéressé n'avait pas (encore) été sanctionné pour ses autres manquements, d'une part, et il avait été averti une seule fois, formellement, des conséquences que pouvaient entraîner des manquements répétés aux obligations envers l'assurance-chômage. Il n'existait donc, à cette date, encore aucune répétition, respectivement gradation, des sanctions prononcées; celles-ci n'étant intervenues que par deux décisions des 17 août 2023 (suspension de 7 jours et 16 jours) et une décision du 30 août 2023 (suspension de 24 jours). Or, à défaut de sanctions répétées – au sens de la jurisprudence précitée – dont la gradation aurait permis à l'intéressé de se rendre compte que son inaptitude au placement était remise en question, le SPE ne pouvait, sans violer le principe de la proportionnalité, retenir l'existence, en date du 12 août 2023, d'un cumul de manquements suffisant pour justifier une telle inaptitude.

En revanche, la Cour relève que, dès la notification de la décision du SPE du 30 août 2023, non contestée par le recourant, ce dernier avait alors déjà fait l'objet de quatre décisions de sanctions reflétant une gradation certaine dans ses manquements intervenus entre avril et juin 2023. En outre, lesdites décisions avaient été assorties d'avertissements formels et informels portant tant sur les risques encourus eu égard au versement des indemnités de l'assurance-chômage, d'une part, que sur l'éventuelle inaptitude au placement de l'intéressé, d'autre part. Or, la Cour constate que, bien qu'averti de tels risques par la décision du 14 juillet 2023 puis à nouveau lors de l'entretien de suivi du 4 août 2023, le recourant a sciemment commis un nouveau manquement en négligeant de contacter C. _____ dans le délai imparti au 11 août 2023. Partant, à compter de la décision du SPE du 30 août 2023 sanctionnant un quatrième manquement intervenu durant le mois de juin 2023, le recourant devait s'attendre à ce que ses manquements ultérieurs – soit celui du 10 juillet 2023 et, en particulier, celui du 11 août 2023 commis alors qu'il avait été préalablement averti à deux reprises des conséquences de tels manquements – soient susceptibles de justifier le prononcé de son inaptitude au placement. Ainsi, au moment de rendre sa décision du 23 octobre 2023 –

respectivement sa décision sur opposition du 22 décembre 2023 – le SPE pouvait légitimement retenir que le cumul des manquements de l'intéressé, tels que sanctionnés en dernier lieu par la décision du 30 août 2023, justifiait le prononcé de son inaptitude au placement à compter de la notification de cette dernière décision.

3.2.3. Pour le surplus, les arguments formulés par l'intéressé, selon lesquels il aurait dû toucher des indemnités pour les mois de septembre et octobre 2023 (au vu du travail effectué durant cette période) et les mois de novembre et décembre 2023 (car il était toujours inscrit au chômage), ne lui sont d'aucun secours. En effet, ces considérations partent toutes du postulat selon lequel il pourrait se prévaloir d'un droit à des indemnités de l'assurance-chômage pour ces périodes. Or, la reconnaissance d'un tel droit impliquerait qu'il ait été reconnu apte au placement durant ces périodes, ce qui vient toutefois de lui être nié postérieurement à la décision du 30 août 2023. Au demeurant, son opposition contre la décision du SPE refusant de reconsidérer son inaptitude au placement après cette date a été définitivement rejetée par décision du 22 décembre 2023. Partant, le recourant ne peut, dans le cadre de la présente procédure, tenter de remettre en cause cette décision, distincte de celle faisant l'objet présent litige.

4.

Sort du recours et frais

4.1. Sur le vu de ce qui précède, le recours est très partiellement admis et la date de l'inaptitude au placement est reportée au jour de la notification de la décision du 30 août 2023.

4.2. 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.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est très partiellement admis. La décision du 22 décembre 2023 est modifiée en ce sens que la date de l'inaptitude au placement est reportée au jour de la notification de la décision du 30 août 2023.
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice.
- III. Notification.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 27 février 2025/mfa

Le Président

La Greffière-rapporteure