

FR_GERICHTE 605 2024 161 vom 10. November 2025

FR Kantonsgericht, 2025-11-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2024_161

FR: FR_GERICHTE 605 2024 161 du 10 novembre 2025

IT: FR_GERICHTE 605 2024 161 del 10 novembre 2025

Regeste

Arrêt de la Ie Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Arbeitslosenversicherung

Erwägungen

E. 1

Recevabilité Interjeté en temps utile auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu et de la matière par une assurée directement touchée par la décision sur opposition attaquée et dûment représentée, le recours est recevable.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 16

E. 2

Règles relatives au droit à l'indemnité de chômage et à l'aptitude au placement L'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité [LACI ; RS 837.0]).

E. 2.1

Selon 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'aptitude au placement comprend ainsi 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 (arrêt TF 8C_82/2022 du 24 août 2022 consid. 4.2 et les références citées).

E. 2.2

L'aptitude au placement s'apprécie de façon prospective, c'est-à-dire en se plaçant au moment à partir duquel cette aptitude est alléguée et en considérant les circonstances qui ont régné jusqu'au prononcé de la décision litigieuse (ATF 120 V 385 consid. 2 et les références). Comme condition du droit à l'indemnité, l'aptitude au placement, nonobstant l'art. 24 al. 2 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI ; RS 837.02), n'est pas sujette à fractionnement en ce sens qu'il existerait des situations intermédiaires entre l'aptitude et l'inaptitude au placement – par exemple une aptitude seulement partielle – auxquelles la loi attacherait des conséquences particulières. En effet, ou un assuré est apte au placement, ou il ne l'est pas. Lorsqu'un assuré est disposé à n'accepter qu'un travail à temps partiel - jusqu'à concurrence de 20% au

moins d'un horaire de travail complet (cf. art. 5 OACI) -, il convient en effet non pas d'admettre une aptitude au placement partielle pour une perte de travail de 100 %, mais, à l'inverse, d'admettre purement et simplement l'aptitude au placement de l'intéressé dans le cadre d'une perte de travail partielle. C'est sous l'angle de la perte de travail à prendre en considération (art. 11 al. 1 LACI) qu'il faut, le cas échéant, tenir compte du fait qu'un assuré au chômage ne peut ou ne veut pas travailler à plein temps (arrêt TF 8C_57/2023 du 17 avril 2023 consid. 4.1 et les références).

E. 2.3

Est notamment réputé inapte au placement l'assuré qui n'a pas l'intention ou qui n'est pas à même d'exercer une activité salariée, parce qu'il a entrepris – ou envisage d'entreprendre – une activité lucrative indépendante, cela pour autant qu'il ne puisse plus être placé comme salarié ou qu'il ne désire pas ou ne puisse pas offrir à un employeur toute la disponibilité normalement exigible (arrêts TF 8C_443/2014 du 16 juin 2015 consid. 3.2, 8C_169/2014 du 2 mars 2015 consid. 3.2 et les références citées).

E. 2.3.1

L'assuré qui exerce une activité indépendante durable pendant son chômage est apte au placement s'il peut l'exercer en dehors de l'horaire de travail normal. L'exercice d'une activité durable à temps partiel empiétant sur les heures habituelles de travail, mais n'empêchant pas la prise d'une activité salariée, ne compromet pas l'aptitude au placement. Par contre, cette situation influencera

Tribunal cantonal TC Page 5 de 16 l'étendue de la perte de travail à prendre en considération (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n. 48 ad art. 15 p. 160 et les références citées). Un assuré qui exerce une activité indépendante n'est dès lors pas d'entrée de cause inapte au placement. Il faut bien plutôt examiner si l'exercice effectif d'une activité lucrative indépendante est d'une ampleur telle qu'elle exclut d'emblée toute activité salariée parallèle (arrêt TF 8C_41/2012 du 31 janvier 2013 consid. 2.2 et les références citées).

E. 2.3.2

Lorsque l'activité indépendante commence juste après le début du chômage, l'aptitude au placement est admise si cette activité a été entreprise dans le but de diminuer le dommage à l'assurance, c'est-à-dire en réaction face au chômage, après une phase de recherches d'emploi sérieuses, et ne correspond pas à un objectif poursuivi de toute façon et décidé déjà bien avant le début du chômage (RUBIN, art. 15 n. 44 et les références citées). Ainsi, si l'assuré revendique un soutien à l'indépendance dès le début de son chômage ou peu après, il faut déterminer préalablement si la volonté de se mettre à son compte est une réaction au chômage – auquel cas le droit aux prestations peut être admis – ou un but poursuivi de toute façon, ayant comme conséquence la négation du droit aux prestations (RUBIN, art. 15 n. 45 et les références citées). En revanche, dès qu'un assuré décide de se lancer dans l'indépendance de façon durable et à titre principal, c'est-à-dire en privilégiant son activité indépendante et en lui consacrant l'essentiel de son temps de disponibilité professionnelle, son aptitude au placement doit être niée, l'assurance-chômage n'ayant pas vocation à couvrir les risques entrepreneuriaux (RUBIN, n. 48 ad art. 15 p. 160 et les références jurisprudentielles citées).

E. 2.3.3

Pour juger du degré d'engagement dans l'activité indépendante, les investissements consentis, les dispositions prises et les obligations personnelles et juridiques des indépendants qui revendent des prestations sont déterminants et doivent ainsi être examinés soigneusement. L'aptitude au placement doit donc être niée lorsque les dispositions que doit prendre l'assuré pour mettre sur pied son activité indépendante entraînent des obligations personnelles et juridiques telles qu'elles excluent d'emblée toute activité salariée parallèle. Autrement dit, seules des activités indépendantes dont l'exercice n'exige ni investissement particulier, ni structure administrative lourde, ni dépenses importantes peuvent être prises en considération à titre de gain intermédiaire. On examinera en particulier les frais de matériel, de location de locaux, de création d'une entreprise, l'inscription au registre du commerce, la durée des contrats conclus, l'engagement de personnel impliquant des frais fixes, la publicité faite etc. (arrêt TF 8C_41/2012 précité consid. 2.3).

E. 2.3.4

Lorsque l'assuré passe par une période où il hésite entre se mettre à son compte et rechercher prioritairement un emploi, ce statut mixte n'exclut pas l'aptitude au placement. Lorsque l'engagement dans l'activité indépendante est progressif, il est nécessaire que l'office régional de placement indique à partir de quel degré d'engagement dans l'indépendance l'aptitude au placement sera compromise (cf. principe de la confiance au sens de l'art. 5 al. 3 et de l'art. 9 Cst. et devoir de renseigner et de conseiller au sens des art. 27 LPGA et 19a OACI). Cette obligation de renseigner et de conseiller s'oppose à ce que l'inaptitude au placement puisse être constatée rétroactivement pour une période où l'office régional de placement connaissait le degré d'engagement sans avoir renseigné l'assuré au sujet du problème de l'aptitude au placement qui se posait (RUBIN, p. 160, § 2, n. 46 et la référence jurisprudentielle citée).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 16

E. 3

Dispositions relatives au devoir de renseigner

E. 3.1

Aux termes de l'art. 27 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 LACI, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus, dans les limites de leur domaine de compétence, de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. L'art. 27 al. 2 LPGA prévoit par ailleurs le droit pour chacun d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations (1ère phr.). Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations (2ème phr.). Selon l'art. 22 al. 1 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI; RS 837.02), les organes d'exécution mentionnés à l'art. 76 al. 1 let. a à d LACI – parmi lesquels figurent les offices régionaux de placement – renseignent les assurés sur leurs droits et obligations.

E. 3.2

Selon la jurisprudence, le devoir de conseils de l'assureur social au sens de l'art. 27 al. 2 LPGA comprend l'obligation d'attirer l'attention de la personne intéressée sur le fait que son

comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 139 V 524 consid. 2.2; 135 V 339; arrêt TF 8C_419/2022 du 6 avril 2023 consid. 4.2). Les conseils ou renseignements portent sur les faits que la personne qui a besoin de conseils doit connaître pour pouvoir correctement user de ses droits et obligations dans une situation concrète face à l'assureur. Le devoir de conseils s'étend non seulement aux circonstances de fait déterminantes, mais également aux circonstances de nature juridique. Son contenu dépend entièrement de la situation concrète dans laquelle se trouve l'assuré, telle qu'elle est reconnaissable pour l'administration (arrêt TF 8C_419/2022 du 6 avril 2023 consid. 4.2).

E. 3.3

L'art. 27 LPGA et l'art. 22 OACI sont étroitement liés au principe constitutionnel d'après lequel les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.). De plus, en vertu du principe de la protection de la bonne foi découlant de l'art. 9 Cst., le défaut de renseignement dans une situation où une obligation de renseigner est prévue par la loi, comme à l'art. 27 LPGA, ou lorsque les circonstances concrètes du cas particulier auraient commandé une information de l'autorité, est assimilé à une déclaration erronée qui peut, sous certaines conditions, obliger l'autorité à consentir à un administré un avantage auquel il n'aurait pu prétendre (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.1.1; arrêt TF 8C_73/2022 du 26 janvier 2023 consid. 5.2).

E. 4

Principes applicables à l'appréciation des preuves Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf disposition contraire de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, à savoir qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 121 V 47 consid. 2a).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 16 Par ailleurs, la procédure est régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (ATF 122 V 158 consid. 1a; ATF 121 V 210 consid. 6c). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 117 V 264 consid. 3b). Ainsi, en l'absence de preuve, la décision sera défavorable à la partie qui voulait déduire un droit de l'état de fait non prouvé, sauf si l'impossibilité de prouver pouvait être imputée à la partie adverse.

E. 5

Question litigieuse Est litigieux en l'espèce le taux de disponibilité pour lequel la recourante a été reconnue apte au placement dès le 1er mars 2023. Le taux reconnu pour la période entre le 1er juillet 2022 et le 28 février 2023 n'est plus litigieux à ce stade. Le SPE a en effet considéré que les autorités du chômage avaient manqué à leur obligation de renseigner l'assurée au sens de l'art. 27 LPGA en omettant de la rendre attentive aux conséquences de son activité indépendante, de sorte son taux de disponibilité a été reconnu à 100% durant cette période. Dès le 1er mars 2023 en revanche, le SPE a estimé que les

déclarations de l'assurée avaient évolué, de sorte qu'elle ne pouvait plus être protégée dans sa bonne foi à compter de cette date. Il convient dès lors d'examiner, d'une part, si la recourante doit continuer à être protégée dans sa bonne foi au sens de l'art. 27 LPGA au-delà du 1er mars 2023 et, le cas échéant, jusqu'à quand. D'autre part, pour la période où la recourante ne peut plus se prévaloir de la protection de sa bonne foi, se pose la question de savoir si son activité indépendante a réduit effectivement sa disponibilité pour une activité salariée à concurrence de 50%.

E. 6

Résumé des faits pertinents

E. 6.1

Inscription au chômage et début de l'activité indépendante (1er juillet 2022) A. _____, née en 1991, pharmacienne, était employée à plein temps auprès de la société B. _____ SA depuis le 1er juillet 2020. Elle a démissionné avec effet au 30 juin 2022 (DO 398). Le 13 mai 2022, elle s'est inscrite à l'assurance-chômage avec effet au 1er juillet 2022, à un taux de 100%. Dans son formulaire d'inscription, elle a mentionné comme remarque : « devenir indépendante » (DO 410). Lors de son premier entretien de conseil du 24 mai 2022, la question du développement de son activité indépendante en tant que thérapeute semble avoir été évoquée, sans que son taux de disponibilité ne soit apparemment discuté. Elle a en revanche été rendue attentive au fait que « le but essentiel de la LACI n'est pas de devenir indépendant » (DO 401 ss). Lors de l'entretien de conseil du 8 juillet 2022, l'assurée a informé son conseiller en placement qu'elle avait un statut d'indépendante depuis le 1er juillet 2022 et qu'elle était inscrite auprès de la caisse de compensation compétente. Elle a estimé le gain intermédiaire résultant de son activité indépendante

Tribunal cantonal TC Page 8 de 16 « entre 20 et 30% ». Malgré cela, il ne ressort pas du procès-verbal de cet entretien que son conseiller ORP l'ait rendue attentive à la nécessité de réduire le taux d'activité recherchée, de sorte que celui-ci a été maintenu à 100%. L'assurée a également indiqué qu'elle avait obtenu un contrat de durée déterminée (3 mois) auprès de son ancien employeur à 40%, activité également prise en compte en tant que gain intermédiaire (DO 382 ss). A l'issue de ce contrat de durée déterminée, elle a été engagée à 50% auprès de la Pharmacie de C. _____, pour une durée indéterminée (DO 365 s.). Cet emploi a également été considéré comme gain intermédiaire. Les procès-verbaux des entretiens de conseil des 26 août, 5 octobre, 23 novembre 2022 et 13 janvier 2023 font état d'une situation inchangée tant du point de vue de l'étendue de son activité indépendante que de son gain intermédiaire et taux d'activité recherchée (DO 373 ss ; 367 ss ; 359 ss ; 350 ss).

E. 6.2

Changement de conseillère ORP (1er mars 2023) A compter du 1er mars 2023, une nouvelle conseillère ORP a repris le suivi de l'assurée. Le procès-verbal de l'entretien de conseil du 1er mars 2023, partiellement rédigé en allemand, mentionne, d'une part, que l'assurée « continue son GI en activité indépendante. C'est stable, elle n'a pas augmenté son pourcentage », mais également, de manière contradictoire, que « Momentan arbeitet die versicherte Person zu 50% bei der Pharmacie de C. _____ bis Ende März in ZV und ist zu 50% selbständig (Alternativmedizin). Das Ziel der versicherten Person ist es 50% angestellt und 50% selbständig zu sein ». Le procès-verbal ne mentionne toutefois aucune remarque sur le taux d'activité recherchée, toujours maintenu à 100%, ni sur l'aptitude au placement (DO 343 ss). Le 1er avril 2023, l'assurée a cessé son activité auprès de la

Pharmacie de C. _____ et a débuté un nouvel emploi auprès de D. _____ SA, à un taux de 54.11%, soit deux jours par semaine et un samedi sur deux (DO 327ss). Le 19 avril 2023, l'assurée a informé sa conseillère ORP de ce nouveau gain intermédiaire. Le procès-verbal mentionne par ailleurs toujours un taux d'activité recherchée de 100% ainsi qu'un taux d'indépendance de 50%, sans que ce sujet ne semble avoir été discuté lors de l'entretien (DO 335 ss). Lors de l'entretien suivant, le 14 juin 2023, l'assurée a expliqué que dans le cadre de ses postulations, elle avait trouvé un emploi qui lui convenait mieux que son poste auprès de D. _____ SA. Elle a ainsi été engagée par E. _____, à 50%, dès le 1er juillet 2023. Elle a ajouté qu'elle souhaitait rester inscrite au chômage pendant sa période d'essai (DO 315 et 317 ss). Pour le surplus, aucun changement n'a été mentionné. Le 27 juillet 2023, l'assurée a déclaré à sa conseillère que ce nouvel emploi lui convenait parfaitement et qu'elle envisageait de se désinscrire du chômage à la fin septembre 2023 (DO 310). Là encore, aucune remarque n'a été faite sur le taux de disponibilité. Lors de l'entretien du 20 septembre 2023, l'assurée a toutefois déclaré que pour des motifs de sécurité, elle souhaitait rester inscrite jusqu'en octobre (DO 302 ss). Il ressort des fiches de salaire établies par E. _____ que l'assurée, engagée à 50%, a, dans les faits, travaillé à des taux variables dès le 1er juillet 2023 : 80% en juillet 2023, 50% entre août et

Tribunal cantonal TC Page 9 de 16 octobre 2023, 60% entre novembre 2023 et janvier 2024, puis 70% entre février et avril 2024 (bordereau recourante, pièce 4). Ces revenus variables ont été dûment annoncés à la Caisse en tant que gains intermédiaires.

E. 6.3

Entretien de conseil du 20 octobre 2023 Un nouvel entretien a eu lieu le 20 octobre 2023. A cette occasion, la question du taux de disponibilité de l'assurée a enfin été abordée par la conseillère ORP. Le procès-verbal mentionne ce qui suit : «Seit dem 01.07.2022 hat sie ihre Selbstständigkeit (Alternativmedizin) zu 20% – 30% verkündet. Bei der Dossierübertragung (...) wurde eine Selbstständigkeit von 50% mit STES besprochen und protokolliert. Trotzdem ist STES seit Beginn der Arbeitslosigkeit zu 100% beim RAV [ORP] und der ALK [Caisse de chômage] angemeldet. Der Prozentsatz wurde nie angepasst. Die versicherte Person teilt mit, dass Ihre Selbstständigkeit zwischen 20% und 50% variiert und Sie nicht wusste, dass Sie den Prozentsatz anpassen müsse. Bei Nachfrage, ob Sie zu 100% vermittlungsfähig ist, antwortete STES mit nein ». Malgré cela, le procès-verbal indique toujours un taux d'activité recherchée de 100% (DO 295 ss). Le jour même, un questionnaire a été adressé à l'assurée en vue d'examiner son aptitude au placement. Elle y a déclaré exercer son activité les jeudis et vendredis de 7h30 à 19h (DO 293 s.). Par courriel du 27 octobre 2023, la conseillère ORP a demandé à la Caisse d' « adapter l'aptitude au placement à partir du 01.07.2022 à 60% » (bordereau recourante, pièce 5).

E. 6.4

Demande de restitution de la Caisse Sur la base de cette information, le 3 novembre 2023, la Caisse a établi des décomptes rectificatifs – demandes de restitution pour les mois d'octobre 2022 à septembre 2023 (à l'exception du mois de juillet 2023 ; DO 268ss). Par décision du 30 novembre 2023, la Caisse a formellement décidé de la restitution des prestations indûment touchées pendant les périodes de contrôles d'octobre 2022 à septembre 2023 à hauteur de CHF 15'968.25. La décision précise que « la Caisse a servi ses prestations durant la période de contrôle de juillet 2022 à septembre 2023, sur la base d'un taux d'aptitude

au placement de 100%. L'activité indépendante exercée a été prise en compte comme gain intermédiaire et des indemnités compensatoires ont été versées. Cependant, le 20 octobre 2023, la Caisse est informée par l'ORP que l'aptitude au placement a été réduite à 60% avec effet rétroactif en raison de son activité indépendante et cela depuis son inscription, soit dès le 1er juillet 2022. L'assurée a transmis le formulaire précisant que son activité indépendante lui prenait 40% de son temps. Par conséquent, l'adaptation du taux d'aptitude au placement à 60% dès le 1er juillet 2022 et la correction des décomptes pour les périodes citées, emportent restitution de CHF 15'968.25, selon le décompte détaillé joint » (DO 261 ss). Lors de l'entretien de conseil du 6 décembre 2023, l'assurée a déclaré qu'elle ne comprenait pas la situation et qu'elle avait été ouverte et honnête dès le début. Elle a indiqué qu'elle souhaitait rester affiliée au chômage jusqu'à ce que la situation soit clarifiée. Ce procès-verbal mentionne, pour la première fois, un taux d'activité recherchée de 60%. Le taux de l'activité indépendante est estimé à 40%, parallèlement à l'activité salariée exercée à 50% (DO 256 ss). Par courriel du 11 janvier 2024, l'assurée s'est désinscrite du chômage (DO 251).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 16 Suite à l'opposition formée par l'assurée contre la décision de restitution du 30 novembre 2023, la Caisse a constaté qu'aucune décision formelle n'avait été rendue par le SPE sur la question de la réduction du taux de la perte de travail à indemniser. Elle a abordé l'ORP en ce sens par courriel du 16 janvier 2024, en proposant de suspendre la procédure d'opposition jusqu'à droit connu sur cette question (DO 242).

E. 6.5

Instruction par le SPE Le 13 février 2024, le cas a été soumis au service juridique du SPE pour « évaluation de l'aptitude au placement » (DO 241) et un questionnaire a été soumis à l'assurée à ce propos (DO 238 ss). Dans sa réponse du 3 mars 2024, l'assurée a déclaré qu'elle avait pris la décision de commencer son activité indépendante dans le courant du mois de mars 2022 et qu'elle l'avait effectivement débutée le 1er juillet 2022. Elle a précisé qu'elle n'était pas inscrite au registre du commerce et qu'elle estimait ses investissements à environ CHF 12'000.- (formations, matériel, services etc.). Elle a produit les bilans 2022 et 2023 de son activité, dont il ressort un déficit de CHF 1'472.- pour 2022 et un bénéfice de CHF 4'587.- pour 2023. Elle a indiqué consacrer les jeudis et vendredis de 8h à 19h pour son activité indépendante, en précisant que « les horaires sont variables en fonction du besoin de la pharmacie », et elle a affirmé être disponible pour une activité salariée du samedi au mercredi (dimanche compris) de 8h à 19h. Questionnée sur les horaires mentionnés sur son site internet (soit également le mercredi ainsi que le samedi sur demande), elle a expliqué que son site internet n'était pas à jour (dernière mise à jour le 20 août 2023 ; DO 192) et que ses horaires dépendaient du taux de son activité salariée, qui a varié entre 50% et 80% au cours des mois de juillet à octobre 2023. Enfin, elle a affirmé être disposée à abandonner tant son activité indépendante que son activité salariée à temps partiel afin d'accepter une activité salariée à 100% (DO 203 ss). Le 13 mars 2024, la Caisse a formellement suspendu le traitement de l'opposition jusqu'à droit connu sur la question de l'aptitude au placement (DO 197). Le 26 mars 2024, la recourante a produit les documents complémentaires demandés par le SPE, à savoir les preuves des investissements effectués en lien avec son activité indépendante. Elle a souligné à cet égard que la majorité des dépenses avaient été réalisées au cours de l'été 2022. Elle a également précisé qu'elle exerçait son activité indépendante à son domicile mais qu'elle avait loué un local

commercial à cet effet une demi-journée par semaine entre les mois d'avril et octobre 2023 (DO 135ss).

E. 6.6

Décisions du SPE Par décision du 5 juin 2024, le SPE a corrigé rétroactivement le taux d'activité pour lequel l'aptitude au placement de l'assurée a été reconnu, et l'a fixé à 50% dès le 1er juillet 2022. Le SPE a en effet considéré que son activité indépendante, qui avait d'emblée un caractère durable, ne lui permettait pas d'être réellement disponible pour une activité salariée à 100% (DO 120 ss). Le 1er juillet 2024, l'assurée a formé opposition contre la décision du SPE, en faisant notamment grief aux autorités du chômage d'avoir violé le devoir de renseigner prévu par l'art. 27 LPGA. Elle a également affirmé que son activité indépendante était purement accessoire et qu'elle avait toujours privilégié une activité salariée, ce qui était notamment prouvé par ses nombreuses postulations, et par le fait qu'en juillet 2023, elle avait accepté une augmentation à 80% de son activité auprès de la pharmacie de Corcelles (DO 97 ss).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 16 Par décision sur opposition du 29 août 2024, le SPE a partiellement admis l'opposition. Il a finalement considéré que la recourante n'avait pas été informée d'un quelconque problème relatif à son aptitude au placement et que l'ORP et la Caisse avaient manqué à leur devoir de renseigner l'assurée. Partant, il a considéré qu'il serait « inadéquat de lui en tenir rigueur en vertu de l'art. 27 LPGA », de sorte que l'aptitude au placement a été admise à 100% entre le 1er juillet 2022 et le 28 février 2023. En revanche, elle ne pouvait plus se prévaloir de la protection de l'art. 27 LPGA à compter du 1er mars 2023, date à laquelle elle avait déclaré, lors de son entretien de contrôle à l'ORP, qu'elle travaillait à 50% en tant que salariée et à 50% en tant qu'indépendante. Or, ses déclarations dans le formulaire « indications de la personne assurée » pour le mois de mars 2023 et les mois suivants n'ont pas évolué, l'assurée continuant à indiquer une disponibilité à 100%. Partant, elle a omis de renseigner correctement la Caisse et a été indemnisée à tort pour la recherche d'un emploi à plein temps (DO 87 ss).

E. 7

Discussion

E. 7.1

Se pose en premier lieu la question de savoir si les autorités du chômage ont violé leur devoir de renseigner au-delà du 1er mars 2023 et, partant, si la recourante doit bénéficier de la protection de sa bonne foi au sens de l'art. 27 LPGA au-delà de cette date.

E. 7.1.1

Dans la décision sur opposition attaquée, le SPE a retenu que tel n'était pas le cas, pour les motifs suivants : « le 1er mars 2023, la prénommée a été reçue en entretien auprès de l'ORP. A cette date, ses propos changent puisqu'elle déclare travailler en tant que salariée à un taux de 50% à la pharmacie et à 50% en tant qu'indépendante. A partir de ce moment, elle affirmera d'ailleurs à plusieurs reprises avoir une activité indépendante à 50%. Or, à l'examen de son formulaire « Indications de la personne assurée » du mois de mars 2023, elle n'a pas mentionné n'être apte au placement plus qu'à un taux de 50%. A ce titre, elle a omis de renseigner correctement sa caisse de chômage sur ses intentions et a été indemnisée à tort pour la recherche d'un emploi à plein temps » (décision sur opposition). A titre liminaire, il est regrettable que le SPE, dans sa décision, se fonde sur un document («

Indications de la personne assurée » du mois de mars 2023) qui ne figure pas dans le dossier constitué par l'autorité intimée. Quoi qu'il en soit, il n'est pas contesté que les renseignements donnés par la recourante dans ce formulaire, ainsi que dans les précédents, étaient inexacts en tant qu'elle a déclaré être disponible à 100% – comme le lui aurait apparemment recommandé son premier conseiller ORP – alors que tel n'était pas le cas du fait de son activité indépendante. Le SPE a du reste reconnu que les questions de l'aptitude au placement et du taux de disponibilité auraient dû être examinées dès le départ, ce qui n'a pas été fait. Cela étant, comme l'a admis le SPE, cet oubli résulte d'un manque de diligence de l'ORP, qui n'a pas vérifié l'aptitude au placement en temps utile, alors que l'assurée avait, dès le départ, donné des informations qui auraient dû alerter les autorités du chômage. Ce manquement découle également des informations inexacts ou incomplètes qui lui ont été communiquées, puisque, si elle n'a certes pas renseigné sur l'ampleur exacte du temps consacré à son activité indépendante, elle semble toutefois s'être conformée à la recommandation qui lui aurait été faite lors de son inscription d'indiquer une disponibilité à 100%. Elle a, en tout état de cause, dûment informé l'ORP de ses

Tribunal cantonal TC Page 12 de 16 intentions et de sa situation, et a régulièrement déclaré à la Caisse le gain intermédiaire qui résultait de son activité indépendante. Elle doit ainsi être protégée dans sa bonne foi. La question n'est donc pas de savoir si la recourante a « omis de renseigner correctement sa caisse de chômage sur ses intentions », mais bien plutôt à partir de quand elle aurait dû se rendre compte qu'elle ne pouvait plus déclarer une disponibilité à 100%.

E. 7.1.2

Le SPE a retenu, sur la base du procès-verbal de l'entretien du 1er mars 2023, que les propos de l'assurée auraient changé à compter de cette date. Quant à l'intéressée, elle conteste formellement avoir déclaré lors de cet entretien que son taux d'indépendance serait désormais de 50%. Le procès-verbal du 1er mars 2023 contient des informations drastiquement contradictoires. En effet, d'une part, il indique que l'assurée « continue son GI en activité indépendante. C'est stable, elle n'a pas augmenté son pourcentage », dans la continuité des procès-verbaux précédents, confirmant ainsi que l'activité indépendante n'avait connu aucune modification depuis le taux de 20-30% indiqué le 8 juillet 2022. D'autre part, il mentionne qu'elle exercerait désormais son activité d'indépendante à 50% (« Momentan arbeitet die versicherte Person zu 50% bei der Pharmacie de C. _____ bis Ende März in ZV und ist zu 50% selbständig (Alternativmedizin). Das Ziel der versicherten Person ist es 50% angestellt und 50% selbständig zu sein »). Enfin, en contradiction supplémentaire avec ces deux informations différentes, le procès-verbal mentionne encore, comme dans les procès-verbaux précédents, un taux d'occupation recherchée de 100%. Quoi qu'il en soit, ce document ne mentionne aucune discussion ni remarque s'agissant de l'incohérence de ces différents taux. A contrario, le procès-verbal de l'entretien de conseil du 20 octobre 2023 relate des propos tenus à ce sujet (« Die versicherte Person teilt mit, dass Ihre Selbstständigkeit zwischen 20% und 50% variiert und Sie nicht wusste, dass Sie den Prozentsatz anpassen müsse. Bei Nachfrage, ob Sie zu 100% vermittlungsfähig ist, antwortete STES mit nein »). Il est d'autant moins vraisemblable que la question du taux d'occupation recherchée ait réellement été abordée le 1er mars 2023 que la conseillère ORP n'a entrepris aucune démarche suite à cet entretien pour adapter ce taux. Ce n'est que le 27 octobre 2023, soit peu après l'entretien de conseil du 20 octobre 2023 – lors duquel on vient de voir que cette question semble avoir enfin été abordée – que la conseillère ORP a

finalement signalé une incohérence quant au taux de disponibilité retenu. On relèvera encore que le procès-verbal en question est établi en allemand, alors que la recourante est francophone, ce qui a peut-être contribué à accentuer d'éventuels malentendus entre celle-ci et sa nouvelle conseillère. En définitive, le procès-verbal de l'entretien du 1er mars 2023 ne permet pas de conclure, au degré de la vraisemblance prépondérante, que l'assurée a réellement déclaré qu'elle exerçait désormais son activité indépendante à 50%. Une telle déclaration ne paraît par ailleurs pas compatible avec le fait que peu après l'entretien du 1er mars 2023, elle a été engagée pour la période du 12 avril au 20 juin 2023 à un taux légèrement supérieur (54.11%) auprès de D. _____ SA et que, par la suite, elle a accepté d'augmenter le

Tribunal cantonal TC Page 13 de 16 taux de son activité salariée auprès de E. _____ au-delà de son taux contractuel de 50% durant certaines périodes (notamment jusqu'à 80% en juillet 2023). Dans ces conditions, c'est à tort que le SPE a retenu que la situation qui prévalait depuis l'inscription au chômage aurait changé dès le 1er mars 2023 : d'une part, il n'est pas prouvé que les déclarations de l'assurée ont évolué à partir de cette date. D'autre part et surtout, il n'est pas établi qu'elle ait obtenu des renseignements corrects de la part de sa conseillère ORP, qui semble au contraire, comme son prédécesseur, ne pas l'avoir rendue attentive au problème posé par sa situation à ce moment.

E. 7.1.3

La situation est en revanche différente à partir de l'entretien du 20 octobre 2023. En effet, lors de cet entretien de conseil, la conseillère ORP aborde clairement la question du taux de disponibilité avec l'assurée, sans pour autant – et de manière peu compréhensible – corriger le taux indiqué dans le procès-verbal, toujours à 100% malgré la réponse apparemment négative donnée par l'assurée à la question de savoir si elle était disponible à plein temps. La teneur exacte des informations communiquées lors de cet entretien n'est certes pas totalement claire. L'assurée conteste en effet avoir déclaré que son taux d'indépendance variait entre 20 et 50% et qu'elle n'était pas apte au placement à 100%. Par ailleurs, il semble que la conseillère n'a pas informé l'assurée qu'elle s'apprêtait à corriger rétroactivement le taux vis-à-vis de la Caisse, ni des conséquences que cela pouvait avoir puisque, lors de l'entretien suivant, le 6 décembre 2023, l'assurée a fait part de son incompréhension face à la demande de restitution de la Caisse. Toutefois, l'on doit malgré tout retenir que, à compter de cet entretien, l'assurée a été rendue attentive à cette problématique, puisqu'elle a notamment été invitée à répondre à un questionnaire en vue d'examiner son aptitude au placement. En conséquence, à partir de cette date, elle ne peut plus se prévaloir d'une violation du devoir de renseigner au sens de l'art. 27 LPGA et, partant, bénéficier d'une protection de sa bonne foi sous cet angle. Quoi qu'il en soit, elle n'a apparemment plus été indemnisée sur la base d'un taux de 100% dès le mois d'octobre 2023, de sorte que la question de la restitution des prestations ne se pose plus à partir de cette période de contrôle. Il résulte de ce qui précède que le taux d'aptitude au placement de la recourante ne pouvait pas être corrigé rétroactivement pour la période antérieure à l'entretien conseil du 20 octobre 2023. La recourante doit en conséquence être reconnue apte au placement pour un taux d'occupation de 100% du 1er juillet 2022 au 20 octobre 2023.

E. 7.2

Il reste encore à déterminer le taux de disponibilité qui doit être appliqué à compter du 21 octobre 2023. Le SPE a appliqué un taux de disponibilité de 50%, sur la base des déclarations – contestées – de la recourante s’agissant du taux auquel elle exerçait son activité indépendante. Pour la recourante, c’est un taux de 100% qui devrait être reconnu, dans la mesure où elle était prête à abandonner rapidement son activité indépendante au profit d’un emploi salarié à plein temps. La recourante ne peut manifestement pas être suivie.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 16 En premier lieu, dans son formulaire d’inscription au chômage déjà et lors de son premier entretien, alors qu’elle venait de démissionner du poste qu’elle occupait à plein temps auprès de B. _____ SA, la recourante a expressément manifesté son souhait de devenir indépendante. Cet objectif a été discuté de manière approfondie avec son conseiller ORP, qui l’a d’ailleurs rendue attentive au fait que le but de l’assurance-chômage n’était pas « de devenir indépendant ». En outre, elle s’est inscrite en tant qu’indépendante auprès de la Caisse de compensation compétente dès le 1er juillet 2022, soit dès le premier jour de son chômage. Elle a effectué des investissements financiers relativement conséquents, quoi qu’elle en dise, non seulement durant l’été 2022, mais également en 2023, comme le montre sa comptabilité 2022 et 2023, dont il ressort par ailleurs des recettes en augmentation (DO 206 et 208). Elle a aussi suivi une formation en vue d’être reconnue par la fondation ASCA et s’est abonnée à la plate-forme One-doc. De tels investissements, en temps et en argent, constituent autant d’indices en faveur d’une activité destinée à se développer. De surcroît, dans un premier temps, la recourante n’a postulé presque exclusivement qu’à des offres d’emploi à temps partiel (cf. preuves des recherches d’emploi pour le mois de mai et juin 2022, DO 393 et 387). Il apparaît ainsi clairement que l’activité indépendante n’était pas simplement une réaction au chômage, décidée dans le but de diminuer le chômage après une phase de recherches d’emploi infructueuses, mais constituait un but durable, qu’elle poursuivait de toute façon, ce qui aurait dû entraîner d’emblée la négation de son aptitude au placement pour le taux de disponibilité indiqué (cf. supra consid. 2.3.2). Par la suite, et quoi qu’en dise la recourante, sa volonté d’accepter un emploi salarié à 100% ne saurait être reconnue. On relèvera à cet égard qu’elle a enchaîné les gains intermédiaires à temps partiels (CDD de 3 mois à 40% chez B. _____ SA, puis CDI à 50% à la Pharmacie de C. _____, CDI à 54.11% auprès de D. _____ SA, et enfin CDI à 50% auprès de E. _____). On aurait pu imaginer que, si elle avait réellement cherché un engagement à plein temps, elle tente de concilier ces emplois, au besoin en demandant une légère réduction de son taux auprès de D. _____ SA. Or, il n’apparaît nullement qu’elle ait même envisagé une telle solution. Par ailleurs, même si cela ne peut pas lui être reproché, sa disponibilité n’a jamais été vérifiée par le biais d’une MMT (mesure de marché du travail) en raison de ses gains intermédiaires. Quant aux incohérences concernant les horaires de l’activité indépendante, on relèvera ce qui suit : la recourante, à plusieurs reprises, a déclaré qu’elle exerçait son activité indépendante les jeudis et vendredis, toute la journée. S’agissant des mercredis, elle déclare que ce jour était consacré à son activité salariée de pharmacienne, alors que, selon son site internet (capture d’écran du 13 février 2024, bordereau SPE, pièce 13), elle exerçait son activité indépendante les mercredis après-midi dans un local commercial à F. _____, loué par la recourante un demi-jour par semaine durant la période allant d’avril à octobre 2023. On peine à comprendre pourquoi la recourante aurait conclu un tel contrat, même pour un loyer modique, pour un demi-jour durant lequel elle était occupée par son activité salariée. Les explications de la recourante, qui affirme que son site internet n’était pas à

jour, n'y changent rien, la dernière mise à jour datant du 20 août 2023 selon ses propres déclarations, soit précisément durant la période concernée.

Tribunal cantonal TC Page 15 de 16 Au vu de tous ces éléments, c'est à juste titre que le SPE a considéré que la recourante ne pouvait pas être reconnue apte au placement pour un taux de 100% en raison de l'exercice de son activité indépendante, et qu'il a retenu un taux de disponibilité de 50%. Ce taux de 50% doit être appliqué à partir du moment où la recourante ne pouvait plus se prévaloir de la protection de sa bonne foi au sens de l'art. 27 LPGA, soit dès le 21 octobre 2023.

E. 8

Sort du recours et frais

E. 8.1

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours du 27 septembre 2024 est partiellement admis. Partant, la décision sur opposition rendue par le SPE le 29 août 2024 est annulée. La recourante est reconnue apte au placement pour un taux d'occupation de 100% du 1er juillet 2022 au 20 octobre 2023. En revanche, son aptitude au placement est reconnue à partir du 21 octobre 2023 uniquement à un taux de 50%.

E. 8.2

Compte tenu du sort du recours, les réquisitions de preuves formulées par la recourante tendant à l'audition, en tant que témoins, de ses deux conseillers ORP n'apparaissent pas nécessaires. Elles sont dès lors rejetées.

E. 8.3

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

E. 8.4

Ayant partiellement obtenu gain de cause, la recourante a droit à l'octroi d'une indemnité de partie réduite pour ses frais de défense. Le 30 octobre 2025, son mandataire a transmis sa liste de frais pour un montant total de CHF 5'011.12, soit CHF 4'395.81 au titre d'honoraires (17h35 à CHF 250.-), CHF 219.80 au titre de débours forfaitaires (5%) et de frais d'ouverture de dossier (CHF 20.-) et CHF 375.51 au titre de la TVA (8.1%). En particulier, ont été comptabilisées près de 13 heures pour la rédaction et relecture du recours, ce qui ne se justifie pas totalement compte tenu de la nature, l'importance et la difficulté de la présente cause, soumise à la maxime d'office. La liste de frais est donc réduite d'un montant de CHF 750.- correspondant à 3 heures de travail. De surcroît, la facturation de CHF 20.- pour l'ouverture du dossier n'est pas admise (arrêts TF 9C_688/2009 du 19 novembre 2009 consid. 5.3; TC FR 601 2023 79 du 7 février 2024 consid. 3.2), de même que la facturation de débours forfaitaires (« 5% sur honoraires »), qui n'est pas conforme aux art. 146ss du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) et 9 al. 1 du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif/JA; RSF 150.12), qui prévoit que les débours nécessaires à la conduite de l'affaire sont remboursés au prix coûtant. Dans ces conditions, conformément à l'art. 11 al. 1 Tarif/JA, il convient de s'écarter de la liste de frais produite et de la corriger pour un montant total de CHF 4'049.20, soit CHF 3'645.80 au titre d'honoraires, CHF 100.- au titre de débours fixés ex aequo e bono et CHF 303.40 au titre de

TVA (8.1%).

Tribunal cantonal TC Page 16 de 16 L'indemnité allouée à la recourante pour ses frais de défense doit enfin être réduite d'un tiers, compte tenu de l'admission partielle du recours. Partant, l'indemnité de partie allouée au mandataire de la recourante est fixée à CHF 2'699.45, dont CHF 202.70 au titre de la TVA (8.1%). Elle est mise à la charge de l'autorité intimée. la Cour arrête : I. Le recours est partiellement admis. Partant, la décision sur opposition rendue par le SPE le 29 août 2024 est annulée. A. _____ est reconnue apte au placement pour un taux d'occupation de 100% du 1er juillet 2022 au 20 octobre 2023. En revanche, son aptitude au placement est reconnue à partir du 21 octobre 2023 uniquement à un taux de 50%. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. L'indemnité de partie allouée au mandataire de la recourante est fixée à CHF 2'699.45, dont CHF 202.70 au titre de la TVA (8.1%). Elle est mise à la charge de l'autorité intimée. 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 novembre 2025/isc Le Président La Greffière-rapporteure

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.