

FR_GERICHTE 605 2024 180 vom 3. September 2025

FR Kantonsgericht, 2025-09-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2024_180

FR: FR_GERICHTE 605 2024 180 du 3 septembre 2025

IT: FR_GERICHTE 605 2024 180 del 3 settembre 2025

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Recevabilité Interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente par un assuré directement touché par la décision attaquée, le recours est recevable.

E. 2

Dispositions relatives à la période de cotisation Conformément à l'art. 8 al. 1, let. e de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0), l'assuré a droit à l'indemnité de chômage si, entre autres conditions, il remplit celles relatives à la période de cotisation ou en est libéré. Selon l'art. 9 LACI, des délais-cadres de deux ans s'appliquent aux périodes d'indemnisation et de cotisation, sauf disposition contraire de la présente loi (al. 1). Le délai-cadre applicable à la période de l'indemnisation commence à courir le premier jour où toutes les conditions dont dépend le droit à l'indemnité sont réunies (al. 2). Le délai-cadre applicable à la période de cotisation commence à courir deux ans plus tôt (al. 3).

E. 2.1

Aux termes de l'art. 13 al. 1 LACI, celui qui, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet, a exercé durant douze mois au moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation.

E. 2.2

A teneur de l'art. 23 al. 1 LACI (1ère phrase), est réputé gain assuré le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS qui est obtenu normalement au cours d'un ou plusieurs rapports de travail durant une période de référence. Toutefois, selon l'art. 23 al. 3bis LACI, un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré. Les mesures visées aux art. 65 (allocations d'initiation au travail) et 66a (allocations de formation) sont réservées.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 10

E. 2.2.1

L'art. 23 al. 3bis LACI, entré en vigueur le 1er avril 2011, empêche qu'une période durant laquelle l'assuré a participé à une mesure de marché du travail financée par les pouvoirs publics ne soit comptée comme période de cotisation. Depuis la crise des années 1990, diverses pratiques cantonales et communales visaient à permettre aux chômeurs en fin de

droit de cotiser à l'assurance-chômage en participant à des programmes d'occupation salariés par les pouvoirs publics. Ces programmes n'impliquaient parfois même aucune prestation de travail (ATF 133 V 515 consid. 2.6 p. 521). Ces mesures occupationnelles avaient pour effet bien souvent d'éloigner les chômeurs en fin de droit du véritable marché du travail. L'objectif de l'art. 23 al. 3bis LACI a été de mettre fin à des pratiques proches d'un contournement de l'art. 13 LACI, ainsi que de réaliser des économies financières (FF 2008 7046).

E. 2.2.2

Sont réputées mesures relatives au marché du travail au sens de l'art. 23 al. 3bis, 1ère phr. LACI, les mesures d'intégration financées en tout ou partie par les pouvoirs publics (art. 38 al. 1 de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité, OACI; RS 837.02). La distinction entre une activité lucrative ordinaire et une mesure relative au marché du travail s'opère en fonction d'indices tels que le mode de conclusion du contrat, les prestations contractuelles, la durée du contrat et le but de celui-ci (ATF 139 V 212 consid. 4.2 p. 214). Le mode de conclusion d'un contrat de travail normal (hors champ d'application de l'art. 23 al. 3bis LACI) repose sur le principe de la liberté contractuelle. Il implique une procédure de recrutement et un libre choix quant à la personne retenue pour occuper le poste de travail. En revanche, l'accès à une mesure de marché du travail au sens de l'art. 23 al. 3bis LACI s'inscrit dans un processus d'administration de prestation visant à l'intégration sociale. Cet accès dépend de la réalisation de certaines conditions. L'administré qui les réunit dispose en principe d'un droit à participer à la mesure (RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, éd. 2014, art. 23 LACI, N 45). Quant aux prestations contractuelles, elles doivent s'inscrire dans une logique économique et découler d'une nécessité du marché. C'est le marché qui doit déterminer les prestations demandées aux employés. Des prestations superflues ou peu rentables économiquement constituent des indices de mesure de marché du travail entrant dans le champ d'application de l'art. 23 al. 3bis LACI. Le salaire doit être déterminé non principalement en fonction de la situation personnelle et familiale, mais en fonction de l'usage, qui lui-même dépend en partie de l'offre et de la demande, ainsi que d'éventuelles ententes entre partenaires sociaux (salaires fixés par convention collective de travail). Enfin, pour que l'on puisse admettre que l'on a affaire à un contrat de travail normal, la durée du contrat doit découler du besoin en prestation de travail et non de considérations liées à l'accomplissement d'une période de cotisation propre à contribuer à permettre l'ouverture d'un droit aux prestations de chômage.

E. 3

Problématique Dans le cadre de l'examen des conditions du droit à l'indemnité de chômage, est litigieuse la question de savoir si le revenu réalisé par le recourant entre le 15 février 2023 et le 15 février 2024 constitue ou non un gain assuré au regard de l'art. 23 al. 3bis LACI.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10

E. 4

Résumé des faits

E. 4.1

Le 24 avril 2019, le recourant s'est inscrit au chômage après avoir travaillé plus de 20 ans auprès de E._____ (dossier administratif, p. 142). Il a bénéficié d'un délai-cadre d'indemnisation complet puis, n'ayant pas retrouvé d'emploi, de prestations de l'aide sociale (décision querellée, p. 2).

E. 4.2

Du 15 février 2023 au 15 février 2024, le recourant a conclu quatre contrats à durée déterminée successifs (intitulés « contrats de travail de droit privé ») avec la Commune de C._____ (dossier administratif p. 146, 149, 154 et 156). Engagé comme employé polyvalent, il bénéficiait d'un revenu mensuel brut de CHF 3'400.00 pour un taux d'activité à 100% (sans 13e salaire). Il a travaillé à 50% du 15 février 2023 au 14 mai 2023, à 60% du 15 mai 2023 au 14 août 2023 et à 70% du 16 août 2023 au 15 novembre 2023 ainsi que du 16 novembre 2023 au 15 février 2024

E. 4.3

Le 13 février 2024, le curateur du recourant a déposé une demande d'indemnités de chômage en remettant notamment une copie des contrats de travail (p. 149).

E. 4.4

Le 28 février 2024, la Syna a demandé au curateur des documents complémentaires (attestation de l'employeur et fiches de salaire, p. 155), qu'elle a reçus après un premier rappel (p. 137, 103 et 105 ss).

E. 4.5

Le 28 mars 2024, la Syna a exigé des explications supplémentaires de la part du curateur ainsi que de la Commune, notamment au sujet de la durée des contrats et de la nature des activités exercées (p. 91 et 93). Le curateur n'a donné aucune réponse malgré plusieurs rappels et prolongations de délai (p. 85, 82, 81).

E. 4.6

La Commune, pour sa part, s'est exprimée le 18 avril 2024 (p. 89). Elle a indiqué que le recourant avait été engagé pour la première fois du 15 février au 14 mai 2023 car il était à la recherche d'un travail, précisant que le poste n'avait pas été mis au concours. Les prolongations de contrat successives ont également été motivées par le fait que le recourant n'avait pas retrouvé d'emploi. Les tâches consistaient en la vérification de la qualité des pièces en plastique et des lattes en bois, le démontage des appareils électroniques usagés, le pliage des boîtes d'emballage, la préparation des commandes, le conditionnement des produits pour l'expédition et la fabrication d'allume-feux. Après chaque période de trois mois, un bilan était réalisé et le temps de travail était enregistré. La Commune a finalement relevé qu'avant son engagement le 15 février 2023, le recourant était inscrit à un programme d'occupation et il bénéficiait de l'aide sociale de la commune.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10

E. 4.7

Le 14 mai 2024, la Syna a exigé de la Commune des preuves du travail effectué et a demandé pourquoi, après le 15 février 2024, aucun autre contrat n'avait été proposé au recourant (p. 86).

E. 4.8

Le 16 mai 2024, la Commune a relevé qu'aucun autre contrat de travail supplémentaire n'avait été proposé au recourant car celui-ci devait se faire opérer du genou (p. 79). Elle a également indiqué qu'elle envoyait dès que possible le contrat de travail relatif à ses contrats de durée déterminée.

E. 4.9

Par décision du 22 mai 2024, la Syna a refusé le droit aux indemnités journalières dès le 16 février 2024 (p. 75). En substance, elle a estimé que le recourant avait été mis au bénéfice de quatre contrats à durée déterminée d'une durée globale de 12 mois exactement, à la seule fin de générer une période de cotisation suffisante pour ouvrir un droit au chômage et quitter l'aide sociale, sans que la fourniture effective d'un travail n'ait été prouvée.

E. 4.10

Le 18 juin 2024, le curateur du recourant, au nom de celui-ci, s'est opposé à la décision du 22 mai 2024 (p. 63). Il a relevé que le but du contrat n'était pas d'ouvrir un délai-cadre, mais de maintenir le recourant dans le marché du travail. L'intéressé ayant des problèmes de santé, il était important de rester actif et de garder un rythme et des horaires. Le curateur a également soutenu que le recourant avait bien effectué une activité mais, dans la mesure où elle l'a été auprès de F._____, une association sans but lucratif auto-financée notamment par des contrats avec des sociétés multinationales, il n'avait pas été possible de transmettre les preuves du travail effectué aussi rapidement. A ce sujet, le curateur a reproché à la Syna d'avoir rendu sa décision moins d'une semaine après que la Commune s'était engagée à transmettre les preuves du travail effectué « dès que possible ». En annexe, il a fourni un certificat de travail du 15 février 2024, attestant d'une activité du 15 février 2023 au 15 février 2024 auprès de l'association F._____, dans le cadre d'une réinsertion professionnelle en tant qu'employé dans le département du polyatelier. Il en ressort notamment que le recourant était un employé « très compétent et extrêmement précieux ». Le curateur a également fourni la fiche d'évaluation F._____ du 15 février 2024, évaluant le recourant sur une période du 15 février 2023 au 15 février 2024 (p. 65). Il en ressort que le recourant s'est acquitté de diverses tâches (contrôle visuel de qualité de pièces en plastique, ponçage des chants en bois, contrôle de qualité des lattes en bois, etc.), et a rempli divers objectifs (assurer une présence régulière et durable, démontrer une performance de travail constante, respecter le règlement de l'entreprise, respecter les horaires et la ponctualité, etc.). L'objectif individuel « augmentation du taux d'occupation à 70% » a été rempli, contrairement à celui de « décrocher un emploi ou stage dans le 1er marché du travail ».

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 Le recourant a bien géré l'augmentation de son temps de travail à 70%, mais il a fallu veiller à ce que le poste soit régulièrement adapté. Le recourant présentait ainsi des difficultés à assurer une journée entière de travail en raison de ses genoux. Dans l'atelier de recherches, il ne se montrait pas très coopératif. Il ne se déplaçait qu'en vélomoteur et refusait d'utiliser les transports en commun. Il refusait tout emploi qui sortait de sa zone géographique G._____ et C._____ et s'opposait à toute postulation si son frère émettait un avis négatif sur une annonce. Finalement, il ressort du rapport que le recourant devait s'occuper de son opération du genou à venir, poursuivre sa demande AI et continuer les recherches d'emploi après la mesure. Il devait également s'inscrire au chômage pour les indemnités.

E. 4.11

Le 28 juin 2024, la Syna a suspendu la procédure jusqu'à ce que le SPE se prononce sur l'aptitude au placement du recourant et a demandé au curateur de fournir la preuve selon laquelle une activité a concrètement été déployée durant 12 mois (p. 58).

E. 4.12

Le 3 juillet 2024, le SPE a informé la Syna que les périodes d'emploi auprès de la Commune ne pouvaient, sur la base de l'art. 23 al. 3bis LACI, être prises en compte en tant que périodes de cotisation (p. 54).

E. 4.13

Le 10 juillet 2024, le Service officiel des curatelles a remis la fiche d'annonce des présences auprès de F._____ pour la période du 15 février 2023 au 15 février 2024 (p. 26 ss et 21 ss).

E. 4.14

Le 12 août 2024, la Syna a estimé que le recourant avait participé à une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics et a demandé au curateur de se prononcer à ce sujet (p. 20). En l'absence de réponse, un nouveau délai a été imparti le 3 septembre 2024 (p. 18).

E. 4.15

Le 9 septembre 2024 finalement, le curateur s'est agacé des demandes d'explications supplémentaires de la Syna, soutenant que celle-ci cherchait « manifestement » un motif pour refuser le droit aux indemnités du recourant « sans raison valable » (p. 17). Il a soutenu que F._____ était une entreprise autonome financièrement qui dépendait de ses employés pour effectuer des tâches à valeur ajoutée, notamment dans les secteurs de l'horlogerie, l'hôtellerie ou la restauration. Il ne s'agissait ainsi pas d'une simple activité occupationnelle, mais bien d'une activité professionnelle réelle et cotisante. Il a d'ailleurs relevé que « le fait que cet emploi soit effectivement soumis à cotisation nous a été confirmé par l'ORP H._____ ».

E. 4.16

Le 17 octobre 2024, la Syna a rendu la décision sur opposition querellée, retenant que le recourant ne bénéficiait d'aucune période de cotisation (p. 9). Elle a en substance constaté que le recourant n'avait pas travaillé dans le marché primaire du travail, mais qu'il avait été occupé par l'association F._____ dans le cadre d'un programme de réinsertion financé par la Commune.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10

E. 5

Discussion Dans le cas d'espèce, aucun élément au dossier ne permet de suivre la thèse selon laquelle le recourant exerçait une activité lucrative ordinaire sur le marché libre du travail.

E. 5.1

La Commune a en effet admis que la décision d'engager le recourant (et de prolonger ensuite ses contrats) était uniquement motivée par le fait que l'intéressé était sans emploi (p. 89). L'engagement n'était ainsi pas dicté par un quelconque besoin économique de la Commune, mais découlait de la volonté d'occuper le recourant, qui dépendait auparavant de

son service social. La Commune ne lui a d'ailleurs, semble-t-il, jamais attribué de tâches. Elle l'a directement confié à F._____, une association qui propose des mesures d'intégration aux services sociaux et aux services des curatelles, ce qui donne à penser que la Commune ne l'avait pas engagé pour travailler directement pour ses services, mais pour le confier à une entreprise tierce à des fins de réinsertion sociale et professionnelle : « Nous offrons des emplois temporaires encadrés à des personnes atteintes dans leur santé ou qui connaissent des difficultés d'ordre social. Nous les aidons à reprendre pied dans la vie active et à retrouver une place dans la société. Ces personnes adoptent un rythme quotidien, développent leur confiance en elles-mêmes ainsi que leur capacité de travail et nous les épaulons dans leurs démarches de recherche d'emploi » (I._____ consulté le 29 juillet 2025. Cette explication correspond au but mentionné dans l'extrait du registre du commerce, www.fr.ch/rc, consulté le 29 juillet 2025). Dans son évaluation annuelle du 15 février 2024, F._____ a ainsi confirmé qu'elle avait reçu pour mission d'aider le recourant à « décrocher un emploi ou stage dans le 1er marché du travail » (p. 65). Pour atteindre ce but, l'association proposait au recourant des ateliers de recherche d'emploi et lui confiait différentes tâches en fixant des objectifs qui devaient lui permettre de maintenir sa capacité de travail (assurer une présence régulière et durable, démontrer une performance de travail constante, respecter le règlement de l'entreprise, respecter les horaires et la ponctualité, etc.). Ainsi, tout dans le dossier démontre clairement que le recourant participait à une mesure professionnelle auprès d'une association missionnée dans le but de retrouver un travail, et qu'il recevait un montant mensuel modeste dont on peut imaginer qu'il couvrait son budget social (en dernier lieu CHF 2'380.00 pour une « activité » à 70%).

E. 5.2

On peine à comprendre les vifs reproches formulés par le curateur durant toute la procédure en réaction aux questions de la Syna. Il est rappelé que, dans la demande de prestations de chômage, le curateur a prétendu que le recourant exerçait un emploi ordinaire auprès de la Commune, se gardant bien de mentionner la mesure professionnelle dont bénéficiait son pupille (p. 149). Il a ainsi transmis des informations que l'on pourrait, au mieux, qualifier de lacunaires, avant d'ignorer la plupart des demandes d'informations de la Syna, qui a dû se tourner vers la Commune pour obtenir des réponses à ses questions.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 Ce n'est qu'après avoir reçu la décision initiale de refus de prestations qu'il a enfin réagi en remettant les documents pertinents.

E. 5.3

Dans la procédure de recours, il soulève différents griefs.

E. 5.3.1

Il reproche à la Syna d'aller à l'encontre d'une pratique constante jusqu'à présent : « pendant des années, les différentes caisses de chômage, y compris la Syna, ont considéré que cette activité était soumise à cotisation et ont ouvert le droit aux indemnités journalières [...] il n'y a pas eu de changement légal et d'autres caisses de chômage continuent de verser des indemnités journalières de chômage, suite à des périodes de cotisation dans le cadre d'activités et dans des conditions d'engagement identiques ». La Cour constate toutefois que le curateur ne fournit aucune preuve qui confirmerait l'existence d'une quelconque pratique. Quoi qu'il en soit, l'argument tombe à faux, puisqu'un assuré ne saurait exiger « l'égalité dans l'illégalité » que si la Caisse de chômage entendait persévérer – selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés – dans l'inobservation de la loi

(arrêt TF 9C_530/2015 du 28 septembre 2015), ce qui n'est clairement pas le cas en l'espèce. La politique de la Commune consistant à engager formellement des bénéficiaires de l'aide sociale en les rémunérant et en les confiant à une entreprise tierce à des fins de réinsertion – visiblement vivement soutenue par son curateur officiel et susceptible de rediriger les bénéficiaires vers l'assurance-chômage après une année – ne saurait par ailleurs entraîner une modification du système prévu par le législateur fédéral en rendant légale une pratique qui ne l'est plus (cf. FF 2008 7046 cité plus haut).

E. 5.3.2

Enfin, le curateur mentionne un avis de l'ORP qui aurait confirmé que le recourant exerçait une activité soumise à cotisation. Il ressort cependant des contre-observations du 22 janvier 2025 qu'il ne s'agissait que d'une information communiquée oralement lors d'une séance par la cheffe de l'ORP. Or, un tel avis, donné au cours d'un échange informel, ne saurait créer un quelconque droit ou précédent. Il est relevé à cet égard qu'il ne suffit pas que des cotisations aient été effectivement prélevées sur le salaire versé par une collectivité publique dans le cadre d'un contrat de travail – ce qui a été le cas en l'espèce (voir décomptes salaires, p. 109 ss) – pour en déduire que l'emploi en question est soumis à cotisation. Pour savoir si l'emploi est soumis à cotisation, il convient au contraire de déterminer si la rémunération reçue constitue un salaire obtenu normalement au cours d'un ou plusieurs rapports de travail, au sens de l'art. 23 al. 1 LACI, ou si elle correspond au contraire à un gain non assuré réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics, au sens de l'art. 23 al. 3bis LACI. Or, il a été vu ci-dessus que le recourant a certes effectué durant une année une activité sur la base d'un contrat de travail conclu avec la Commune, par son office communal du travail, mais que cette activité a été exercée dans les faits auprès d'une entreprise tierce, dans un but de réinsertion sociale et professionnelle.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 C'est dès lors à raison que la Syna a retenu que le revenu réalisé par le recourant entre le 15 février 2023 et le 15 février 2024 ne constituait pas un gain assuré réalisé dans le cadre d'une activité lucrative ordinaire (voir ci-dessus consid. 2.2.2), de telle sorte que la condition de l'exercice durant douze mois au moins d'une activité soumise à cotisation n'était pas remplie.

E. 6

Synthèse et frais Au vu de tout ce qui précède, le recours est rejeté. Il n'est pas perçu de frais vu la gratuité prévalant en la matière. la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais. 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 3 septembre 2025/dhe Le Président La Greffière-rapporteuse

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