

S1 23 137

ARRÊT DU 26 FÉVRIER 2025

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Candido Prada, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Anaïs Mottiez, greffière

en la cause

X _____, recourante, représentée par Maître Célia Darbellay, avocate, Martigny

contre

SERVICE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TRAVAIL (SICT), intimé

(art. 8 et 15 LACI ; aptitude au placement, recherche d'une activité complémentaire à temps partiel)

Faits

A. X _____, née le xx.xx 1969, mariée et mère de deux enfants majeurs, a suivi une formation d'éducatrice de l'enfance et est au bénéfice de deux CAS (*Certificate of Advanced Studies* de praticienne formatrice ainsi que de gestion de projets interdisciplinaires et gestion d'équipe). Dès le 1^{er} avril 2002, elle a été engagée à 50% en qualité d'adjointe à la cheffe du Service de l'enfance de la commune de A _____. En parallèle à cette activité, elle a été élue en tant que conseillère communale à B _____ depuis 2013 et elle exerce la fonction de présidente de cette commune depuis 2019, à un taux oscillant entre 30% et 50% (pièce SICT 1).

B. Le 27 mars 2023, après avoir décliné la proposition de la commune de A _____ d'augmenter son temps de travail à 80% afin de conserver son mandat politique et reçu son congé pour le 31 mars suivant, la prénommée s'est inscrite comme demandeuse d'emploi à l'Office régional de placement de C _____ (ci-après : ORP), revendiquant une perte de travail à 100% et se déclarant disponible à 50%, en raison du gain intermédiaire réalisé dans son activité de présidente de commune. Ouvrant son premier délai-cadre d'indemnisation, elle a requis le versement d'indemnités journalières depuis le 1^{er} avril 2023 (pièces SICT 2 et 3).

Dans le formulaire « objectifs de recherches d'emploi » rempli et signé lors du premier entretien de conseil du 3 avril 2023, il est notamment mentionné que les activités devant être recherchées sont celles d'éducatrice de l'enfance et d'employée d'administration, à un taux de 100%, et ce à raison de 6 à 8 recherches par mois au minimum (pièce SICT 5).

Le 5 avril 2023, l'intéressée a rempli le questionnaire « activité indépendante ». Elle y a indiqué qu'elle prévoyait de construire puis exploiter une colocation intergénérationnelle avec prestations hôtelières et d'accompagnement, ce projet étant pour le moment au stade de la recherche de fonds propres. Elle a ajouté avoir inscrit deux Sàrl au registre du commerce à cette fin, soit D _____ Sàrl et E _____ Sàrl, et a précisé qu'elle souhaitait exercer une activité salariée partielle (50%) à côté de son activité indépendante, ses disponibilités étant les mardis, jeudis, vendredis et samedis (pièce SICT 8).

Le 2 mai 2023, la conseillère ORP de l'assurée a soumis le cas de cette dernière au Service de l'industrie, du commerce et du travail (ci-après : SICT) pour examen de l'aptitude au placement en raison de l'activité indépendante envisagée par celle-ci. Le

lendemain, le SICT a adressé plusieurs questions à l'intéressée s'agissant notamment de son mandat de présidente de commune et de son projet d'activité indépendante (pièce SICT 17).

Le 12 mai 2023, l'assurée a relevé que suite à la fin de son activité à 50% pour la commune de A _____, elle pensait rechercher un emploi à mi-temps afin de conserver sa fonction politique, mais que sa conseillère ORP lui avait indiqué qu'elle devait s'inscrire au chômage à 100% et considérer son mandat politique comme un gain intermédiaire. L'intéressée a ajouté que les séances politiques avaient lieu principalement le lundi après-midi et que la préparation se faisait le mercredi, de sorte qu'elle pouvait assumer une activité à temps partiel durant les autres jours de la semaine. Enfin, elle a expliqué que les sociétés D _____ Sàrl et E _____ Sàrl avaient été créées afin de répondre aux exigences des banques pour trouver un partenaire financier, que la construction des logements ne démarrerait pas – au plus tôt – avant 2024, de sorte que l'activité indépendante ne débiterait pas avant 2025, et que c'était principalement sa sœur qui travaillerait au sein du D _____ les premières années, elle-même étant plutôt là comme conceptrice du projet, soutien éducatif et responsable communication, ce qui pouvait être réalisé en soirée et n'entravait pas sa recherche d'emploi (pièce SICT 24, annexe 10).

Par décision du 17 mai 2023, le SICT a retenu que l'assurée était apte au placement à partir du 1^{er} avril précédent pour une perte de travail de 50%. Il a considéré que le projet d'activité indépendante développé par celle-ci ne faisait pas obstacle, du moins temporairement, à sa disponibilité envers un employeur potentiel, de sorte que son aptitude au placement pouvait être retenue. En revanche, le SICT a relevé que l'intéressée avait refusé la proposition de la commune de A _____ d'augmenter son temps de travail à 80% car elle ne voulait pas perdre son mandat de présidente. Or, un gain intermédiaire ne devait être considéré comme tel que si la personne assurée était disposée à le quitter pour prendre un emploi dans la mesure revendiquée, soit en l'espèce à 100%. Dès lors que l'intéressée ne souhaitait pas renoncer à son mandat politique, le SICT en a déduit que la perte de travail revendiquée ne pouvait pas dépasser 50% (pièce SICT 20).

C. Par décision du 7 juin 2023, la Caisse cantonale de chômage (ci-après : CCCh) a nié le droit de l'assurée à l'indemnité de chômage dès le 3 avril 2023. La CCCh a retenu que le gain assuré de celle-ci était de 4'360 fr. pour une aptitude à 50%, selon décision du SICT du 17 mai précédent, ce qui correspondait à un gain journalier de 140 fr. 65 (4360/21.7 x 70%) et que l'assurée exerçait une activité auprès de la commune de

B _____ pour un salaire de 3351 fr. 95, soit un gain journalier de 154 fr. 45 (3351 fr. 95/21.7). Ce revenu étant supérieur à l'indemnité de chômage à laquelle l'intéressée pourrait prétendre, la CCCh a estimé qu'il devait être considéré comme convenable au sens de l'article 16 alinéas 1 et 2 lettre i LACI et a conclu qu'aucune indemnité compensatoire ne pouvait lui être allouée (pièce SICT 24, annexe 12).

D. Le 19 juin 2023, l'assurée, représentée par Me Célia Darbellay, s'est opposée à la décision rendue par le SICT le 17 mai précédent, soutenant en substance que cette décision, cumulée à celle rendue par la CCCh le 7 juin 2023, aboutissait au résultat extraordinaire qu'elle ne bénéficiait d'aucun droit aux indemnités de chômage, alors que son gain assuré avait été arrêté à 8720 fr. le 2 mai 2023 par la CCCh et qu'elle était apte au placement à 100% pour un taux d'activité de 50%, conforme à celui qu'elle avait perdu suite à son licenciement par la commune de A _____. Elle a ajouté que les revenus issus de son activité politique n'avaient pas à être déduits du gain assuré, ce qu'avait fait la CCCh (pièce SICT 24).

Le même jour, l'intéressée s'est également opposée à la décision rendue par la CCCh le 7 juin 2023. Le 22 juin suivant, la CCCh a suspendu la procédure d'opposition la concernant jusqu'à droit connu dans celle en cours auprès du SICT (pièce SICT 27).

Par décision sur opposition du 6 septembre (*recte* : 21 juillet) 2023, le SICT a rejeté les griefs de l'assurée et confirmé sa décision du 17 mai précédent. Il a notamment relevé qu'il résultait des formulaires de preuve des recherches d'emploi effectuées par l'intéressée depuis son inscription au chômage qu'elle avait postulé uniquement pour des emplois à temps partiel, que, dans son opposition, elle ne semblait pas contester le taux de perte de travail de 50% retenu dans la décision contestée, qu'elle faisait en effet uniquement valoir son étonnement quant au résultat auquel était parvenue la CCCh dans sa décision du 7 juin 2023 et que le calcul de l'indemnité journalière, respectivement la prise en charge d'un gain intermédiaire, était uniquement de la compétence de la caisse de chômage (pièce SICT 34).

E. X _____ a recouru céans le 13 septembre 2023 à l'encontre de la décision sur opposition du 21 juillet précédent, concluant, sous suite de dépens, à la réforme de cette décision en ce sens que le droit aux indemnités de chômage pour un gain assuré de 8720 fr. et une aptitude au placement à 100% lui soit reconnu dès le 3 avril 2023 et, subsidiairement, que ce droit lui soit reconnu dès la même date pour un gain assuré de 4360 fr. et une aptitude au placement de 50%, à l'exclusion de toute déduction des montants perçus pour son activité de présidente de commune. Plus subsidiairement

encore, elle a conclu au renvoi du dossier au SICT pour nouvelle décision. Elle a en substance soutenu que la décision attaquée, cumulée à celle rendue par la CCCh le 7 juin 2023, aboutissait au résultat arbitraire qu'elle ne pouvait percevoir aucune indemnité de chômage malgré la perte de son emploi à 50% auprès de la commune de A _____ et les cotisations qu'elle avait dûment assumées pendant toute sa carrière professionnelle. Relevant que l'activité de présidente de commune ne constituait pas une activité lucrative soumise à la libre disposition de celui qui l'exerçait, elle a estimé qu'il fallait soit lui reconnaître une aptitude au placement de 100% en déduisant les gains effectivement perçus dans son activité politique, soit retenir une aptitude au placement de 50% sans déduire lesdits gains. Elle a enfin souligné avoir agi de bonne foi en suivant les recommandations de sa conseillère ORP, qui ne l'avait notamment pas avertie de l'impossibilité de comptabiliser les revenus issus de son activité politique comme gains intermédiaires, de sorte que sa confiance devait être protégée et qu'elle devait bénéficier du principe d'égalité de traitement, sa situation n'étant pas semblable à celle d'une personne bénéficiant de gains intermédiaires et ne devant pas être traitée comme telle.

Dans sa réponse du 16 octobre 2023, la CCCh a souligné que la recourante ne pouvait pas se prévaloir d'une perte de travail totale et ne rechercher qu'un emploi à temps partiel, que la personne assurée qui faisait valoir une perte de travail à 100% devait en effet être disposée à abandonner en tout temps un emploi partiel pour prendre un emploi convenable au taux recherché et que dans la mesure où l'intéressée ne souhaitait pas quitter son poste de présidente de commune, seule une perte de travail d'au maximum 50% pouvait lui être reconnue. L'intimée a pour le reste renvoyé à la décision litigieuse et conclu au rejet du recours.

Le 4 janvier 2024, la recourante a maintenu que son aptitude au placement devait être considérée pour la totalité de son temps d'activité, soit à 100% correspondant respectivement à 50% dans l'activité de présidente de commune et 50% dans une activité à temps partiel recherchée, conformément à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (arrêt 8C_610 2022 consid. 6.1), ce d'autant plus qu'elle n'était pas en mesure de démissionner de son poste de présidente de son propre chef, mais uniquement pour justes motifs et avec l'aval du Conseil d'Etat.

Le 7 février 2024, l'intimée a relevé que dans l'arrêt cité par l'intéressée, la personne assurée revendiquait une perte de travail de 40% correspondant à sa disponibilité sur le marché du travail et non pas une perte de travail de 100% comme la recourante. La CCCh a pour le reste confirmé la teneur de sa réponse et de la décision litigieuse.

L'échange d'écritures a été clos le 15 février 2024.

Considérant en droit

1.

1.1 Selon l'article 1 alinéa 1 LACI, les dispositions de la LPGGA s'appliquent à l'assurance-chômage obligatoire et à l'indemnité en cas d'insolvabilité, à moins que la LACI ne déroge expressément à la LPGGA.

Posté le 13 septembre 2023, le présent recours à l'encontre de la décision sur opposition du 21 juillet précédent a été interjeté dans le délai légal de trente jours compte tenu des fêtes d'été (art. 38 al. 4 et 60 LPGGA) et devant l'instance compétente (art. 56 et 57 LPGGA ; 100 al. 3 LACI, 119 et 128 al. 2 OACI ; art. 81a al. 1 LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière.

1.2 En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent en principe être examinés et jugés 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 déféré en justice par la voie d'un recours. Le juge n'entre donc en principe pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 et les références). L'objet du litige dans la procédure de recours est le rapport juridique réglé dans la décision attaquée dans la mesure où, d'après les conclusions du recours, il est remis en question par la partie recourante. L'objet de la contestation (Anfechtungsgegenstand) et l'objet du litige (Streitgegenstand) sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, les rapports juridiques non litigieux sont certes compris dans l'objet de la contestation mais non pas dans l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; 125 V 413 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_53/2017 du 21 juillet 2017 consid. 5.1). L'objet du litige peut donc être réduit par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche s'étendre au-delà de celui-ci (ATF 144 II 359 précité ; 136 II 457 consid. 4.2 ; 136 II 165 consid. 5), sauf exceptions tirées de motifs d'économie de procédure qui peuvent autoriser une telle extension à certaines conditions cumulatives,

notamment si la question est en état d'être jugée et s'il existe un état de fait commun entre cette question et l'objet initial du litige (ATF 130 V 503 consid. 1.2).

En l'espèce, la décision attaquée statue uniquement sur l'aptitude au placement de la recourante dès l'ouverture de son premier délai-cadre d'indemnisation le 1^{er} avril 2023. La question du droit à l'indemnité de chômage dès le lundi 3 avril suivant, respectivement de la prise en compte d'un gain intermédiaire dans le calcul dudit droit, a quant à elle fait l'objet d'une décision distincte rendue le 7 juin 2023 par la CCCh. Il n'y a ainsi pas lieu d'étendre l'objet du litige à cette question et de traiter les griefs y relatifs dans la présente cause, ce d'autant plus que ces deux points n'ont pas été tranchés par la même autorité administrative et que la procédure d'opposition devant la CCCh est suspendue jusqu'à droit connu sur la question de l'aptitude au placement.

2.

2.1 Le présent litige porte donc exclusivement sur l'aptitude au placement de la recourante, en particulier sur la perte de travail subie par celle-ci, dès le 1^{er} avril 2023.

2.2 L'assuré n'a droit à l'indemnité de chômage que s'il est apte au placement (art. 8 al. 1 let. f 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 (art. 15 al. 1 LACI). 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 (condition objective) - plus précisément d'exercer une activité lucrative salariée - sans que l'assuré en soit empêché par des causes inhérentes à sa personne, et d'autre part la disposition à accepter un travail convenable (condition subjective) au sens de l'article 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 125 V 51 consid. 6a, 123 V 214 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_245/2010 du 9 février 2011 consid. 3.1 et les références).

L'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement en ce sens qu'il existerait des situations intermédiaires entre l'aptitude et l'inaptitude au placement (aptitude partielle). Mais 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 du Tribunal fédéral 8C_289/2015 du 12 octobre 2015 consid. 2 ; ATF 126 V 126 consid. 2 et les références).

Pour pouvoir bénéficier d'une compensation de sa perte de salaire en application de l'article 24 LACI, l'assuré doit être disposé à abandonner aussi rapidement que possible son activité actuelle au profit d'un emploi réputé convenable qui s'offrirait à lui ou qui lui serait assigné par l'administration ; on tiendra toutefois compte du délai de résiliation des rapports de travail en cours ou, dans le cas d'un indépendant, d'une période de réaction ou de transition appropriée. En revanche, l'assuré qui entend, quelles que soient les circonstances, poursuivre une activité qu'il a prise durant une période de contrôle ne saurait être indemnisé par le biais des dispositions sur le gain intermédiaire, faute d'aptitude au placement (arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 430/00 du 3 avril 2001 ; GERHARDS, Arbeitslosenversicherung : "Stempelferien, Zwischenverdienst und Kurzarbeitsentschädigung für öffentliche Betriebe und Verwaltungen - Drei Streitfragen, RSAS 1994, p. 350 sv.).

2.3 La loi reconnaît en principe le droit à l'indemnité aux assurés qui occupent un emploi à temps partiel et cherchent à le remplacer par une activité à temps plein ou à le compléter par une autre occupation à temps partiel (art. 10 al. 2 LACI ; arrêt du Tribunal fédéral des assurances C 117/93 du 14 mars 1994).

Dans le second cas (recherche d'une activité complémentaire à temps partiel), l'aptitude au placement ne sera en principe reconnue que si le temps de disponibilité résiduel est suffisamment constant (par exemple tous les matins, etc.). Autrement, les chances de conclure un autre contrat de travail seraient par trop compromises (ATF 112 V 136 consid. 3b). Cela étant, même lorsqu'un assuré entend ne rechercher qu'un complément d'occupation, il devra être disposé à quitter cet emploi si l'ORP parvient à lui assigner un travail convenable mettant fin au chômage (RUBIN, *op. cit.*, ch. 30 ad art. 15 LACI et les arrêts cités).

2.4 En ce qui concerne la preuve, le juge fonde sa décision, en matière d'assurances sociales et sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire 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 142 V 435 consid. 1, 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3, 126 V 353 consid. 5b et 125 V 193 consid. 2).

2.5 En l'espèce, il ressort du dossier que la recourante a revendiqué une perte de travail de 100% lors de son inscription au chômage et s'est déclarée disponible à 50% en raison

du gain intermédiaire réalisé dans son activité de présidente de commune. Le formulaire « objectifs de recherches d'emploi », rempli et signé lors du premier entretien de conseil le 3 avril 2023, indique en outre que les activités recherchées devaient l'être à un taux de 100%. Toutefois, les formulaires « preuves de recherches personnelles d'emploi » rempli par l'assurée pour les mois d'avril 2023 (cf. pièce 16), mai 2023 (cf. pièce 22), juin 2023 (cf. pièce 28), juillet 2023 (cf. pièce 31) et août 2023 (cf. pièce 32), soit l'ensemble des formulaires au dossier, montrent que celle-ci a en réalité postulé uniquement à des emplois à temps partiel, correspondant à sa disponibilité réelle sur le marché du travail suite à la perte de son emploi à 50% auprès de la commune de A _____. Cela est du reste confirmé par l'intéressée elle-même, qui a déclaré dans sa prise de position du 12 mai 2023 que, suite à la fin de son activité pour la commune de A _____, elle pensait rechercher une activité à mi-temps afin de conserver sa fonction politique qu'elle considérait comme un travail à part entière et qu'elle avait revendiqué une perte de travail de 100% avec un gain intermédiaire de 50% provenant de son activité politique uniquement sur recommandation de sa conseillère ORP. L'assurée n'a par ailleurs jamais envisagé de démissionner de sa fonction politique, bien au contraire puisqu'elle a été reconduite au poste de présidente de la commune de B _____ pour la législature 2025-2028.

Comme cela a été rappelé ci-dessus (cf. *supra* consid. 2.2), l'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement en ce sens qu'il existerait des situations intermédiaires entre l'aptitude et l'inaptitude au placement (aptitude partielle), mais c'est sous l'angle de la perte de travail à prendre en considération 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. Compte tenu des faits exposés ci-avant, c'est à juste titre que le SICT a retenu que la recourante était apte au placement dès le 1^{er} avril 2023 pour une perte de travail de 50%. En effet, selon les dires de l'intéressée elle-même et les recherches d'emploi qu'elle a effectuées suite à son inscription au chômage, elle ne souhaite pas trouver un travail à temps plein, mais seulement une activité à temps partiel (50%), correspondant à sa disponibilité sur le marché de l'emploi suite à la fin de son activité à 50% pour la commune de A _____ et visant à compléter son activité de présidente de commune, qu'elle n'entend pas abandonner et pour laquelle elle vient d'être reconduite pour une nouvelle législature. Son aptitude au placement représente ainsi bien un 50%. Dans son écriture de recours, l'assurée ne soutient au demeurant pas rechercher une activité lucrative à temps plein, mais conteste principalement le calcul de l'indemnité de chômage effectué par la CCCh, notamment la déduction des revenus provenant de son mandat politique, considérés comme gains intermédiaires, appliquée à son gain assuré. Or, comme cela

a été exposé ci-dessus (cf. *supra* consid. 1.2), ces griefs ne relèvent pas de la présente procédure et devront être tranchés par la CCCh.

2.6 Mal fondé, le recours est rejeté et la décision sur opposition du 21 juillet 2023 confirmée.

3.

3.1 Il n'est pas perçu de frais (art. 61 let. ^{fbis} LPGA), la loi spéciale, en l'occurrence la LACI, ne prévoyant pas le prélèvement de frais judiciaires.

3.2 Vu l'issue du litige, il n'est non plus pas alloué de dépens (art. 61 let. g LPGA *a contrario*).

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Sion, le 26 février 2025