

A1 25 111

A2 25 35

## **ARRET DU 17 NOVEMBRE 2025**

### **Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Frédéric Fellay et Matthieu Sartoretti, juges ;  
Elodie Cosandey, greffière ;

#### **en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourant, représenté par Maître Olivier Derivaz, avocat à Monthey,

#### **contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée, et **COMMUNE DE Y** \_\_\_\_\_,  
autre autorité.

(Divers)

recours de droit administratif contre la décision du 28 mai 2025

## Faits

**A.** X \_\_\_\_\_, ressortissant autrichien, né à Y \_\_\_\_\_ en 1962, est titulaire d'une autorisation d'établissement « UE/AELE », délivrée par le canton de Genève, où il a vécu de nombreuses années. Veuf, il a élevé ses enfants et la fille de son épouse défunte née d'un premier mariage, tout en travaillant à mi-temps. Ayant perdu son emploi à l'âge de 57 ans, il a perçu des prestations d'aide sociale dans le canton de Genève du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 décembre 2021.

Ayant dû quitter son logement à Genève en raison d'un jugement d'expulsion de locataire, X \_\_\_\_\_ est revenu le 1<sup>er</sup> avril 2022 à Y \_\_\_\_\_ (ci-après : la commune) où l'une de ses sœurs pouvait l'héberger.

Le 11 avril 2022, X \_\_\_\_\_ a demandé « un titre de séjour » en Valais. Le Contrôle des habitants de la commune a transmis cette demande au Service de la population et des migrations du canton du Valais (SPM) le 10 mai 2022.

Par décision du Conseil municipal de Y \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) prise en séance du 27 septembre 2022, X \_\_\_\_\_ a été mis au bénéfice de l'aide sociale avec effet dès le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Il percevait à ce titre 1006 fr. par mois.

**B.** Par décision du 12 décembre 2022, le SPM a refusé d'autoriser X \_\_\_\_\_ à changer de canton en raison de sa dépendance à l'aide sociale et lui a ordonné de quitter le Valais dans les trente jours. X \_\_\_\_\_ a contesté cette décision auprès des différentes instances de recours successives.

**C.** Par décision du 5 septembre 2023, communiquée le 11 septembre 2023, le Conseil municipal a réduit à 500 fr. l'aide sociale allouée à X \_\_\_\_\_, en raison de la décision rendue le 12 décembre 2022 par le SPM et du recours qui avait été formé à son encontre.

**D.** Le 6 octobre 2023, X \_\_\_\_\_, alors représenté par le Centre Suisses-Immigrés (CSI), a recouru au Conseil d'Etat contre ce prononcé, en concluant à son annulation, au motif que l'autorité communale n'aurait pas dû tenir compte de la décision du SPM qui avait fait l'objet d'un recours et n'était donc pas entrée en force.

Le 9 novembre 2023, le Centre médical-social (CMS) de la commune a déposé un bref rapport sur la situation de X \_\_\_\_\_, exposant que, selon la directive d'application de la loi sur l'intégration et l'aide sociale (directive LIAS) du 1<sup>er</sup> juillet 2023, lorsqu'une personne faisait l'objet d'une décision de révocation de permis et qu'elle faisait recours

contre celle-ci, seul le montant d'aide d'urgence élargie devait lui être accordé. En raison de la décision du SPM et du recours contre cette dernière, l'intéressé était dans ce cas de figure et ne pouvait donc bénéficier que de l'aide d'urgence élargie, soit un forfait d'entretien mensuel de 500 francs.

Le 11 novembre 2023, X \_\_\_\_\_ a insisté pour que le Conseil d'Etat réponde rapidement aux interrogations soulevées par les décisions en matière de droit des étranger et d'aide sociale attaquées.

Le 13 novembre 2023, la commune a présenté une argumentation similaire à celle du CMS et a notamment transmis un rapport de la Commission sociale du 29 août 2023.

Le 10 mai 2024, X \_\_\_\_\_ a soutenu que le Conseil d'Etat devait intervenir auprès du CMS pour lui dire que la décision du SPM n'était pas applicable et lui demander de rétablir le montant initial d'aide sociale. Il s'est plaint que le Conseil d'Etat n'avait jamais répondu à cette requête déjà formulée de manière réitérée.

Les 12 août et 12 novembre 2024, X \_\_\_\_\_ s'est enquis du traitement de son dossier et a requis qu'une décision sur son recours du 6 octobre 2023 soit rendue. Il a encore envoyé deux lettres de rappel, les 31 janvier et 11 mars 2025.

**E.** Le 5 mai 2025, X \_\_\_\_\_, désormais représenté par Maître Olivier Derivaz, a formé céans recours pour déni de justice contre le Conseil d'Etat en concluant au constat du retard injustifié et à l'octroi d'un bref délai pour rendre une décision, sous suite de frais et dépens (cause enregistrée sous la référence A1 25 72). Il a également requis l'assistance judiciaire totale (cause enregistrée sous la référence A2 25 21).

Par décision du 27 mai 2025 en lien avec le recours pour déni de justice, le Tribunal cantonal a admis la demande d'assistance judiciaire de X \_\_\_\_\_ et Maître Olivier Derivaz a été désigné conseil juridique commis d'office.

**F.** Par décision du 28 mai 2025, expédiée le 2 juin 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif du 6 octobre 2023. Se référant à la directive LIAS, il a considéré que le Conseil municipal avait déjà pris en compte l'effet suspensif lié au recours contre la décision refusant le changement de canton en octroyant l'aide d'urgence élargie au lieu de l'aide d'urgence.

**G.** Le 25 juin 2025, X \_\_\_\_\_ a formé céans un recours de droit administratif à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 28 mai 2025 en concluant à son annulation sous suite de frais et dépens. Il a également requis l'assistance judiciaire totale. A l'appui

de ses conclusions, il s'est d'abord plaint que la décision attaquée se fondait sur le refus de changement de canton qui lui avait été signifié alors que cette décision avait été attaquée et n'était donc pas entrée en force. Il a invoqué une violation de l'art. 51 al. 1 LPJA, l'effet suspensif dont bénéficiait le recours n'ayant pas été respecté. Il s'est ensuite plaint d'une violation de son droit d'être entendu, le Conseil d'Etat n'ayant pas examiné l'application de l'art. 51 LPJA. Il a encore soulevé une violation des art. 37, 38 et 39 LIAS ainsi que 47 OLIAS dans la mesure où, d'une part, il ne remplissait aucun motif de sanction prévu par la loi et où, d'autre part, la procédure applicable au prononcé d'une sanction n'avait pas été suivie. Dans un dernier grief, X \_\_\_\_\_ a rappelé être titulaire d'un permis d'établissement valablement délivré dans un autre canton et qu'il n'appartenait pas au SPM de révoquer. Ainsi, son permis n'avait pas à être considéré comme révoqué par les autorités se prononçant en matière d'aide sociale.

Le 16 juillet 2025, le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause. Il a indiqué renoncer à se déterminer sur le recours de droit administratif.

Le 19 septembre 2025, X \_\_\_\_\_ a informé le Tribunal cantonal de l'admission de son recours contre le refus de changement de canton par arrêt du Tribunal fédéral 2D\_7/2025 du 4 septembre 2025. Selon ce prononcé, il n'existait pas de motif suffisant justifiant de lui refuser l'autorisation de changer de canton et la cause devait être renvoyée au SPM afin qu'il délivre l'autorisation idoine. X \_\_\_\_\_ a demandé que les conséquences de cet arrêt soient tirées dans les différentes procédures parallèles encore pendantes.

**H.** Par décision du 24 septembre 2025, le Tribunal cantonal a rayé la cause A1 25 72 du rôle, le recours pour déni de justice n'ayant plus d'objet, et a accordé à X \_\_\_\_\_ 600 fr. à titre de dépens à la charge de l'Etat du Valais. Il a retenu que, dans les circonstances du cas d'espèce, les délais de traitement excédaient largement ce qui pouvait être qualifié de raisonnable et que, si la procédure avait été menée à son terme, le recours aurait été admis.

**I.** Le 10 octobre 2025, le Président de la Cour de céans a interpellé la commune pour savoir si le Conseil municipal entendait reconsidérer sa décision du 5 septembre 2023, compte tenu de l'arrêt du Tribunal fédéral précité du 4 septembre 2025 ainsi que du fait que le SPM avait délivré à X \_\_\_\_\_ une autorisation d'établissement avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Le 15 octobre 2025, X \_\_\_\_\_ a indiqué avoir déjà formulé une telle demande auprès de la commune qui lui avait répondu qu'« aucune régularisation rétroactive du montant de l'aide sociale ne [pouvait] être envisagée ».

Le 20 octobre 2025, la commune a exposé se fonder sur la Directive LIAS qui prévoyait que « *si, au terme de la procédure liée au permis, la personne se voit attribuer une autorisation de séjour ou d'établissement rétroactivement ou si la précédente décision est annulée, la différence entre les montants reconnus par l'aide matérielle durant la période de procédure et l'aide matérielle ordinaire ne peut pas être versée ou réclamée rétroactivement* ». Ainsi, aucune adaptation rétroactive du montant d'aide sociale n'était prévue ni envisageable pour la période durant laquelle X \_\_\_\_\_ avait perçu l'aide d'urgence élargie.

Le 23 octobre 2025, X \_\_\_\_\_ a estimé que la position de la commune se basait sur une simple directive administrative, qui n'avait pas force de loi, et que la décision de réduction de l'aide sociale était infondée, la décision de refus de permis ayant été annulée.

### **Considérant en droit**

#### **1.**

**1.1** La décision attaquée délimite, à l'égard du recourant, le cadre matériel admissible de l'objet du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; RVJ 2021 p. 3 consid. 3.1). La contestation ne peut ainsi excéder les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 555). En application de ce principe, la contestation que le recourant peut soumettre au Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être. En revanche, la présentation de moyens nouveaux en fait et en droit est recevable, sauf disposition légale contraire (art. 79 al. 3 LPJA).

En l'espèce, le recourant a déféré céans une décision du Conseil d'Etat confirmant la décision communale réduisant l'aide sociale qui lui était allouée à l'aide d'urgence élargie fondée sur le fait que son changement de canton était contesté à ce moment-là. Cependant, sur la base de l'article précité, les moyens nouveaux en fait et en droit sont recevables. Ainsi, l'impact des nouveaux éléments, en particulier l'arrêt du Tribunal

fédéral 2D\_7/2025 du 4 septembre 2025 admettant le recours et le changement de canton du recourant ainsi que l'autorisation délivrée par le SPM à la suite de cet arrêt, sera examiné ci-après.

**1.2** Au surplus, le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA). En tant que destinataire de la décision du 28 mai 2025 qui confirme la légalité de la décision du 5 septembre 2023 du Conseil municipal, le recourant est particulièrement touché par dite décision ; il dispose ainsi d'un intérêt digne de protection à obtenir un contrôle juridictionnel du prononcé cantonal, de sorte que sa qualité pour recourir est admise (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 LPJA).

**2.** Dans un premier grief, le recourant fait valoir que les autorités précédentes en matière d'aide sociale n'auraient pas dû tenir compte de la décision du SPM du 12 décembre 2022 dans la mesure où celle-ci n'était pas en force et ne produisait donc pas d'effets. Il invoque notamment une violation de l'art. 51 al. 1 LPJA (effet suspensif).

### **2.1**

**2.1.1** En vertu de l'art. 28 LIAS, les aides matérielles sont des prestations allouées en argent ou, dans des cas justifiés, en nature (al. 1). Elles peuvent prendre la forme de l'aide ordinaire (al. 2 let. a), de l'aide réduite (al. 2 let. b) ou de l'aide d'urgence (al. 2 let. c). Par ailleurs, conformément à l'art. 36 al. 3 LIAS, l'aide ordinaire peut être restreinte pour certaines catégories de personnes. Le Conseil d'Etat précise les besoins qui peuvent être couverts par cette aide, les modalités d'octroi et les cas particuliers (art. 36 al. 4 LIAS).

Sur la base de l'art. 36 al. 4 LIAS, le Conseil d'Etat a défini plusieurs cas particuliers, dont celui des étrangers (cf. art. 44 à 46 OLIAS). Ainsi, selon l'art. 46 al. 1 OLIAS, l'aide matérielle versée aux étrangers, à l'exception de ceux ressortant du domaine de l'asile, est déterminée conformément aux dispositions de la législation fédérale ainsi que des accords et conventions internationaux concernant le droit à l'aide matérielle pour les étrangers, sous réserve des règles spéciales posées par cette même disposition (al. 2 à 4). En particulier, l'art. 46 al. 3 OLIAS prévoit que les étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour valable doivent en principe quitter le territoire cantonal et n'ont pas le droit à une aide ordinaire ou réduite. Le département précise par directive les montants et conditions d'octroi de l'aide matérielle aux étrangers (art. 46 al. 4 OLIAS).

**2.1.2** Selon l'art. 44 al. 1 LIAS, sauf disposition contraire de la présente loi ou des normes d'exécution, la LPJA est applicable.

Conformément à l'art. 51 al. 1 LPJA, le recours a effet suspensif. En principe, il a pour conséquence que la décision attaquée ne déploie pas ses effets jusqu'à droit connu sur le recours déposé à son encontre (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2<sup>e</sup> éd., 2025, n° 2652, p. 1147). Toutefois, pour les décisions négatives portant sur le refus d'autorisations ou de prestations, la notion d'effet suspensif n'a pas de sens (ATF 126 V 407 consid. 3b et 3c et 117 V 185 consid. 1b ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_492/2024 du 5 septembre 2025 consid. 5). En effet, il ne saurait transformer provisoirement ces refus en décisions positives (TANQUEREL/BERNARD, Manuel de droit administratif, 3<sup>e</sup> éd., 2025, n° 1394 p. 503).

En droit des étrangers, lorsque les autorités compétentes refusent de délivrer ou de renouveler une autorisation et que l'étranger conteste cette décision par les voies de recours usuelles, l'effet suspensif attaché aux procédures de recours n'a donc pas pour conséquence de le mettre provisoirement au bénéfice de l'autorisation refusée, mais d'une simple tolérance lui permettant de demeurer en Suisse jusqu'à droit connu sur l'issue de son recours (cf. ATF 149 I 207 consid. 5.3.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_455/2024 du 10 juin 2025 consid. 1.5).

**2.2** En l'espèce, le recourant s'est d'abord vu refuser sa demande de changement de canton et a été sommé de quitter le territoire cantonal. Il a recouru contre cette décision. Comme il s'agissait d'une décision négative, le fait qu'elle ne soit pas encore exécutoire n'avait pas pour conséquence de la transformer en décision positive lui octroyant une autorisation valable de séjourner en Valais, quand bien même le recours est en principe assorti de l'effet suspensif de par la loi. Or, comme on l'a vu *supra*, dans le cas particulier des étrangers, l'art. 46 al. 3 OLIAS subordonne le versement d'une aide ordinaire ou réduite à l'existence d'une autorisation de séjour valable. *A contrario*, seule une forme d'aide d'urgence entre donc en ligne de compte. Ainsi, au moment où le Conseil municipal puis le Conseil d'Etat ont statué en matière d'aide sociale, ils pouvaient partir du principe que le recourant n'était pas au bénéfice d'une autorisation de séjour valable, mais d'une simple tolérance, et qu'il ne pouvait plus prétendre à l'aide ordinaire qu'il recevait précédemment. Ces autorités n'avaient, du reste, pas à préjuger de l'issue des procédures de recours en matière de droit des étrangers et se sont fondées sur les éléments en leur possession, soit un refus d'autorisation contesté par recours.

Toutefois, la Cour de céans ne saurait ignorer que, par arrêt du 4 septembre 2025, le Tribunal fédéral a admis le recours contre le refus de changement de canton et a renvoyé le dossier au SPM pour qu'il délivre l'autorisation requise. Cette autorité s'est exécutée et a délivré une autorisation valable dès le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Compte tenu de cette

modification de l'état de fait – que la Cour de céans doit prendre en compte en vertu de l'art. 79 al. 3 LPJA –, force est de constater que le recourant a toujours été au bénéfice d'une autorisation valable sur le canton et qu'il a donc droit à l'aide ordinaire pour toute la durée de perception de l'aide sociale. En effet, dans cette configuration, il n'existait aucune raison de réduire le montant de l'aide matérielle à celui de l'aide d'urgence élargie. Dans cette mesure, le grief doit, partant, être admis.

**2.3** Ce constat conduit déjà à l'admission du recours, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le mérite des autres griefs soulevés dans le recours du 25 juin 2025.

Il convient en outre de préciser que les Directives LIAS ne sauraient faire obstacle au pouvoir du Tribunal cantonal d'annuler la décision attaquée et aux effets qui en découlent, soit, en l'espèce, la suppression de la réduction depuis la date de la décision. Ainsi, contrairement à ce que semble penser la commune, rien n'empêche de revenir sur la décision attaquée céans et, par conséquent, de maintenir le droit à une aide matérielle complète pour toute la période pendant laquelle cette dernière avait été réduite à l'aide d'urgence élargie. Cette approche correspond, du reste, à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de refus injustifié d'aide sociale selon laquelle il s'écoule forcément un certain temps entre un refus de prêter de l'autorité sociale et le jugement rendu contre ce refus et que ce laps de temps ne doit pas conduire à repousser d'emblée le versement des prestations au moment où statue l'autorité judiciaire, l'aide sociale étant due en principe à partir du dépôt de la demande (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C\_42/2023 du 22 décembre 2023 consid. 4.6).

**3.** Sur le vu des considérations qui précèdent, le recours du 25 juin 2025 est admis (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA) et la décision du Conseil d'Etat du 28 mai 2025 est annulée. La cause est renvoyée au Conseil municipal pour qu'il rende une nouvelle décision octroyant au recourant l'aide matérielle ordinaire pour toute la période pendant laquelle cette dernière avait été réduite à l'aide d'urgence élargie.

**4.**

**4.1** Vu l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais (art. 89 al. 1 *a contrario* et al. 4 LPJA).

**4.2** L'Etat du Valais versera des dépens au recourant qui obtient gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel et a pris une conclusion dans ce sens (art. 91 al. 1 LPJA). Cette indemnité n'est toutefois due que pour la procédure devant la Cour de céans, Maître Olivier Derivaz n'ayant été mandaté que le 28 avril 2025. Pour la procédure devant le Conseil d'Etat, le recourant n'a agi que par l'entremise du CSI. Or, la Cour de céans a déjà jugé qu'un recourant obtenant gain de cause en étant représenté

par le CSI n'avait pas droit à des dépens (ACDP A1 25 72 du 24 septembre 2025 *in fine*, A1 25 166 du 23 septembre 2025 consid. D et les réf. cit.).

L'indemnité de dépens est arrêtée, en l'absence de décompte LTar, à 1500 fr. (débours [les copies étant calculées à 0,50 cts l'unité] et TVA compris), eu égard notamment au travail effectué céans par le mandataire du recourant, qui a consisté principalement en la rédaction du recours de droit administratif du 25 juin 2025 de 6 pages ainsi que des trois courriers des 19 septembre 2025, 15 octobre 2025 et 23 octobre 2025 (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 LTar).

Cette indemnisation rend sans objet la demande d'assistance judiciaire totale contenue dans le recours du 25 juin 2025 (cf. p. ex. ACDP A1 22 188 du 31 juillet 2023 consid. 4).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est admis et la décision du Conseil d'Etat du 28 mai 2025 est annulée. La cause est renvoyée au Conseil municipal pour nouvelle décision dans le sens du considérant 3.
2. La demande d'assistance judiciaire (A2 25 35) du 25 juin 2025 est classée.
3. Il n'est pas perçu de frais.
4. L'Etat du Valais versera à X \_\_\_\_\_ 1500 fr. pour ses dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Olivier Derivaz, avocat à Monthey, pour X \_\_\_\_\_, à la commune de Y \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 17 novembre 2025.