

A1 20 9

**ARRÊT DU 10 JUIN 2020**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner,  
juges

**en la cause**

X \_\_\_\_\_, recourant, représenté par M \_\_\_\_\_

**contre**

CONSEIL D'ÉTAT DU VALAIS, autorité attaquée

CONSEIL COMMUNAL DE A \_\_\_\_\_, autre autorité

(aide sociale)

recours de droit administratif contre la décision du 11 décembre 2019

## Faits

A. Le Grand Conseil accepta le 11 septembre 2015 une motion n° 2.0104 du 8 septembre 2015 de sa Commission des finances et de sa Commission de gestion invitant le Conseil d'Etat à proposer en urgence cinq modifications de l'art. 10 de la loi du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS ; RS/VS 850.1). L'une de ces modifications concernait l'aide sociale allouée aux majeurs de moins de 25 ans : elle devait se limiter à l'aide d'urgence, soit à 500 fr./mois, sauf « pour les personnes en situation particulière (parentalité, autre situation spéciale motivée par l'autorité) », qui continueraient à bénéficier de l'aide ordinaire (BSGC session ordinaire de septembre 2015 p. 436). Lors du développement de la motion n° 2.0104, la vice-présidente de la Commission des finances justifia cette mesure par la nécessité d'éviter qu'une aide sociale coûtant souvent plus de 3000 fr. /mois par personne dissuade ses bénéficiaires âgés de 18 à 25 ans de poursuivre leur formation professionnelle en percevant une rémunération moins attractive (BSGC précité p. 278).

A la suite de ce vote, le Conseil d'Etat modifia le 18 novembre 2015 l'art. 9 du règlement d'exécution du 7 décembre 2011 (RELIAS ; RS/VS 850.100) de la LIAS, texte relatif aux aides matérielles. Publiée au Bulletin officiel n° 48 du 27 novembre 2015 (p. 3041), cette nouvelle a donné à l'al. 7 de ladite disposition la teneur suivante : « le forfait d'entretien des jeunes adultes est réduit. Les montants et exceptions sont fixés par le Département en charge des affaires sociales dans la directive sur le calcul du budget ».

Puis le Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) introduisit, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce passage dans sa directive du 1<sup>er</sup> juillet 2012 intitulée « Calcul du budget d'aide sociale » (DCBAS) :

« 1.5 Forfait pour les jeunes adultes.

Normes CSIAS B4 pas applicables.

Le terme de « jeunes adultes » s'applique à toutes les personnes entre 18 ans révolus et 25 ans révolus.

La situation spécifique des jeunes adultes pendant la période entre la scolarité obligatoire, la formation professionnelle et l'entrée dans la vie active, ainsi que la comparaison avec des personnes non soutenues vivant une situation comparable exigent une comparaison différenciée des actuelles normes de soutien. Pour ce groupe, les mesures de formation et d'intégration sont à ce titre prioritaires.

Le forfait d'entretien des jeunes adultes est ramené au montant d'aide d'urgence de 500 fr. lorsque le jeune adulte, qui n'est pas intégré au budget de ses parents :

- ne participe pas assidûment à une formation ou à une mesure visant l'insertion sur le marché de l'emploi,
- ou n'exerce pas d'activité lucrative adéquate,
- ou n'est pas en charge de ses propres enfants ».

**B.** Le 7 juin 2016, l'Autorité intercommunale de protection de l'enfant et de l'adulte (AIPEA) des communes de B \_\_\_\_\_, C \_\_\_\_\_, A \_\_\_\_\_ et D \_\_\_\_\_, statuant en application des art. 394 et 395 CC, priva X \_\_\_\_\_, né le xxx 1997, de l'exercice de ses droits civils quant à la gestion de ses revenus et de sa fortune. Elle lui nomma en qualité de curateur M \_\_\_\_\_ qu'elle chargea de le représenter dans ses affaires financières, en particulier en accomplissant les démarches nécessaires auprès de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (OAI).

**C.** Le 7 août 2019, le Conseil communal de A \_\_\_\_\_ communiqua à M \_\_\_\_\_ sa décision du 6 août 2019 allouant à X \_\_\_\_\_ une aide sociale de 1300 fr. par mois dès le 1<sup>er</sup> août 2019. Cette prestation se composait du forfait d'entretien de 500 fr. prévu au ch. 1.5 de la directive susvisée et d'un poste de 800 fr. pour le loyer.

**D.** Le 6 septembre 2019, X \_\_\_\_\_, représenté par M \_\_\_\_\_, recourut au Conseil d'Etat en concluant à une hausse du forfait d'entretien de 500 fr./mois et en alléguant que l'OAI instruisait sa requête de prestations d'assurance-invalidité, motivée par des « diminutions physiques et psychiques » qui l'empêchaient d'assez longue date « (d') obtenir un quelconque poste de travail que ce soit ».

Chargé de l'instruction du recours administratif de X \_\_\_\_\_, le Service de l'action sociale (SAS) demanda, le 2 octobre 2019, l'avis du Centre médico-social (CMS) régional de D \_\_\_\_\_ qui avait préparé le budget évoqué les 6 et 7 août 2019 par le Conseil communal, lequel fut également consulté par ce Service.

Le 9 octobre 2019, le CMS répondit que X \_\_\_\_\_ avait « une formation CFC dans la viticulture » et qu'il avait « aussi exercé des activités professionnelles dans différents domaines comme le paysagisme et le bâtiment ». A l'ouverture de son dossier d'aide sociale, il sortait d'un séjour à l'Hôpital psychiatrique de F \_\_\_\_\_ et était en incapacité totale de travail. D'après les informations du CMS, le recourant était encore en incapacité de travail. Il vivait seul « (autorisation médicale pour le faire) ». Son forfait d'entretien avait été calculé selon le ch. 1.5 DCBAS. X \_\_\_\_\_ avait, d'autre part, cédé au CMS ses droits afférents à sa demande AI.

Le 10 octobre 2019, le Conseil communal indiqua s'en être tenu au budget qu'avait dressé le CMS.

Le 11 décembre 2019, le Conseil d'Etat rejeta le recours du 6 septembre 2019 en tablant sur l'art. 9 al. 7 RELIAS et sur le ch. 1.5 de la DCBAS.

- E. Le 16 janvier 2020, X \_\_\_\_\_ conclut céans à la réforme du prononcé du Conseil d'Etat du 11 décembre 2019 dans le sens de l'attribution « d'une aide sociale adaptée, et non réduite, rétroactivement depuis le 1<sup>er</sup> août 2019 ». Il soulignait faire son possible pour surmonter ses difficultés de santé, notamment via un stage qu'il venait de trouver et s'être récemment endetté pour payer des « factures vitales (comme l'électricité, par exemple) ». Il se plaignait aussi d'une différence injustifiée de traitement par rapport à quelqu'un de plus âgé que lui et se trouvant dans les mêmes difficultés, tout en percevant un forfait d'entretien plus élevé.

Le 4 février 2020, le Conseil communal se référa au prononcé attaqué.

Le 12 février 2020, le Conseil d'Etat observa que M \_\_\_\_\_, qui représentait X \_\_\_\_\_, n'avait pas joint à son mémoire du 16 janvier 2020, une pièce attestant que l'AIPEA consentait au procès (art. 416 al. 1 ch. 9 CC). Sur le fond, il proposa de débouter le recourant à qui il était loisible d'éviter la réduction d'aide qu'il critiquait s'il participait assidûment à une formation ou à une mesure visant l'insertion sur le marché de l'emploi, hypothèse prévue au dernier § du ch. 1.5 de la DCBAS.

Invité le 2 mars 2020 à établir le consentement de l'AIPEA, M \_\_\_\_\_ annonça, le 17 mars 2020, que cette autorité ferait directement parvenir sa décision au greffe. Il sollicita une assistance judiciaire.

Le 18 mars 2019, l'AIPEA remit au greffe une copie de sa décision du 12 mars 2020 autorisant M \_\_\_\_\_ à plaider pour X \_\_\_\_\_ et ratifiant son recours de droit administratif du 16 janvier 2020. L'AIPEA relevait avoir reçu, le 27 février 2020, une « décision de placement à des fins d'assistance » concernant X \_\_\_\_\_, alors en séjour à l'Hôpital psychiatrique de F \_\_\_\_\_.

### **Considérant en droit**

1. Le recours est recevable (art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1 lit. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).
2. Le requérant ne nie pas que le prononcé entrepris est conforme à l'art. 9 al. 7 RELIAS. Quand il soutient que l'application de cette disposition débouche sur une inégalité de traitement entre lui et un bénéficiaire de l'aide sociale qui serait handicapé, mais aurait plus de 25 ans, il reproche implicitement au Conseil d'Etat d'avoir, en adoptant ce texte, légiféré d'une façon contraire à l'art. 8 al. 2 Cst féd., où on lit que nul ne doit subir de discrimination du fait de son âge, ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.
3. Un grief de ce genre peut être soulevé dans un recours de droit administratif : la notion de violation du droit au sens de l'art. 78 lit. a LPJA inclut l'éventualité où une décision correspond à une norme qui s'écarte indument d'une règle de rang supérieur ; le pouvoir d'examen du Tribunal l'habilite à remédier à une pareille illégalité en appliquant lui-même cette règle (contrôle incident ; cf. p. ex. ACDP A1 19 79 du 6 avril 2020 cons. 3.1 et les citations en particulier ACDP A1 18 247 du 26 juin 2019 cons. 3.1 ; RVJ 1978 p. 372 cons. 4.2).
4. L'interdiction des discriminations (art. 8 al. 2 Cst féd.) est un aspect de la garantie de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst féd.), elle-même liée à la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst féd.). Le législateur contrevient à son obligation d'assurer cette protection aux administrés s'il édicte une norme qui ne repose pas sur des

motifs sérieux ou qui est dépourvue de sens ou de but ; il méconnaît l'égalité de traitement s'il établit des distinctions juridiques qui n'ont aucune justification raisonnable au vu de la situation de fait à régler, ou s'il omet des distinctions qui s'imposent en raison des circonstances, soit lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 2C\_949/2019 du 11 mai 2020 cons. 6.3 ; 8C\_799/2011 du 20 juin 2012 cons. 5.2).

En tant qu'elle est prohibée par l'art. 8 al. 2 Cst féd., la discrimination en raison de l'âge consiste en une inégalité de traitement qualifiée dont l'objectif ou l'effet est de défavoriser ou de rabaisser, sans autre justification raisonnable, des individus uniquement parce qu'ils appartiennent à une catégorie particulière d'administrés qui est définie en fonction d'un critère d'âge. La discrimination est directe quand elle est prévue par un acte législatif utilisant expressément ce critère ; elle est indirecte si les conséquences de l'application d'une loi qui n'évoque pas ledit critère désavantagent, sans que cela se justifie, des gens âgés au détriment de gens plus jeunes ou vice versa (cf. p. ex. arrêts du Tribunal fédéral 1C\_137/2018 / 1C\_139/2018 du 27 novembre 2018 cons. 5.3).

L'art. 8 al. 2 Cst féd. n'exclut pas, de soi, toute distinction sur fondée sur l'âge ou sur une des déficiences qu'il énumère ; il exige plutôt que l'emploi d'un pareil critère dans un acte législatif ait de bons motifs, aptes à dissiper le soupçon d'une discrimination contrevenant à ce texte (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 8C\_799/2011 précité cons. 5.2 ; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2013, p. 504).

5. L'art. 9 al. 7 RELIAS et le ch. 1.5 de la DCBAS satisfont à cette exigence : en alignant sur le taux de l'aide d'urgence (actuellement 500 fr./mois) le forfait mensuel d'entretien versé à des bénéficiaires de l'aide sociale s'ils sont majeurs de 18 à 25 ans et si leurs parents ne sont pas indigents, ils limitent le volume d'une dépense de l'Etat et des communes en incitant ces administrés à s'insérer ou à se réinsérer dans une profession.

Le recourant se trompe en se prétendant (fort sommairement) victime d'une inégalité inconciliable avec l'art. 8 Cst féd.

6. L'aide d'urgence évoquée au ch. 1.5 de la DCBAS correspond aux standards de l'art. 12 Cst féd. énonçant que quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et

de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. La jurisprudence habilite les cantons à aménager cette aide qui n'équivaut pas à un revenu minimum, mais plutôt à la couverture de besoins élémentaires, comme la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base, de façon à assurer à tout un chacun une survie décente et à lui éviter d'être abandonné à la rue et de devoir mendier (cf. p. ex. ATF 146 I 2 ss cons. 5.1 et les citations).

7. Les mesures d'insertion sur le marché de l'emploi dont parle le ch. 1.5 de la DCBAS sont un élément du contrat d'insertion sociale et professionnelle que l'art. 11 LIAS régit notamment en instituant, à son al. 4, une procédure d'évaluation et de vérification de la capacité de travail du bénéficiaire de l'aide sociale dans les trois mois à compter du début de cette aide. L'art. 18 RELIAS précise le déroulement de cette procédure ; il en exempte les personnes dont l'inaptitude au travail est attestée à plus de 50% par un certificat médical récent en ajoutant que, dans ce cas « l'opportunité d'une détection précoce de l'AI doit être analysée ».

Il faut en inférer que le passage du ch. 1.5 de la DCBAS ramenant à 500 fr./mois le forfait d'entretien des jeunes adultes qui ne participent pas assez assidûment à une mesure d'insertion ne concerne pas ceux d'entre eux dont l'inaptitude au travail est prouvée dans les formes de l'art. 18 RELIAS.

8. Le Conseil d'Etat part de l'idée que le silence gardé par le ch. 1.5 de la DCBAS sur les « jeunes adultes en attente de décision d'une assurance, y compris invalidité », a pour corollaire que leur forfait d'entretien doit toujours être de 500 fr./mois s'ils ne saisissent pas l'occasion qui leur est offerte de prendre part à des stages ou de participer à des mesures (cf. p. 2 du prononcé entrepris).

C'est oublier que la DCBAS doit se lire dans le contexte de la LIAS et du RELIAS, qui ainsi qu'on l'a vu au cons. 7, rattachent l'obligation de participer à une mesure d'insertion ou à un stage à un examen de la capacité de travail. Il appert, au demeurant, du ch. 5 de la directive du 1<sup>er</sup> mars 2018 du DSSC sur les mesures d'insertion LIAS que ces dernières comprennent des stages.

9. Partant, la décision attaquée établit incomplètement les faits (art. 78 lit. a, 80 al. 1 lit. c, 56 et 17 ss LPJA), faute d'élucider la question de savoir si le recourant, qui affirmait le contraire, était suffisamment capable de travailler pour que son forfait mensuel d'entretien doive rester à 500 fr. L'élucidation de ce point était indispensable : s'il devait être résolu par l'affirmative, le recourant devait se

contenter de ce montant jusqu'à ce qu'il accepte de participer à une mesure d'insertion ; dans la négative, son forfait devait être augmenté au taux ordinaire à arrêter en fonction de sa situation personnelle au plus tard trois mois après le 1<sup>er</sup> août 2019, date du début de son droit à l'aide sociale et du délai d'un trimestre que l'art. 11 al. 4 LIAS fixe pour la procédure d'évaluation et de vérification de sa capacité de travail.

Le prononcé du Conseil d'Etat du 11 décembre 2019 doit, dès lors, être annulé ; le dossier est renvoyé à cette autorité pour qu'elle complète l'instruction et rende une nouvelle décision sur le fond (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

**10.** La demande d'assistance judiciaire du recourant est du 17 mars 2020 ; elle ne pourrait être agréée que si son acceptation servait à couvrir des interventions de son mandataire après ce jour-là ; or, il n'y en a pas eu (art. 5 de la loi du 11 février 2009 sur l'assistance judiciaire – LAJ ; RS/VS 177.7), de sorte que cette requête est classée comme étant sans objet.

**11.** L'arrêt est porté sans frais (art. 89 al. 3 LPJA). Le recourant n'a pas conclu à des dépens, indemnité qui ne peut être allouée d'office (art. 91 al. 1 LPJA a contrario).

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

1. Le recours est admis.
2. Le prononcé du Conseil d'Etat du 11 décembre 2019 est annulé.
3. L'affaire est renvoyée au Conseil d'Etat pour nouvelle décision, dans le sens du cons. 9.
4. La demande d'assistance judiciaire est classée.
5. Il n'y a ni frais de justice, ni dépens.
6. Le présent arrêt est communiqué à M \_\_\_\_\_, pour X \_\_\_\_\_, au Conseil communal de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 10 juin 2020