

A1 19 184

**ARRÊT DU 23 NOVEMBRE 2020**

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

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

en la cause

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

contre

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée, et COMMUNE DE  
Y \_\_\_\_\_, autre autorité

(aide sociale ; dessaisissement de fortune)

recours de droit administratif contre la décision du 21 août 2019

## Faits

**A.** Né en 19xx, X \_\_\_\_\_ a été marié à deux reprises. Ces unions conjugales ont été dissoutes par jugements de divorce, respectivement en 19xx et en 20xx.

A partir du 1<sup>er</sup> mars 2012, l'intéressé a fait valoir son droit à la retraite. Il a touché depuis lors une rente simple de l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : AVS) de 1818 fr. par mois. En outre, sa caisse de pensions lui a versé deux prestations en capital de la prévoyance professionnelle (ci-après : LPP) de 18 900 fr. et de 498 356 fr., respectivement en février 2012 et en avril 2012, soit un total de 517 256 fr. (cf. attestation de la caisse de pensions A \_\_\_\_\_ du 17 avril 2012 et décision de taxation du 21 février 2013 de l'Office d'impôt du district de B \_\_\_\_\_).

En septembre 2017, X \_\_\_\_\_ a présenté des problèmes de santé psychique ayant conduit à son admission à l'Hôpital de C \_\_\_\_\_.

**B.** Le 8 mai 2018, la commune de Y \_\_\_\_\_ a refusé la demande d'aide sociale qui avait été déposée pour le compte de l'intéressé, fondant sa décision sur les articles 2 alinéa 3 et 19a alinéa 3 de la loi du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS ; RS/VS 850.1). Elle a précisé que, selon les informations qui lui avaient été communiquées, X \_\_\_\_\_ était au bénéfice d'une rente AVS et s'était vu refuser l'octroi de prestations complémentaires à la suite d'un dessaisissement de fortune opéré sur les prestations de la prévoyance professionnelle reçues en 2012.

**C.** X \_\_\_\_\_ a contesté cette décision auprès du Conseil d'Etat, le 8 juin 2018, requérant l'octroi de l'aide sociale. Il a expliqué qu'il était hospitalisé depuis le mois de septembre 2017 à l'Hôpital de C \_\_\_\_\_ et que les montants de la prévoyance professionnelle touchés en 2012 n'étaient plus en sa possession, car ils lui avaient permis de solder différentes dettes, le reste ayant été dilapidé par ses ex-épouses. Il a ajouté que sa situation financière était précaire, dès lors qu'il ne bénéficiait que d'une rente de 1818 fr. par mois alors que ses frais médicaux et d'hospitalisation coûtaient 160 fr. par jour. S'agissant du dessaisissement retenu par l'autorité communale, l'intéressé a soutenu qu'il n'avait objectivement plus aucun moyen de récupérer ces éléments de fortune. Dans ces conditions, les règles sur le dessaisissement ne devaient pas être appliquées avec rigueur, la solution retenue par l'autorité communale étant contraire à l'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) garantissant le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse.

Le 19 juin 2018, la commune de Y \_\_\_\_\_ a indiqué qu'elle n'avait pas de pièces à déposer et a précisé que l'intéressé « pourrait vivre dans son propre logement » et que, dès lors, « il se pourrait que sa rente le place en-dessous d'une situation d'indigence ».

Le Service de l'action sociale, organe d'instruction du Conseil d'Etat, a demandé à X \_\_\_\_\_, le 18 juillet suivant, s'il souhaitait maintenir ou retirer son recours, celui-ci apparaissant d'emblée voué à l'échec. Il a exposé en particulier que l'intéressé disposait d'une rente AVS de 1818 fr. par mois, ce qui ne permettait pas de lui reconnaître un droit à l'aide d'urgence que garantissait l'article 12 Cst., laquelle ne se calculait pas en fonction de l'évaluation exacte des besoins d'une personne. Quant à l'aide sociale ordinaire, elle ne pouvait pas être accordée en raison du dessaisissement de fortune.

Après avoir sollicité et obtenu des prolongations de délai, X \_\_\_\_\_ a indiqué qu'il maintenait son recours, le 10 janvier 2019. Il a produit à cette occasion, en copies, notamment deux relevés de son compte bancaire (de 2017 et de 2018), des attestations d'organes de prévoyance, un jugement de divorce du 3 juillet 2013, une décision de taxation du canton de Vaud (année fiscale 2016) ainsi que deux relevés de compte relatifs à l'imposition par le fisc D \_\_\_\_\_ des prestations de prévoyance qu'il avait touchées. Il a en outre précisé qu'il allait faire l'objet d'une mesure de curatelle, car il n'était plus en mesure d'assumer la gestion de ses tâches administratives.

Par décision du 27 mars 2019, l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (ci-après : APEA) du district de Y \_\_\_\_\_ a institué une curatelle de représentation avec gestion du patrimoine au bénéfice de l'intéressé.

Le 22 mai suivant, X \_\_\_\_\_ a déposé la copie d'une décision de mesures superprovisionnelles rendue le 23 janvier 2019 par cette APEA. Dite autorité y constatait que de l'argent était retiré chaque mois du compte de l'assuré, alors que celui-ci était hospitalisé. Dès lors qu'il existait un doute sur le fait que ces montants étaient prélevés par l'intéressé ou par un tiers, l'APEA décidait de bloquer provisoirement tous les comptes, relations et cartes de X \_\_\_\_\_ auprès de l'établissement bancaire concerné. Le même jour, le susnommé a aussi versé en cause un rapport émis le 14 mai 2019 par les médecins de l'Hôpital de C \_\_\_\_\_. Il en ressortait qu'il était hospitalisé depuis le 8 août 2018 et qu'il était atteint de troubles psychiques chroniques à l'origine d'une désorganisation du comportement avec une négligence de ses affaires et de sa personne ainsi que des angoisses interpersonnelles invalidantes. Selon les médecins, X \_\_\_\_\_ souffrait de troubles exécutifs précoces irréversibles qui touchaient ses capacités d'organisation, d'initiative, de priorisation et de raisonnement pour la prise de décisions complexes,

déficits qui expliquaient les difficultés du patient à gérer ses finances et à prendre des décisions pour le maintien de son état de santé. Sur la base de ces deux pièces, l'intéressé a allégué qu'il s'était fait spolier son patrimoine à son insu, que le dessaisissement qui lui était reproché ne lui était pas imputable et qu'il ne devait dès lors pas être pris en considération.

Le 21 août 2019, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Il a considéré que l'autorité communale n'avait pas violé la loi en retenant un dessaisissement de fortune. En effet, sur cette question précise, l'article 2 alinéa 3 LIAS se référait aux dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC ; RS 831.30). Il s'ensuivait que l'autorité chargée de l'examen d'une demande d'aide sociale ne pouvait que se référer aux décisions rendues en la matière par la CCC, qu'il ne lui appartenait pas de discuter. Le Conseil d'Etat a en outre constaté que les montants retenus à titre de dessaisissement de fortune, auxquels s'ajoutait la rente AVS de 1818 fr. par mois que touchait X \_\_\_\_\_, plaçaient celui-ci au-dessus des normes d'aide sociale, de sorte que l'intéressé ne pouvait pas prétendre à une aide ordinaire. Il a aussi estimé que celui-ci ne pouvait pas non plus toucher une aide d'urgence, puisqu'il disposait, grâce à sa rente AVS, d'un revenu mensuel supérieur au minimum incompressible d'environ 1150 fr. par mois.

**D.** Le 26 septembre 2019, X \_\_\_\_\_ a conclu céans, sous suite de frais et de dépens, principalement à la réforme de cette décision notifiée le 27 août précédent et à l'octroi de l'aide sociale, subsidiairement à l'annulation de dite décision et au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il a en outre requis, à titre plus subsidiaire, la suspension de la cause jusqu'à droit connu sur le recours qu'il avait déposé auprès du Tribunal cantonal, le 6 août 2019, contre une décision sur opposition de la Caisse cantonale de compensation (ci-après : CCC) lui refusant des prestations complémentaires (affaire S1 19 160). Il a aussi sollicité l'assistance judiciaire totale et la désignation de son mandataire comme avocat commis d'office. A l'appui de ces conclusions, l'intéressé a relevé que la décision attaquée se fondait sur des montants dessaisis ressortant d'une décision de la CCC du 25 mai 2018, montants que la CCC avait accepté de revoir dans sa décision sur opposition du 2 juillet 2019 et qui avaient été en outre contestés dans le recours S1 19 160. X \_\_\_\_\_ s'est d'ailleurs référé aux arguments qu'il avait formulés dans le cadre de ce recours en matière de prestations complémentaires pour contester le dessaisissement de fortune qui avait été retenu pour refuser sa demande d'aide sociale. A titre de moyens de preuve, il a demandé l'édition du

dossier de la cause et du dossier de recours S1 19 160. Il a aussi sollicité son propre interrogatoire, ainsi que celui de sa fille et de deux médecins de l'Hôpital de C \_\_\_\_\_.

Le Conseil d'Etat a déposé son dossier, le 23 octobre suivant, et a proposé de rejeter le recours.

Le lendemain, la commune de Y \_\_\_\_\_ a fait la même proposition. Elle a relevé que les articles 2 alinéa 2 LIAS et 2 alinéa 2 du règlement du 7 décembre 2011 d'exécution de la LIAS (RELIAS ; RS/VS 850.100) ne laissent pas de marge de manœuvre à l'autorité d'aide sociale quant au calcul à effectuer dans le cadre d'un dessaisissement de fortune. Il s'agissait en effet d'appliquer les principes de calcul contenus dans la LPC, de sorte que l'autorité communale était liée par les décisions prises en la matière par la CCC. Quant à l'argument de X \_\_\_\_\_ qui remettait en question sa capacité de discernement, il n'était pas convaincant puisque l'intéressé n'avait nullement établi qu'il souffrait de troubles psychiques affectant sa capacité de décision lorsqu'il s'était dessaisi d'éléments de fortune reçus en 2012.

X \_\_\_\_\_ a contesté les arguments de l'autorité communale, le 4 mars 2020, maintenant ses motifs et conclusions.

### **Considérant en droit**

**1.1** Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6).

**1.2** La demande de suspension de la cause jusqu'à droit connu sur le recours formé en matière de prestations complémentaires (S1 19 160) est sans objet, le Tribunal cantonal statuant ce jour sur ledit recours.

**2.1** Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 56 al. 1, 17 al. 2 et 19 al. 1 LPJA), le recourant sollicite l'administration de plusieurs moyens de preuve.

Le droit d'être entendu garanti par l'article 29 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est

de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 I 279 consid. 2.3). Le droit d'être entendu découlant de cette disposition ne comprend toutefois pas le droit absolu d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 et 130 II 425 consid. 2.1 ; RVJ 2009 p. 46 consid. 3b ; ACDP A1 19 2 du 29 octobre 2019 consid. 2.2.1). En outre, une partie n'a pas droit à l'administration d'une preuve si la juridiction saisie estime, après une appréciation anticipée des preuves et sans arbitraire, que ce moyen est inutile, par exemple parce que les faits à prouver ressortent déjà d'autres preuves administrées ou parce que le moyen demandé ne serait, quoi qu'il en soit, pas de nature à modifier la conviction de ladite juridiction (ATF 145 I 167 consid. 4.1 et 140 I 285 consid. 6.3.1).

**2.2** Le recourant demande d'abord l'édition du dossier de la cause. Cette demande est satisfaite, puisque l'autorité précédente a déposé ce dossier, le 23 octobre 2019. L'intéressé requiert aussi l'édition du dossier S1 19 160, relatif au recours qu'il a déposé auprès du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition de la CCC refusant l'octroi de prestations complémentaires. Cette requête est elle aussi admise, le Tribunal se référant aux pièces dudit dossier dans la mesure utile à la résolution du présent litige.

Le recourant propose encore son propre interrogatoire, ainsi que celui de sa fille et de deux médecins de l'Hôpital de C \_\_\_\_\_. Ces moyens n'apparaissent toutefois pas nécessaires à la résolution du cas. En effet, l'intéressé a été en mesure d'exposer céans par écrit ses arguments, de sorte qu'on ne voit pas quels éléments déterminants pour le sort du litige son interrogatoire pourrait apporter. Il en va de même pour celui de la fille du recourant, dont on ne discerne pas quels faits décisifs pour l'issue de la cause il pourrait permettre d'établir. Les thérapeutes se sont, quant à eux, prononcés sur l'état de santé de leur patient dans un rapport du 14 mai 2019 figurant au dossier de la cause, si bien que leur interrogatoire apparaît lui aussi superfétatoire. Dans ces conditions, il ne sera pas donné suite à ces trois offres de preuve.

**3.** L'affaire a trait au refus de la demande d'aide sociale déposée par le recourant au printemps 2018 auprès de l'autorité communale. Le Conseil d'Etat considère que ce refus est justifié, dès lors que le dessaisissement de fortune admis par l'autorité locale est conforme à la loi et que les montants retenus à ce titre, auxquels s'ajoute la rente AVS de 1818 fr. par mois que perçoit X \_\_\_\_\_, placent celui-ci au-dessus des normes d'aide sociale. Celui-ci conteste ce point de vue en soutenant, d'une part, que la décision du Conseil d'Etat est erronée dans la mesure où elle prend en compte, à titre de dessaisissement de fortune, des montants initialement retenus par la CCC mais qui ont été par la suite corrigés par cette autorité. Le recourant affirme, d'autre part, qu'en raison

de son état de santé déficient, il ne disposait pas de la capacité de discernement lorsqu'il s'est dessaisi d'une partie des prestations de prévoyance qu'il avait reçues en 2012. Il en déduit qu'un dessaisissement de fortune a donc été admis à tort par les autorités précédentes pour nier son droit à l'aide sociale.

**4.1** Aux termes de l'article 2 LIAS, l'unité familiale pourvoit à l'entretien de ses membres ; à défaut, la commune et l'Etat interviennent de façon appropriée (al. 1). L'aide sociale est subsidiaire à toute autre source de revenus, auxquels peuvent prétendre les membres de l'unité familiale, notamment aux prestations des assurances sociales et aux autres prestations sociales, fédérales, cantonales ou communales. Elle peut, le cas échéant, être accordée en complément. Le Conseil d'Etat règle les exceptions (al. 2). L'aide sociale est également subsidiaire aux montants de fortune des membres de l'unité familiale. En cas de dessaisissement de la fortune par l'un des membres de l'unité familiale, antérieurement au dépôt de la demande d'aide sociale, la commune prend en considération la fortune dont il s'est dessaisi, conformément aux dispositions de la LPC. Le Conseil d'Etat règle les exceptions (al. 3).

**4.2** L'article 1 RELIAS traite de diverses modalités de la subsidiarité instituée à l'article 1 alinéa 2 LIAS. L'article 2 de ce règlement s'intitule « Dessaisissement - Renonciation (art. 2 al. 3 LIAS et 19<sup>bis</sup> LIAS) ». On y lit que le revenu déterminant inclut les éléments de revenu ou de fortune dont un ayant droit membre de l'unité familiale s'est dessaisi ou auxquels il a renoncé (al. 1) ; en cas de dessaisissement, les principes de calcul contenus dans la LPC s'appliquent ; le délai pour entreprendre les actions en récupération de ces montants est celui fixé dans le cadre de la loi sur la poursuite et la faillite (al. 2) ; la renonciation est avérée notamment si l'un des membres de l'unité familiale a renoncé à des éléments de revenu ou de fortune sans y avoir été tenu juridiquement et sans avoir reçu en échange une contre-prestation adéquate (al. 3 let. a). L'article 19bis LIAS, que mentionne la note marginale de l'article 2 RELIAS, prévoit, à son alinéa 3, que les ressources financières auxquelles la personne renonce ou dont elle se dessaisit peuvent être partiellement ou entièrement prises en compte comme revenu dans le budget.

**5.1** En l'occurrence, il s'agit d'abord de déterminer si c'est à bon droit que les autorités précédentes ont retenu l'existence d'un dessaisissement de fortune. A ce propos, tant l'autorité communale que le Conseil d'Etat citent les dispositions qui viennent d'être mentionnées et se réfèrent à la décision rendue par la CCC en matière de prestations complémentaires, laquelle admet l'existence d'un dessaisissement pour refuser l'octroi de telles prestations. Le bien-fondé de cette décision de la CCC, contestée auprès du Tribunal cantonal par le recourant, fait l'objet du jugement rendu ce jour en la cause S1 19 160.

Dans la présente cause en matière d'aide sociale, le recourant conteste qu'un dessaisissement de fortune puisse être retenu à son encontre, en se référant à l'argumentation développée à l'appui de son recours relatif aux prestations complémentaires. Il affirme qu'en raison de son état de santé déficient, il ne disposait pas de la capacité de discernement lorsqu'il s'est dessaisi d'une partie des prestations de prévoyance qu'il avait reçues en 2012. Partant, la question du dessaisissement de fortune est traitée ci-après sur la base de la même motivation que celle figurant aux considérants 4.2 et 4.3 du jugement S1 19 160, qui peut être reprise comme suit.

**5.2** Par dessaisissement, il faut entendre, en particulier, la renonciation à des éléments de revenu ou de fortune sans obligation juridique ni contre-prestation équivalente (ATF 140 V 267 consid. 2.2, 134 I 65 consid. 3.2 et 131 V 329 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C\_36/2014 du 7 avril 2014 consid. 3.1). Ces conditions ne sont pas cumulatives mais alternatives (Michel Valterio, Commentaire de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, Genève/Zurich/Bâle 2015, n° 95 *ad art.* 11). La renonciation à des éléments de fortune ne constitue pas un dessaisissement lorsqu'il est établi qu'il existe une corrélation directe entre cette renonciation et une contre-prestation considérée comme équivalente. Cela suppose toutefois un lien de connexité temporelle étroit entre l'acte de dessaisissement proprement dit et l'acquisition de la contre-valeur correspondante (arrêt du Tribunal fédéral 9C\_945/2011 du 11 juillet 2012 consid. 6.2 ; jugement CDP.2017.165 du 9 février 2018 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de Neuchâtel).

Lorsque des éléments de fortune ou de revenus ne sont plus à disposition, il incombe à l'assuré d'apporter la preuve qu'ils ont été remis en vertu d'une obligation légale ou moyennant une contre-prestation adéquate. L'exigence de cette preuve n'est toutefois pas absolue. Il suffit que l'assuré puisse prouver au degré de la vraisemblance prépondérante qu'il n'y a pas eu dessaisissement. En l'absence de preuve, l'assuré doit accepter que l'on s'enquière des motifs de la diminution de fortune et que l'on tienne compte, le cas échéant, d'un revenu ou d'une fortune hypothétique. Les diminutions de fortune demeurées inexpliquées peuvent en effet être considérées comme un dessaisissement (Michel Valterio, *op. cit.*, n° 102 *ad art.* 11).

**5.3** En l'occurrence, il est constant que le recourant a perçu en 2012 des prestations en capital de la prévoyance professionnelle en lien avec son départ à la retraite. Afin d'expliquer la diminution de fortune importante constatée par les autorités précédentes, l'intéressé expose qu'il s'est départi de son capital LPP en réglant diverses dettes et en procédant à d'importantes libéralités en faveur de ses ex-épouses, sans obligation ou

contre-prestation équivalente. Ses explications à ce propos sont restées vagues et inconsistantes. On ignore en effet tout des dettes que le recourant prétend avoir réglées au moyen d'une partie du capital LPP qui lui a été versé. On n'en sait pas davantage à propos des donations effectuées en faveur de ses ex-épouses, l'intéressé n'indiquant en particulier aucun montant, même approximatif, pas plus qu'il n'explique les raisons de ces libéralités ou ne précise leur nombre ou le moment où celles-ci ont été effectuées. Il n'y a d'ailleurs, dans le dossier de la cause comme dans celui de l'affaire S1 19 160, pas le moindre élément de preuve au sujet de ces prétendues donations. Il faut signaler à ce propos que les retraits bancaires douteux intervenus entre les mois de juin et de décembre 2018, dont l'APEA du district de Y \_\_\_\_\_ a constaté l'existence dans sa décision de mesures superprovisionnelles du 23 janvier 2019 et dans sa décision du 27 mars 2019 instituant une curatelle (p. 5), n'ont rien à voir avec les donations que le recourant prétend avoir effectuées plusieurs années auparavant. Il paraîtrait en outre fort insolite de voir une personne qui, dans un premier temps, sort de deux divorces contentieux et qui, dans un second temps, décide d'accorder d'importantes donations à ses ex-épouses. Dans ces conditions, force est d'admettre que l'autorité communale était fondée à retenir que la diminution de fortune constatée était inexplicée et qu'à ce titre, elle devait être assimilée à un dessaisissement de fortune au sens exposé ci-dessus, ce que le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit.

Le seul motif que formule le recourant afin de contester l'existence d'un tel dessaisissement est son état de santé déficient. Il soutient qu'il ne disposait pas de la capacité de discernement lorsqu'il a procédé aux libéralités en faveur de ses ex-épouses. Il motive ses allégations en se référant au rapport médical établi le 14 mai 2019 par les médecins de l'Hôpital de C \_\_\_\_\_. Ceux-ci établissent que le patient est atteint de troubles psychiques chroniques à l'origine d'une désorganisation du comportement avec une négligence de ses affaires et de sa personne ainsi que des angoisses interpersonnelles invalidantes. Selon les médecins, X \_\_\_\_\_ souffre de troubles exécutifs précoces irréversibles qui touchent ses capacités d'organisation, d'initiative, de priorisation et de raisonnement pour la prise de décisions complexes, déficits qui expliquent les difficultés du patient à gérer ses finances et à prendre des décisions pour le maintien de son état de santé. Ils précisent ne pas pouvoir exclure la possibilité que ces difficultés d'organisation et de gestion aient été présentes de longue date, mais contenues grâce à une activité professionnelle ritualisante et très structurante ainsi que par l'entourage familial du patient. Ils signalent en outre que les troubles psychiques et les difficultés d'autonomie du patient sont plus manifestes depuis sa retraite et en lien avec une rupture progressive avec ses proches. De l'avis de la Cour, ces renseignements médicaux ne permettent toutefois pas

d'établir, au degré de la vraisemblance prépondérante, que le recourant était privé de sa capacité de discernement lorsqu'il a procédé aux prétendues donations en faveur de ses ex-épouses, dont il est rappelé que rien au dossier ne vient confirmer l'existence. D'ailleurs, on ne sait même pas à quelle époque ces libéralités auraient eu lieu. Ce défaut d'éléments probants ne saurait être mis sur le compte de l'état de santé déficient du recourant, qui doit en supporter les conséquences quant à son droit à des prestations de l'aide sociale. Il apparaît en effet pour le moins singulier que l'intéressé se soit trouvé dans un tel état de faiblesse mentale immédiatement après son départ à la retraite au début de l'année 2012. La Cour constate d'ailleurs qu'aucun des spécialistes du domaine de la psychiatrie consultés ne fait part d'une absence de tout discernement chez le recourant. Elle observe aussi que celui-ci n'a été hospitalisé que plus de cinq ans après son départ à la retraite, en septembre 2017, et que la première demande auprès de l'APEA date de janvier 2018. Les faits que rapporte la décision de cette autorité du 27 mars 2019 ne mettent pas non plus en évidence une atteinte sérieuse à la capacité de discernement du recourant avant son hospitalisation, les interventions des médecins et de *Pro Senectute* auprès de l'APEA afin d'instituer une curatelle datant du 14 novembre 2018, respectivement du 17 janvier 2019. La Cour relève en outre que le jugement de divorce de juillet 2013 ne laisse rien transparaître de tels troubles, le recourant ayant obtenu la garde de son fils alors âgé de 14 ans compte tenu de ses capacités parentales qualifiées d'« adéquates » (cf. jugement consid. II a, p. 4, sous pièce n° 8). Sur le vu de ces éléments, il n'est pas possible de retenir que X \_\_\_\_\_ était privé de sa capacité de discernement lorsqu'il s'est dessaisi d'éléments de fortune prétendument en faveur de ses ex-épouses. Il s'ensuit que l'argumentation du recourant est à rejeter.

**6.1** Cela étant dit, il convient de déterminer quelles conséquences ce dessaisissement de fortune a sur le droit du recourant à l'aide sociale.

**6.2** Selon l'article 12 Cst., 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. Ce droit est étroitement lié au respect de la dignité humaine garanti à l'article 7 Cst. (ATF 146 I 1 consid. 5.1, 142 I 1 consid. 7.2 et 139 I 272 consid. 3.2 ainsi que la jurisprudence citée).

La jurisprudence considère que la mise en œuvre de l'article 12 Cst. incombe aux cantons. Ceux-ci sont libres de fixer la nature et les modalités des prestations à fournir au titre de l'aide d'urgence (ATF 146 I 1 consid. 5.1, 142 I 1 consid. 7.2.1 et 139 I 272 consid. 3.2 ainsi que les arrêts cités). Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'article 12 Cst. ne garantit pas un revenu minimum, mais uniquement la couverture

des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. Cette norme constitutionnelle se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité. L'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'article 12 Cst. ne vise qu'une aide minimale – à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes – pour mener une existence conforme à la dignité humaine (Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, n° 4 *ad art.* 12 Cst.). En effet, le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse est étroitement lié au respect de la dignité humaine garanti par l'article 7 Cst. (ATF 146 I 1 consid. 5.1, 142 I 1 consid. 7.2.1 et 139 I 272 consid. 3.2 ainsi que les arrêts et la doctrine cités, notamment Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *op. cit.*, n° 6 *ad art.* 7 Cst.).

**6.3** À cet égard, le droit constitutionnel à l'assistance dans les situations d'urgence, tiré de l'article 12 Cst., diffère du droit à l'aide sociale, qui est nettement plus large et qu'il incombe aux cantons de définir eux-mêmes, tâche que leur confie l'article 2 alinéa 2 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance aux personnes dans le besoin (LAS ; RS 851.1 ; ATF 146 I 1 consid. 5.2, 142 I 1 consid. 7.2.1 *in fine* et 138 V 310 consid. 2.1 ; ACDP A1 18 52 du 15 juin 2018 consid. 4). En Valais, la Constitution cantonale du 8 mars 1907 (Cst. cant. ; RS 131.232) ne prévoit pas de garanties particulières dans ce domaine. L'étendue et les conditions de l'octroi de l'aide sociale sont fixées dans la LIAS et le RELIAS (cf. notamment les dispositions citées au considérant 4 ci-dessus).

Pour ce qui concerne la question du dessaisissement de fortune, la jurisprudence a admis que le droit cantonal pouvait en tenir compte afin de restreindre le droit à l'aide sociale et qu'à ce titre, les articles 2 alinéa 3 LIAS, 19a alinéa 3 LIAS et 2 RELIAS n'étaient pas inconstitutionnels (cf. ACDP A1 18 52 précité consid. 4 et la jurisprudence citée, notamment l'ATF 142 I 1 consid. 7.2.1 ainsi que l'arrêt du Tribunal fédéral 8C\_100/2017 du 14 juin 2017 consid. 8.2 et 8.2.2). En effet, à la différence de l'aide d'urgence, l'essence inviolable et le champ d'application de l'aide sociale ne sont pas identiques. Cela signifie que – pour autant que le droit cantonal prévoit une base légale suffisante – des restrictions de l'aide sociale sont possibles même s'il existe encore une situation de besoin (cf. Anne Meier/Mélanie Studer, *Commentaire de l'ATF 142 I 1, in : Jusletter* du 14 novembre 2016, n° 29 p. 8). Dès lors, c'est à bon droit que le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de la

décision communale en tant qu'elle tablait sur les dispositions précitées pour retenir que le recourant s'était dessaisi d'éléments de fortune dont il convenait de tenir compte dans l'examen de son droit à l'aide sociale.

**6.4** Il reste à examiner si les calculs opérés par les autorités précédentes sont soutenable, c'est-à-dire si l'on peut admettre que le recourant dispose de revenus déterminants (le cas échéant de revenus hypothétiques liés au dessaisissement de fortune) qui sont supérieurs aux dépenses reconnues, de manière à exclure un droit à l'aide sociale.

**6.4.1** S'agissant des revenus déterminants, le Conseil d'Etat se réfère au considérant 2.1 de sa décision du 21 août 2019 aux revenus calculés par la CCC. Il retient ainsi des montants mensuels de 2437 fr. 65 (29 252 fr. par an) comme imputation de la fortune nette et de 27 fr. 50 (330 fr. par an) comme intérêts sur le dessaisissement de fortune, auxquels s'ajoute la rente AVS de 1818 fr. par mois perçue par le recourant.

Celui-ci relève avec pertinence que ces deux premiers montants ont été tirés de la décision rendue par la CCC, le 25 mai 2018, et qu'ils ne correspondent pas à ceux retenus dans la décision sur opposition que cette autorité a rendue, le 2 juillet 2019. Les trois plans de calcul joints à dite décision, figurant au dossier S1 19 160, distinguent trois périodes successives et retiennent pour chacune d'elles des revenus déterminants différents, à savoir :

<b>Revenus déterminants du 1.02.2018 au 28.02.2018</b>		
Imputation fortune nette, soit 1/10 <sup>e</sup> de 242 524 fr.	24 252 fr.	
Intérêts sur dessaisissement de la fortune	280 fr.	
Intérêts fortune mobilière	0 fr.	
Rendement de la fortune immobilière	0 fr.	
Rente(s) AVS/AI	21 816 fr.	
Autres rentes	0 fr.	
Autres revenus	<u>0 fr.</u>	<u>46 348 fr.</u>

<b>Revenus déterminants du 1.03.2018 au 31.12.2018</b>		
Imputation fortune nette, soit 1/5 <sup>e</sup> de 242 524 fr.	48 505 fr.	
Intérêts sur dessaisissement de la fortune	280 fr.	
Intérêts fortune mobilière	0 fr.	

Rendement de la fortune immobilière	0 fr.	
Rente(s) AVS/AI	21 816 fr.	
Autres rentes	0 fr.	
Autres revenus	<u>0 fr.</u>	<u>70 601 fr.</u>

<b>Revenus déterminants dès le 1.01.2019</b>		
Imputation fortune nette, soit 1/5 <sup>e</sup> de 232 524 fr.	46 505 fr.	
Intérêts sur dessaisissement de la fortune	135 fr.	
Intérêts fortune mobilière	0 fr.	
Rendement de la fortune immobilière	0 fr.	
Rente(s) AVS/AI	21 816 fr.	
Autres rentes	0 fr.	
Autres revenus	<u>0 fr.</u>	<u>68 456 fr.</u>

Le jugement S1 19 160 rendu ce jour n'a pas modifié ces calculs.

L'autorité communale a statué sur la demande d'aide sociale, le 8 mai 2018. Le plan de calcul établi par la CCC qui est déterminant est donc celui valant du 1<sup>er</sup> mars 2018 au 31 décembre 2018. Il est exact, comme le relève le recourant, que les montants qui figurent dans ce plan de calcul diffèrent de ceux retenus tant par l'autorité communale que par le Conseil d'Etat. En effet, les revenus déterminants de l'intéressé ont notablement augmenté à partir du 1<sup>er</sup> mars 2018. Cela ne correspond toutefois pas, dans les faits, à une amélioration de sa situation économique. En effet, cette augmentation est consécutive à une simple modification du calcul de l'imputation de la fortune dont le recourant s'est dessaisie, celle-là passant de 1/10<sup>ème</sup> à 1/5<sup>ème</sup> en raison du séjour durable de l'intéressé à l'hôpital (cf. Office fédéral des assurances sociales, Directives du 1<sup>er</sup> avril 2011 concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [ci-après : DPC] n° 3441.01) ; ce changement de calcul se justifie afin de contrebalancer les dépenses reconnues liées au séjour dans un home ou un hôpital, qui sont elles aussi considérablement plus élevées (cf. DPC 3311.01 ss). Cela signifie que si les autorités chargées de statuer sur une demande d'aide sociale doivent tenir compte de la fortune dont l'intéressé s'est dessaisi selon le mode de calcul qui vient d'être exposé, elles doivent également tenir compte des dépenses liées au séjour dans un home ou un hôpital. A défaut, les revenus hypothétiques considérés seraient disproportionnés par rapport aux dépenses courantes et conduiraient systématiquement à un refus de l'aide sociale.

**6.4.2** S'agissant des dépenses reconnues, le Conseil d'Etat mentionne au considérant 2.1 de sa décision des montants de 850 fr. pour le loyer et de 986 fr. pour le forfait d'entretien d'un ménage d'une personne seule (cf. Office fédéral de la statistique, Forfait pour l'entretien à partir de 2013 selon la Conférence suisse des institutions d'action sociale [CSIAS], p. 3). Ce calcul part de la prémisse erronée qu'au 8 mai 2018, l'intéressé vivait seul et de manière autonome. En effet, à cette époque, le recourant faisait déjà l'objet d'une admission durable en milieu hospitalier, ce que la CCC a d'ailleurs retenu dans le calcul des dépenses qu'elle a reconnues. Cette admission durable à l'hôpital implique que le calcul des dépenses mensuelles retenu par les autorités précédentes n'est pas conforme à la situation de fait. Ce changement de situation au niveau des dépenses est d'ailleurs la principale raison qui a conduit le recourant à déposer sa demande d'aide sociale.

**6.4.3** En définitive, la décision du Conseil d'Etat confirme celle de la commune de Y \_\_\_\_\_ en méconnaissance de la situation économique du recourant, tant en ce qui concerne les revenus déterminants que les dépenses reconnues. En cela, elle procède d'un établissement incorrect et incomplet des faits pertinents (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. c, 56 et 17 ss LPJA).

**6.5** Dans la détermination qu'elle a produit céans, le 24 octobre 2019, la commune de Y \_\_\_\_\_ soutient que la situation économique du recourant reste en réalité inchangée et que celui-ci ne peut pas prétendre à une aide sociale ordinaire, puisque la CCC a maintenu son refus de prestations complémentaires dans sa décision sur opposition en constatant l'existence d'un excédent de revenu. L'autorité communale part du principe qu'en vertu des articles 2 alinéa 3 LIAS et 2 alinéa 2 RELIAS, elle est liée par les décisions rendues par la CCC et ne peut pas remettre en question les calculs effectués par celle-ci.

Cela est certainement vrai en ce qui concerne le montant du dessaisissement, puisque l'article 2 alinéa 3 LIAS dit qu'en cas de dessaisissement, la commune prend en considération la part de fortune dessaisie, conformément aux dispositions de la LPC.

On ne saurait en revanche déduire de cette disposition que l'autorité chargée de décider d'octroyer ou non l'aide sociale est liée par tous les montants retenus par la CCC à titre de revenus déterminants et de dépenses reconnues dans l'évaluation du droit à des prestations complémentaires, comme semble le penser l'autorité communale. En effet, il faut souligner que les revenus déterminants et les dépenses reconnues ne sont pas fixés sur les mêmes bases selon qu'il s'agit d'examiner le droit à des prestations complémentaires (cf. notamment art. 10 et 11 LPC ainsi que les directives concernant les prestations

complémentaires à l'AVS et à l'AI [DPC] n<sup>os</sup> 3110.01 ss) ou celui à l'aide sociale (cf. notamment art. 8 al. 1 RELIAS et directive du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture pour le calcul du budget d'aide sociale). Le raisonnement soutenu par l'autorité communale serait ainsi de nature à créer des inégalités de traitement, les assurés s'étant dessaisis d'éléments de fortune et s'abstenant de déposer une demande de prestations complémentaires pouvant voir leur requête d'aide sociale être examinée sur des bases différentes de celles qui auraient été prises en compte s'ils avaient déposé une telle requête et essuyé un refus de la CCC. On ne voit pas quelles raisons objectives justifieraient une telle différence de traitement entre requérants de l'aide sociale. En outre, une telle solution n'apparaît guère compatible avec la liberté laissée aux cantons dans la délimitation de l'étendue et des conditions de l'aide sociale (cf. *supra*, consid. 6.3), puisque l'octroi d'une telle aide serait alors, en présence d'un refus de prestations complémentaires lié à un dessaisissement de fortune, largement subordonné aux prescriptions définies par la législation et les directives fédérales en matière de prestations complémentaires. De plus, elle mettrait à néant, dans ces situations de dessaisissement, le principe reconnu de la subsidiarité de l'aide sociale par rapport aux prestations complémentaires (art. 2 al. 2 LIAS), en excluant *de facto* tout droit à l'aide sociale dès le prononcé d'un refus de prestations complémentaires. Il faut rappeler à cet égard que les prestations complémentaires appartiennent à la sécurité sociale, domaine distinct de celui de l'assistance dont fait partie l'aide sociale (art. 3 al. 2 let. a LAS ; ATF 138 II 191 consid. 5.3 ; dans le même sens, cf. ATF 143 V 9 consid. 6.2). De même, on discerne mal pourquoi il conviendrait de nier automatiquement le droit à l'aide sociale en cas de refus de prestations complémentaires lié à un dessaisissement de fortune. Une telle automaticité n'apparaît d'ailleurs pas en adéquation avec la nature même des prestations d'aide sociale, dont l'octroi comme le refus s'accommodent mal d'un schématisme rigoureux et supposent, au contraire, un examen concret du besoin d'aide en fonction des particularités de chaque situation individuelle. L'article 2 alinéa 2 RELIAS, qui dit qu'en cas de dessaisissement, les principes de calcul contenus dans LPC s'appliquent, doit être compris dans le même sens. Il s'ensuit que les autorités chargées de l'examen des demandes d'aide sociale ne peuvent pas se dispenser d'analyser la situation économique concrète du requérant même lorsque celui-ci s'est vu refuser des prestations complémentaires par la CCC en raison d'un dessaisissement de fortune.

**6.6** En l'état, il n'est dès lors pas possible de confirmer la légalité du refus d'aide sociale. Il n'appartient pas à la Cour de céans de procéder, pour la première fois, à une comparaison des revenus déterminants et des dépenses reconnues dans le cadre de l'aide sociale. L'affaire doit donc être renvoyée à la commune de Y \_\_\_\_\_ pour qu'elle

procède à un calcul précis du budget d'aide sociale, en tenant compte de la situation personnelle et économique du recourant telle qu'exposée ci-dessus.

**7.1** Attendu ce qui précède, le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire est renvoyée à la commune de Y \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision dans le sens des considérants 6.4 à 6.6 (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**7.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être remis (art. 89 al. 4 LPJA).

**7.3** Le recourant, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité pour ses dépens (art. 91 al. 1 LPJA), à la charge de la commune de Y \_\_\_\_\_. Cette indemnisation rend sans objet la demande d'assistance judiciaire contenue dans le recours du 26 septembre 2019 (cf. p. ex. ACDP A1 18 248 du 23 janvier 2019 consid. 5 et A1 15 78 du 3 juillet 2015 consid. 4).

L'indemnité de dépens due au recourant est fixée à 2500 fr. (TVA et débours inclus) pour les deux instances de recours. Ce montant tient compte de l'activité déployée par son mandataire, qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours (7 et 15 pages), les 8 juin 2018 et 26 septembre 2019, et de trois courtes déterminations (1 ou 2 pages), les 10 janvier 2019, 22 mai 2019 et 8 novembre 2019 (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8).

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

1. Le recours est admis, la décision du Conseil d'Etat est annulée et l'affaire est renvoyée à la commune de Y \_\_\_\_\_ pour nouvelle décision dans le sens des considérants 6.4 à 6.6.
2. Les demandes de suspension de la cause et d'assistance judiciaire sont sans objet.
3. Les frais de la cause sont remis.
4. La commune de Y \_\_\_\_\_ versera à X \_\_\_\_\_ 2500 fr. pour ses dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître M \_\_\_\_\_, pour X \_\_\_\_\_, à la commune de Y \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat.

Sion, le 23 novembre 2020.