

*Par arrêt du 15 juin 2022 (8C\_267/2022), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours en matière de droit public interjeté par X\_ contre ce jugement.*

A1 21 212

## **ARRÊT DU 6 AVRIL 2022**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

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

**en la cause**

X \_\_\_\_\_, recourante

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS**, à Sion, autorité attaquée, **CONSEIL COMMUNAL DE A \_\_\_\_\_**

(aide sociale)

recours de droit administratif contre la décision du 1<sup>er</sup> septembre 2021

## Faits

A. X \_\_\_\_\_ avait été engagée dès le 1<sup>er</sup> septembre 2014 par la B \_\_\_\_\_ qui l'avait licenciée pour le 1<sup>er</sup> septembre 2015. Elle intenta à son employeur un procès civil clos sur une transaction des 14 et 23 septembre 2016, ratifiée le 26 septembre 2016 par le Tribunal de district de C \_\_\_\_\_.

Le 2 août 2017, le Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) refusa de se saisir de critiques qu'un autre ex-collaborateur de la Fondation B \_\_\_\_\_ lui avait communiquées à propos de dysfonctionnements dans la gestion de celle-ci, circonstances que ce tiers estimait avoir été à l'origine du licenciement de X \_\_\_\_\_ parce qu'elle les avait découvertes.

Après avoir perçu des indemnités journalières d'assurance-maladie, puis des indemnités d'assurance-chômage auxquelles elle cessa d'avoir droit le 22 août 2017, X \_\_\_\_\_ obtint, d'octobre 2017 à fin février 2018, une aide sociale qu'elle remboursa en vendant un immeuble.

Le 21 février 2018, elle fit inscrire au registre du commerce (RC) une entreprise sous la raison individuelle SAS Conseil, X \_\_\_\_\_, avec un but libellé « conseil en management E \_\_\_\_\_ ». Les comptes de ses deux premiers exercices présentèrent des chiffres d'affaires de 539 fr. (2018) et 0 fr. (2019), les pertes annuelles étant de 29 199 fr. 50 (2018) et de 42 616 fr. 14 (2019).

Ayant ensuite vécu sur ses économies, X \_\_\_\_\_ sollicita, le 2 juillet 2020, une aide sociale de la commune de A \_\_\_\_\_. Le 28 juillet 2020, le président de cette collectivité publique et une assistante sociale du Service social municipal signèrent une décision rejetant la requête du 2 juillet 2020, après que la prénommée eut reçu, le 14 juillet 2020, 13 791 fr. 95, d'indemnités pour perte de gain COVID-19.

Ce refus tablait sur un budget d'aide sociale où figuraient, d'une part, un revenu correspondant à ces 13 791 fr. 95 et, d'autre part, une fortune de 7 641 fr. 95, supérieure au maximum de 4000 fr. que fixaient les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). La requérante était informée qu'elle n'obtiendrait aucune prestation tant qu'elle n'aurait pas fait radier l'inscription dans le RC de son entreprise, qualifiée de non viable. Elle devait informer la Caisse cantonale de

compensation de la cessation de son activité indépendante et mener des recherches d'emploi dans ses domaines de compétences.

**B.** Le 1<sup>er</sup> septembre 2021, le Conseil d'Etat rejeta le recours administratif du 11 août 2020 de X \_\_\_\_\_ contre la décision municipale du 28 juillet 2020.

Il examina la cause selon l'art. 10 du règlement d'exécution du 7 décembre 2011 (RELIAS) de la loi du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale (aLIAS). Applicable jusqu'au 30 juin 2021, l'al. 1 de l'art. 10 RELIAS définissait comme exerçant une activité lucrative indépendante les personnes affiliées en cette qualité auprès d'une caisse AVS. Les al. 2 et 3 portaient qu'une aide matérielle pouvait être accordée à condition que cette activité paraisse viable au terme d'un délai maximal d'en principe six mois. Selon l'al. 4, cette aide était alors dégressive, de façon à prendre en compte une augmentation hypothétique du revenu mensuel.

Sous cons. 2.1, le Conseil d'Etat retenait que ces normes, complétées par le ch. 10 de la directive du 1<sup>er</sup> juillet 2020 du DSSC sur le calcul du budget d'aide sociale, impliquaient que « si l'activité n'appara(issait) pas viable, la personne ne (pouvait) pas prétendre à une aide sociale tant qu'elle conserv(ait) son statut d'indépendant. Si elle souhait(ait) déposer une demande d'aide sociale, elle (devait) mettre un terme à cette activité, en radiant la société du registre du commerce, en informant la caisse de compensation de la fin de l'activité indépendante et en cherchant une activité salariée ». C'était le cas de X \_\_\_\_\_, au vu des comptes 2018 et 2019 de son entreprise, dont les actifs étaient chiffrés à 117 116 fr. 40 au bilan intermédiaire de 2018 et s'étaient réduits à 22 016 fr. 50 en 2019.

X \_\_\_\_\_ ne pouvait être suivie quand elle imputait cette situation à son ex-employeur ou à un manque de soutien du DSSC, ni quand elle alléguait vouloir conserver l'inscription de sa raison individuelle au RC afin de pouvoir continuer son activité après sa retraite. De tels arguments étaient inopérants parce qu'ils n'entraient pas dans le cadre des normes régissant l'octroi de l'aide sociale à des indépendants.

Sous cons. 2.2, le Conseil d'Etat a jugé que les motifs qui viennent d'être résumés suffisaient à justifier le résultat auquel était parvenu la décision municipale du 28 juin 2020. Il a ainsi renoncé à élucider la légalité des arguments que cette décision tirait de la fortune de la recourante ou de ses revenus (autres que ceux de son activité indépendante).

C. Le 5 octobre 2021, X \_\_\_\_\_ recourut céans contre ce prononcé juridictionnel expédié le 6 septembre 2021.

Invitée le 6 octobre 2021 à rectifier son mémoire, elle compléta son argumentation le 4 novembre 2021.

Le Conseil communal de A \_\_\_\_\_ ne s'est pas déterminé sur cet envoi.

Le 24 novembre 2021, le Conseil d'Etat a contesté sa conformité aux règles de motivation d'un recours de droit administratif et proposé de débouter la recourante sur le fond.

La recourante n'a pas usé de son droit de déposer d'ultimes remarques.

### **Considérant en droit**

1. Le mémoire du 4 novembre 2021 de X \_\_\_\_\_ indique ce qu'elle demande et les raisons qu'elle avance pour critiquer la légalité du prononcé du 1<sup>er</sup> septembre 2021. Il est rédigé avec assez de clarté pour que soient respectés les standards de forme évoqués par le Conseil d'Etat (art. 80 al. 1 lit. c et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

Nonobstant l'opinion contraire de l'autorité attaquée, le recours est recevable (art. 80 al. 1 lit. a-b, 44 al. 1 lit. a et 46 LPJA), hormis dans ses conclusions qui ressortissent à d'autres contentieux (art. 74 LPJA), soit celles tendant à une modification des clauses de la transaction civile des 14 et 23 septembre 2016, ratifiée le 26 septembre 2016, et à une indemnisation de préjudices consécutifs au licenciement de 2015.

Sa conclusion invitant le Tribunal à procurer à X \_\_\_\_\_ une entrevue avec le chef du DSSC sort du cadre des questions qui peuvent être abordées dans le jugement d'un recours administratif, voie de droit où peuvent uniquement être discutées la légalité de décisions de dernière instance concernant les droits et les obligations des parties (art. 5 et 72 LPJA), notions qui n'incluent pas les pourparlers qu'une partie souhaite mener avec une autorité, même si elle espère améliorer grâce à eux sa situation juridique.

2. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021 sont entrés en vigueur la loi du 10 septembre 2020 sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS ; RS/VS 850.1) et l'ordonnance du 21 avril 2020 sur l'intégration et

l'aide sociale (OLIAS ; RS/VS 850.100). Ces nouvelles n'ont pas de dispositions transitoires commandant de les appliquer au jugement des recours administratifs contre des décisions rendues sous l'ancien droit. Le Conseil d'Etat s'en est correctement tenu à celui-ci pour examiner, le 1<sup>er</sup> septembre 2021, la légalité de la décision communale du 20 juillet 2020. Cette solution correspond d'ailleurs à une pratique usuelle en droit public lorsque le législateur ne prévoit pas de règle intertemporelle et en l'absence de raison impérative, inexistante ici, commandant de juger selon le nouveau droit (cf. p. ex. arrêt non publié du Tribunal fédéral 2C\_206/2019 du 25 mars 2021 et les citations).

3. La recourante affirme avoir demandé « à contre-cœur » une aide matérielle, alors qu'elle voulait initialement obtenir une mesure de réinsertion sur le marché du travail. Elle explique s'être fiée sur ce point à un conseil qu'on lui avait donné au Centre médico-social (CMS).

L'art. 11 aLIAS montre que les mesures de ce genre étaient complémentaires à l'octroi d'une aide matérielle. Elles n'avaient donc pas à être accordées indépendamment d'une telle aide. L'art. 20 al. 3 RELIAS habilitait certes le Service de l'action sociale du DSSC à autoriser les autorités d'application de l'aLIAS à accorder des mesures d'insertion à des personnes qui ne bénéficiaient pas de prestations financières d'aide sociale. Mais il spécifiait que ces autorités d'application devaient alors adresser une « demande motivée » audit Service, ce qui excluait tout droit d'un requérant d'exiger, en s'adressant à un Centre médico-social, rangé parmi ces autorités (art. 28 ss RELIAS), une mesure d'insertion autrement que dans le contexte d'une aide matérielle.

Le moyen pris d'un renseignement inexact et de la garantie de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst féd.) tombe ainsi à faux.

4. La recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir « un peu rapidement » constaté la non-rentabilité de son entreprise individuelle qui serait imputable à un ensemble de circonstances liées à la fin de ses rapports de travail avec la Fondation B \_\_\_\_\_, à la transaction qui a mis fin au procès civil y relatif, à des rumeurs propagées dans ce contexte, à un ensemble de difficultés de santé et de vie privée rencontrées par X \_\_\_\_\_ de fin 2015 à aujourd'hui, etc.

On doit néanmoins souligner qu'il appert des art. 10 al. 6 aLIAS et de l'art. 10 RELIAS qu'à l'époque des faits, les indépendants ne pouvaient se voir attribuer une aide sociale que si leur activité paraissait « viable au terme d'un délai maximum de six mois ». En soi conciliable avec les normes de droit constitutionnel pertinentes (cf. arrêt non publié du Tribunal fédéral 8D\_13/2020 du 19 juillet 2021 cons. 5 ss), ce réquisit ne se vérifiait

pas dans la présente affaire, attendu que X \_\_\_\_\_ reconnaît que son activité de consultante est demeurée improductive depuis février 2018, mois où son entreprise a été inscrite dans le RC.

Le Tribunal n'a pas à s'attarder sur les causes de ce fait parce que l'art. 10 al. 6 aLIAS et l'art. 10 RELIAS prescrivent aux autorités de pronostiquer si l'activité indépendante d'un candidat à l'aide sociale sera rentable dans les six mois, non de remédier par l'octroi de cette aide à un défaut de rentabilité qui pourrait avoir sa source dans un manquement imputable à une collectivité publique.

5. Le recours est rejeté en tant qu'il est recevable ; à titre exceptionnel, les frais sont remis à la recourante (art. 80 al. 2 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1, 25, 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 rejeté en tant qu'il est recevable.
2. Les frais sont remis à la recourante.
3. Le présent arrêt est communiqué à X \_\_\_\_\_, au Conseil communal de A \_\_\_\_\_, au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 6 avril 2022