

A1 13 388

ARRÊT DU 14 MARS 2014

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

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

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître A _____

contre

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DU VALAIS, autorité attaquée

(aide sociale)

recours de droit administratif contre la décision du 9 octobre 2013

Faits

A. X_____, né en 1941 à B_____ (H_____), a résidé en Valais dans la commune de C_____ du 1^{er} octobre 1992 au 1^{er} juillet 2008. Après avoir été hospitalisé au début de l'année 2008, X_____ est entré au home « D_____ », à E_____ (H_____), le 19 mai 2008, où il est demeuré jusqu'en été 2011, époque de son transfert dans un home médicalisé à F_____ (H_____).

Le prénommé bénéficie d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de prestations complémentaires versées par le canton du Valais. Le 10 mars 2010, il a été placé sous tutelle par l'Autorité tutélaire du district de G_____. La question de la compétence pour fixer et verser les prestations complémentaires de X_____ a été tranchée par le Tribunal fédéral sur recours du prénommé, le 23 octobre 2012 (arrêt 9C_466/2012) : il a été jugé que le domicile de l'intéressé était demeuré en Valais jusqu'au jour de sa mise sous tutelle, mesure qui a eu pour effet de déplacer le domicile dans le canton de H_____, dont les autorités étaient depuis lors compétentes en matière de prestations complémentaires.

B. Au mois de juin 2010, le home « D_____ » adressa une demande d'aide sociale au Département de la santé et des affaires sociales du canton de H_____ (ci-après : DSAS), annonçant que les revenus de X_____ ne couvraient pas les dépenses résultant de son placement. Transmise au Service de l'action sociale du canton du Valais (ci-après : SAS), le 4 octobre 2010, cette demande fut agréée et l'aide sociale accordée à partir du mois de juin 2010. Le 22 mars 2011, le DSAS signala au SAS que le home faisait encore état d'un découvert de 79 900 fr. accumulé depuis le mois de juillet 2008, période durant laquelle aucune intervention financière des institutions n'avait été requise. Le SAS refusa d'entrer en matière sur cette demande, le 1^{er} juin 2011, relevant que l'analyse du droit à l'aide sociale ne pouvait commencer qu'à partir de la date de la demande d'aide et non rétroactivement, et s'étonnant que le home ait attendu deux ans avant de s'adresser aux services sociaux.

A la demande de X_____, le SAS lui notifia une décision en ce sens, le 25 octobre 2011.

C. Le prénommé déféra ce prononcé en Conseil d'Etat, le 21 novembre 2011, soutenant avoir droit à l'aide sociale dès son entrée au home « D_____ ». Il observa

que la loi ne déterminait pas le moment à partir duquel l'aide sociale devait être octroyée et que, sur ce point, les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après : CSIAS) n'avaient pas force obligatoire. A le suivre, l'autorité compétente disposait ainsi d'une marge de manœuvre lui permettant de tenir compte des situations individuelles. Or, à son avis, il était justifié dans le cas particulier de lui accorder l'aide sociale dès son placement en maison de retraite, le défaut de couverture des frais engendrés par cette mesure n'ayant pas été identifié immédiatement par les différents intervenants. Il signala, d'ailleurs, que si la demande d'aide avait été déposée à ce moment-là, elle aurait été accordée sans restrictions.

Le 31 janvier 2012, le SAS maintint que l'aide sociale ne devait être accordée que pour couvrir les besoins actuels et futurs du bénéficiaire et non pour rembourser une dette cumulant des arriérés de pension sur une période où aucune demande d'aide sociale n'avait été déposée et où l'insuffisance des revenus aurait pu être aisément constatée, si les intervenants (famille, tuteur, home) avaient fait preuve de la diligence requise par les circonstances.

A la demande de X_____, l'instruction de la procédure fut suspendue, le 16 mai 2012, dans l'attente de l'issue du litige en matière de versement de prestations complémentaires (cf. supra let. A). A la suite de l'arrêt 9C_466/2012 porté sur ce point, le prénommé releva, le 1^{er} février 2013, que les prestations complémentaires couvrant l'intégralité de ses frais de placement devaient être versées par le canton de H_____ uniquement à partir du mois de mars 2010 ; pour la période antérieure courant depuis son entrée au home, celles versées par le canton du Valais ne suffisaient pas à couvrir ces frais, de sorte que la question de la prise en charge du découvert par l'aide sociale demeurait entière.

Le 9 octobre 2013, le Conseil d'Etat accorda l'assistance judiciaire totale à X_____ et rejeta son recours. Il rappela que le droit social garantissant des conditions minimales d'existence (art. 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. ; RS 101) ne couvrait pas les dettes et observa que la législation cantonale, qui pouvait aller au-delà de ce minimum, ne prévoyait pas non plus l'effet rétroactif de la décision d'octroi d'aide sociale afin de couvrir les arriérés du bénéficiaire. Il se référa à la jurisprudence restrictive concernant la prise en charge de dettes, ainsi qu'aux dispositions légales et aux normes CSIAS applicables, pour affirmer qu'en l'espèce, aucun paiement rétroactif à titre d'aide sociale ne pouvait être envisagé pour le découvert accumulé par X_____ auprès du home entre les mois de mai 2008 et mars 2010.

D. Le 12 novembre 2013, X_____ conclut céans, sous suite de dépens, à l'annulation de cette décision, à l'octroi de l'aide sociale dès son entrée au home « D_____ » et au renvoi de l'affaire au SAS pour décision en ce sens. Il requit l'assistance judiciaire. Le recourant motiva ses conclusions en soutenant qu'à l'époque de son placement, il n'était objectivement pas possible de prévoir que les frais en résultant ne seraient pas intégralement couverts, de sorte qu'aucun laxisme financier ne pouvait être reproché aux différents intervenants et retenu pour justifier le refus d'aide sociale. Dans ce cadre, il expliqua, d'abord, que tout laissait penser que les autorités H_____ se déclareraient compétentes pour l'octroi de prestations complémentaires qui, dans ce canton, couvrent la totalité des frais de pension. Ensuite, il signala que la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC ; RS 831.30), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, avait déplafonné le montant de ces prestations pour les pensionnaires d'un home, ce qui permettait en principe la couverture intégrale des frais de pension par ce biais. A le suivre, les intervenants pouvaient donc légitimement compter que le retard dans le paiement des factures du home se réglerait automatiquement par la suite. Cela n'avait, en définitive, pas été le cas, puisque l'arrêt 9C_466/2012 avait jugé que le domicile de l'intéressé était demeuré en Valais jusqu'au jour de sa mise sous tutelle, au mois de mars 2010, ce qui fondait la compétence de la Caisse de compensation du canton du Valais pour verser les prestations entre mai 2008 et mars 2010, prestations qui, elles, ne couvraient pas l'entier des frais de pension. Selon le recourant, cette problématique échappait tant à son curateur de l'époque qu'à la direction du home, ce qui ne pouvait leur être reproché, le régime du domicile pour le versement de prestations complémentaires ayant été au surplus modifié par le droit entré en vigueur en 2008, le séjour dans un home ne fondant aucune nouvelle compétence (art. 21 al. 1 LPC), point au sujet duquel notamment le Tribunal cantonal de H_____ s'était d'ailleurs fourvoyé. La particularité du cas commandait donc que le découvert en matière de frais de pension soit pris en charge au moyen de l'aide sociale. A titre de moyen de preuve, X_____ demanda le dépôt du dossier de la cause.

Le Conseil d'Etat déposa ce dossier, le 11 décembre 2013, informa que le SAS renonçait à se déterminer et proposa de rejeter le recours.

La communication de cette écriture au recourant, le 17 décembre suivant, ne suscita pas d'observations complémentaires de sa part dans le délai ouvert à cet effet, ce qui permit de clore l'instruction à l'échéance de celui-ci, le 14 janvier 2014.

Considérant en droit

1.1 Le prononcé attaqué est une décision du Conseil d'Etat rendue en matière d'aide sociale, domaine régi au plan cantonal par la loi du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS ; RS/VS 850.1). Cette loi a fait l'objet de modifications substantielles et d'un nouveau règlement d'exécution entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2012. En l'absence de dispositions mettant en place un régime transitoire particulier ou d'intérêt public prépondérant à l'application immédiate de ces nouvelles normes, la demande d'aide sociale déposée en 2010 en faveur de X_____, laquelle a fait l'objet d'une décision administrative en 2011 et visait au surplus la prise en charge d'impayés accumulés entre 2008 et 2010, doit être examinée à l'aune de l'ancien droit, encore en vigueur à chacun de ces moments (cf. P. Moor/A. Flückiger/V. Martenet, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., p. 194 s. ; P. Zen-Ruffinen, Droit administratif – Partie générale et éléments de procédure, 2^e éd., n^{os} 166 ss p. 39 s. et la jurisprudence citée). Les références à la LIAS figurant dans les considérants qui suivent concernent la version de cette loi en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2012 (RO/VS 1996 p. 164 ss). Pour le reste, sera appliqué, en tant que de besoin, le règlement d'exécution de la LIAS du 9 octobre 1996 (RELIAS ; RO/VS 1996 p. 434 ss).

1.2 L'article 14 LIAS prévoit que les modalités de recours sont réglées conformément aux dispositions de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6). Le recours de droit administratif dirigé contre cette décision, prise en dernière instance au sens de l'article 72 LPJA, n'est pas visé par l'un des cas d'irrecevabilité prévus aux articles 74 à 77 LPJA. Il répond aux autres conditions de recevabilité (art. 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

1.3 Le Conseil d'Etat a déposé ce dossier complet de la cause ; la demande du recourant en ce sens est donc satisfaite (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA).

2. L'affaire concerne la prise en charge de frais résultant du placement du recourant au home « D_____ » dès son entrée dans cet établissement, au mois de mai 2008, jusqu'à sa prise de domicile dans le canton de H_____ en mars 2010, du fait de la mise sous tutelle. Le recourant voudrait que ces frais soient couverts par l'assistance publique, dont il affirme remplir toutes les conditions, requête sur laquelle le SAS refusa d'entrer en matière en exposant que l'analyse du droit à l'aide sociale ne

peut commencer qu'à partir de la date de la demande d'aide, déposée en juin 2010, et non rétroactivement. Le Conseil d'Etat a confirmé cette position.

3.1 La seule lecture des dispositions du droit cantonal applicables au cas d'espèce (LIAS et RELIAS) ne permet pas de dégager une solution claire pour résoudre ce litige. C'est ainsi que l'autorité précédente a constaté à juste titre qu'il n'était pas possible de se fonder sur ces normes cantonales pour reconnaître à une demande d'aide sociale un effet rétroactif (cf. décision attaquée, consid. 4a/aa). En conséquence, la Cour appliquera ici les règles qui suivent dégagées par la jurisprudence et la doctrine.

3.2 Le versement de prestations de l'aide sociale est régi par le principe de la couverture des besoins, lequel veut que cette aide remédie à une situation de détresse individuelle, concrète et effective, indépendamment de ses causes. Cela signifie que ces prestations ont vocation à couvrir les besoins actuels du bénéficiaire et à prévenir une dégradation future de sa situation économique ; en règle générale, elles ne doivent pas servir à régler des difficultés ou des obligations ancrées dans le passé (cf. norme CSIAS A.4-2), par exemple à amortir des dettes. Cette règle n'est cependant pas absolue. Des exceptions peuvent être admises, notamment lorsque le non-paiement des dettes est susceptible de générer une nouvelle situation d'urgence à laquelle seule l'aide sociale pourrait remédier ; ainsi, celle-ci peut être amenée à prendre en charge les arriérés de loyer ou les primes d'assurance-maladie impayées. Si l'endettement résulte de lenteurs ou de déficiences imputables aux autorités, un règlement par l'assistance serait également envisageable. L'autorité décide de la prise en charge de dettes de cas en cas sur la base d'une pesée des intérêts en présence, avec en guise de point cardinal l'urgence de la situation dans laquelle se trouve le requérant (cf. ATF 136 I 129 consid. 7.1.3 p. 137 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-5959/2007 du 11 juin 2009, consid. 7 ; C. Hänzi, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in C. Häfeli [éd.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, p. 137 s.).

3.3 La demande d'aide sociale déposée en juin 2010 concerne la prise en charge de frais de pension accumulés entre les mois de mai 2008 et mars 2010. Dite demande ne vise pas à remédier à une situation de détresse actuelle, le recourant étant d'ailleurs à ce titre déjà pris en charge par l'assistance publique du canton de H_____ depuis le mois de mars 2010 ; elle porte sur une période révolue. L'interprétation du principe de la couverture des besoins, telle qu'elle ressort du considérant précédent, devrait conduire à exclure le versement de prestations d'aide sociale pour couvrir cette dette, à moins que des circonstances particulières n'exigent la solution contraire, ce qu'il convient de vérifier.

3.3.1 D'une part, rien n'indique que le non-paiement de cette dette exposerait le recourant à une nouvelle situation d'urgence qui mettrait davantage à contribution les ressources de l'aide sociale ; celui-ci ne le fait d'ailleurs pas valoir. Sous cet angle, la prise en charge exceptionnelle qu'il sollicite n'est donc pas justifiée.

3.3.2 D'autre part, X_____ soutient que le défaut de couverture intégrale de ses frais de pension était imprévisible, de sorte qu'aucun laxisme financier ne doit être reproché aux différents intervenants, ce que conteste l'autorité précédente. La Cour observe que le prénommé, domicilié en Valais depuis de nombreuses années, était au bénéfice de prestations complémentaires versées par ce canton. Son placement dans un établissement pour personnes âgées du canton de H_____ au mois de mai 2008 devait susciter la question du transfert de son domicile et, partant, de la compétence pour le versement de ces prestations. Celle-ci est réglée à l'article 21 alinéa 1 LPC, entré en vigueur le 1^{er} janvier précédent, dont la teneur a été reprise dans les directives de l'Office fédéral des assurances sociales concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, dans leur version de l'époque (DPC version 2 n^{os} 1026.1 et 1026.2). Il en ressort que le seul fait de séjourner dans un home ne fonde aucune nouvelle compétence. L'interprétation de cette règle pouvait encore être sujette à caution à l'époque, le Tribunal fédéral ayant dû en préciser le sens dans un arrêt du 27 janvier 2012, publié sous ATF 138 V 23. Toutefois, nonobstant cette incertitude et la nouveauté de cette norme entrée en vigueur quelques mois avant le placement de X_____ au home « D_____ », une analyse attentive de la question durant la période à considérer, dès le mois de mai 2008, devait faire apparaître que ce déménagement n'impliquait pas (forcément) un changement de domicile et qu'à défaut d'éléments concrets et sérieux étayant l'hypothèse inverse, le prénommé devait en principe toujours compter sur les prestations complémentaires versées par le canton du Valais. A l'époque, il n'était ainsi pas raisonnable, au vu des circonstances, de présager que la caisse cantonale H_____ de compensation prendrait indubitablement le relais dès le mois de mai 2008, ce que celle-ci a d'ailleurs par la suite expressément exclu, dans une décision rendue le 8 juillet 2010, solution ultérieurement confirmée dans l'arrêt 9C_466/2012. Dans l'hypothèse la plus favorable au recourant, la situation pour cette période courant jusqu'en mars 2010, au cours de laquelle il continuait de recevoir des prestations complémentaires de la caisse valaisanne de compensation, devait apparaître pour le moins incertaine. Le versement de ces prestations ne couvrant pas totalement les frais de pension, ce que met en évidence dès le mois de mai 2008 la copie de l'extrait de compte du home versé au dossier de l'autorité précédente (pièces n^{os} 70 à 72), les proches du recourant, son

curateur dès le mois de juin 2009 et la direction du home auraient dû, s'ils avaient adopté un comportement diligent, s'inquiéter de cette situation déficitaire et alerter les services sociaux bien avant le mois de juin 2010. Partant, X_____ ne peut être suivi lorsqu'il tente d'expliquer cette inaction de près de deux ans, en affirmant que tout laissait penser que le découvert accumulé allait être entièrement compensé par le versement de prestations complémentaires et que le retard dans le paiement des factures du home serait ainsi automatiquement réglé. Dès lors qu'aucun reproche ne peut par ailleurs être fait aux autorités d'assistance H_____ ou valaisannes, il n'existe, sous cet angle également, aucun motif justifiant la prise en charge exceptionnelle de cette dette par l'aide sociale.

3.4 Attendu ce qui précède, l'examen des intérêts en présence ne révèle aucun intérêt privé prépondérant du recourant qui commanderait de faire exception au principe général de la couverture des besoins tel que défini au considérant 3.2. S'agissant d'une demande d'aide qui ne porte pas sur la situation actuelle ou future du requérant, le Conseil d'Etat a confirmé à bon droit le refus de principe prononcé par le SAS.

4.1 Il s'ensuit que le recours est rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

4.2 Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont à la charge du recourant (art. 89 al. 1 LPJA), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 a contrario LPJA). Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 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), l'émolument de justice est fixé à 400 fr., débours compris (art. 11 LTar).

4.3 Sous tutelle, le recourant a sollicité l'assistance judiciaire totale. Selon l'article 2 alinéa 1 de la loi du 11 février 2009 sur l'assistance judiciaire (LAJ ; RS/VS 177.7), une personne a droit à l'assistance judiciaire si elle ne dispose pas de ressources suffisantes (let. a) et pour autant que sa cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (let. b). En l'occurrence, cette seconde condition (v. p. ex. P. Gapany, Assistance judiciaire et administrative dans le canton du Valais, in RVJ 2000, p. 132 ss) n'est pas respectée : vu les pièces au dossier et la teneur des considérants ci-dessus, on doit en effet considérer que le recours de droit administratif était d'emblée voué à l'échec. Cela conduit au rejet de cette demande, tant en ce qu'elle porte sur la dispense des frais que sur la désignation de Maître A_____ comme avocat commis d'office.

Prononce

1. Le recours est rejeté.
2. La demande d'assistance judiciaire est rejetée.
3. Les frais, par 400 fr., sont mis à la charge de X_____, à qui les dépens sont refusés.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître A_____, avocat à I_____, pour le recourant, et au Conseil d'Etat, à J_____.

Sion, le 14 mars 2014.