Tribunale federale
Tribunal federal

2P.156/2005/DCE/elo
{T 0/2}

Arrêt du 17 octobre 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Meylan, Juge suppléant.
Greffier: M. Dubey.

Parties
X._____, recourant,
représenté par Me Blaise Fontannaz, avocat,

contre

Commune de St. Maurice, 1890 St-Maurice,
intimée,
Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, 1950 Sion 2.

Objet
art. 9, 12 et 27 Cst. (réduction de l'aide sociale),

recours de droit public contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 15 avril 2005.

Faits:
A.
Né le 29 mai 1963 et domicilié à Saint-Maurice, X._____ bénéficie depuis le 15 septembre 1998 d'une aide sociale mensuelle qui lui est accordée par cette commune.

Le 5 juillet 2000, la Commune de Saint-Maurice avait une première fois décidé de réduire de 15% l'aide sociale accordée à X._____. Par arrêt du 11 septembre 2001 (2P.115/2001), le Tribunal fédéral avait partiellement admis le recours de X._____ contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: la Cour cantonale) du 19 janvier 2001, dans la mesure où la réduction avait été ordonnée pour une durée indéterminée, alors que les dispositions du droit cantonal ne l'autorisaient que pour une durée de six mois au plus.

Par décision du 19 juin 2002, la Commune de Saint-Maurice a une nouvelle fois diminué de 15 %, à titre de sanction, le montant de l'aide sociale octroyée à X._____, la fixant à 1'393 fr. par mois. Par décision du 27 janvier 2003, elle a arrêté le montant de l'aide à 1'409 fr. dès le 1er février 2003. Par décision du 28 mars 2003, elle l'a nouvellement fixée à 1'109 fr. par mois, en précisant qu'elle renonçait aux réductions mais tenait compte d'un revenu hypothétique de 500 francs. L'aide sociale a été entièrement rétablie à compter du 1er juillet 2003, X._____ effectuant régulièrement depuis lors des recherches d'emploi qu'il transmet aux autorités d'aide sociale.

Saisi de recours contre les décisions des 19 juin 2002, 23 janvier et 28 mars 2003, le Conseil d'Etat, après

avoir joint les causes, les a rejetés dans la mesure où ils étaient recevables; cette décision du Conseil d'Etat a été annulée pour vice de procédure par la Cour cantonale. Statuant à nouveau, le Conseil d'Etat a derechef rejeté les trois recours par décision du 27 octobre 2004.
B.
Par arrêt du 15 avril 2005, la Cour cantonale a rejeté le recours interjeté par X._____ contre la décision du Conseil d'Etat du 27 octobre 2004. Après avoir écarté divers griefs de procédure, elle a considéré en substance que le comportement de X._____ confinait à l'abus de droit, ce qui justifiait une réduction de l'aide sociale. La prise en compte d'un revenu hypothétique mensuel de 500 francs, après que l'intéressé ait été averti à plusieurs reprises des conséquences du défaut de toute collaboration de sa part, n'était ni inadéquate ni illégale. Aucune autre mesure, moins draconienne, n'était apte à atteindre le but visé, X._____ ne prétendant au demeurant pas ne pas être en mesure de réaliser le revenu qui lui était ainsi imputé, mais posant bien plutôt ses propres conditions à sa collaboration avec l'autorité.
C.
Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement de constater que ni la Commune de Saint-Maurice, ni le Conseil d'Etat n'ont la compétence de prendre des décisions en matière de réduction ou de suppression de l'aide sociale, de constater que la décision du Tribunal cantonal du 15 avril 2005 est nulle ab ovo, de constater que les décisions de la Commune de Saint-Maurice des 19 juin 2002, 27 janvier 2003 et 28 mars 2003 sont nulles ab ovo et d'ordonner à la Commune de Saint-Maurice de lui verser tous les arriérés d'aide sociale dès le 1er juillet 2002, dans les dix jours dès notification de la présente décision, avec intérêts moratoires à 5% dès l'exigibilité des prestations; subsidiairement il demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du 15 avril 2005 du Tribunal cantonal, de constater qu'il a droit à l'aide sociale complète depuis le 1er juillet 2002 et d'ordonner à la Commune de Saint-Maurice de lui verser tous les arriérés d'aide sociale dès le 1er juillet 2002, dans les dix jours dès notification de la présente décision, avec intérêts moratoires à 5% dès l'exigibilité des prestations; plus subsidiairement, il demande au Tribunal
fédéral de renvoyer le dossier au Tribunal cantonal pour qu'il prenne une nouvelle décision dans le sens que l'aide sociale lui sera attribuée pour une certaine période qui doit lui permettre de terminer sa formation et d'ordonner à la Commune de Saint-Maurice de lui verser tous les arriérés d'aide sociale dès le 1er juillet 2002, dans les dix jours dès notification de la présente décision, avec intérêts moratoires à 5% dès l'exigibilité des prestations.

Le Tribunal cantonal a renoncé à se déterminer. Le Conseil d'Etat, sans présenter d'observations, conclut au rejet du recours. La Commune de Saint-Maurice déclare adhérer à la position du Conseil d'Etat et à celle du Tribunal cantonal.

Le recourant a requis le bénéfice de l'assistance judiciaire.

D.
Par ordonnance présidentielle du 23 juin 2005, la requête d'effet suspensif et de mesures provisionnelles formulée par X._____ a été rejetée.
E.
Les 3, 4, 5, 8 et 11 octobre 2005, X._____ a adressé divers courriers au Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et avec plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59).
1.1 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée (ATF 129 I 129 consid. 1.2.1 p. 131, 173 consid. 1.5 p. 176; 128 III 50 consid. 1b p. 53;126 II 377 consid. 8c p. 395; 125 II 86 consid. 5a p. 96 et la jurisprudence citée). Dans la mesure où le recourant demande autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué, soit la cons- tatation de l'incompétence des autorités cantonales, la constatation de son droit à l'aide sociale dès le 1er juillet 2002, l'injonction à la Commune de Saint-Maurice de verser tous les arriérés d'aide sociale avec intérêts moratoires ainsi que le renvoi de

la cause au Tribunal cantonal, ses conclusions sont dès lors irrecevables.
1.2 Le recours de droit public n'est recevable, sauf exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 86 al. 2 OJ), qu'à l'encontre d'une décision de dernière instance cantonale (ATF 131 I 57 consid. 1 p. 59). Les décisions des autorités inférieures peuvent être simultanément attaquée si l'autorité de dernière instance n'avait pas la compétence d'examiner toutes les questions qui font l'objet du recours de droit public ou n'avait qu'un pouvoir d'examen plus restreint que celui du Tribunal fédéral (ATF 128 I 46 consid. 2c p. 51; 126 II 377 consid. 8b p. 395; 120 Ia 19 consid. 2b p. 23; 118 Ia 165 consid. 2b p. 169 et la jurisprudence citée). En l'espèce, les art. 78 et 79 de la loi valaisanne du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA; RSVS 172.6) n'imposant pas à la Cour cantonale un examen restreint en la matière, les conclusions principales et subsidiaires visant les décisions de la Commune de Saint-Maurice des 19 juin 2002, 27 janvier et 28 mars 2003 ainsi que celle du Conseil d'Etat du 27 octobre 2004 sont irrecevables.
1.3 De même, seuls sont recevables devant le Tribunal fédéral les moyens qui, pouvant l'être, ont été présentés à l'autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 OJ, ATF 118 Ia 20 consid. 5a; 114 Ia 205 consid. 1a). Par conséquent, les griefs nouveaux tirés de la violation de la liberté économique (art. 27 Cst.) et de la violation du principe "pas de peine sans loi" sont irrecevables.
1.4 L'art. 10 de la loi valaisanne du 29 mars 1996 sur l'intégra-tion et l'aide sociale (LIAS/VS; loi valaisanne sur l'aide sociale; RSVS 850.1) conférant en principe un droit à l'aide sociale, le recourant est touché dans ses intérêts juridiquement protégés. Il en va de même des droits tirés de la garantie de l'art. 12 Cst. (art. 88 OJ). Toutefois, le recours de droit public exige en règle générale un intérêt juridique actuel et pratique à l'annulation de la décision attaquée, respectivement à l'examen des griefs soulevés. L'intérêt au recours doit encore exister au moment où statue le Tribunal fédéral, lequel se prononce sur des questions concrètes et non théoriques (ATF 127 III 41 consid. 2b p. 42; 125 I 394 consid. 4a p. 397; 125 II 86 consid. 5b p. 97 et les références citées). Dans le cas particulier, la Cour cantonale a confirmé une décision du Conseil d'Etat qui confirmait elle-même trois décisions communales; or, ces trois décisions ont cessé de sortir leurs effets, la première à tout le moins avant le 27 janvier 2003, la deuxième à fin mars 2003 et la troisième à la fin juin de la même année. Le recourant n'en garde pas moins un intérêt actuel à contester la décision de la Cour cantonale. S'il obtenait gain de cause, il pourrait, s'il s'y croit fondé, tenter d'obtenir le versement rétroactif de la différence pour les périodes où ces décisions ont sorti leurs effets. Cette question ne fait toutefois pas l'objet du présent litige et les conclusions du recourant à cet égard sont irrecevables (cf. sur ce dernier point consid. 1.1 ci-dessus).
1.5 En vertu de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier de lui-même si l'arrêt entrepris est en tous points conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 130 I 258 consid. 1.3 p. 261). En outre, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst. (cf. art. 4 aCst.), l'intéressé ne peut se contenter de critiquer l'arrêt attaqué comme il le ferait dans une procédure d'appel où l'autorité de recours peut revoir librement l'application du droit. Il doit préciser en quoi cet arrêt serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 128 I 295 consid. 7a p. 312; 125 I 492 consid. 1b p. 495 et la jurisprudence citée).

Il est douteux que le présent recours satisfasse, tout au moins en son entier, à ces exigences, mais la question souffre de demeurer indécise, vu le sort qui doit de toute manière lui être réservé.
1.6 Pour le surplus, déposé en temps utile contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, qui ne peut être attaqué que par la voie du recours de droit public, le présent recours est recevable au regard des art. 84 ss OJ.
2.
Le recourant se plaint en premier lieu d'une violation de l'art. 6 de la convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101). Il fait valoir que le Conseil d'Etat ne saurait être qualifié de tribunal indépendant au sens de cette disposition et que cette informalité ne pouvait être réparée devant la Cour cantonale, celle-ci ne jouissant pas d'une "plénitude de juridiction".
2.1 Selon l'art. 6, par. 1er, 1re phrase, CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi,

qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

La question de savoir si la réduction de l'aide sociale litigieuse doit être qualifié de contestation sur un droit de caractère civil ou pénal peut rester ouverte dès lors que le grief du recourant doit de toute manière être rejeté. En effet, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, aucune violation de l'art. 6 CEDH ne saurait être constatée si la décision de l'autorité administrative de 1re instance, qui ne remplit pas elle-même les exigences de cet article, a été soumise au contrôle
subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant les garanties de l'art. 6 CEDH (ATF 123 I 87 consid. 3a p. 90).
2.2 En l'espèce, s'il est incontestable que le Conseil d'Etat valaisan n'est pas un tribunal impartial et indépendant au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH, en revanche, en vertu de l'art. 78 LPJA, le recours de droit administratif contre la décision de ce dernier auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir et la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents. En outre, la présentation de moyens nouveaux en fait et en droit est recevable, sauf disposition contraire (art. 79 LPJA). La loi valaisanne sur l'aide sociale ne contenant pas de disposition contraire qui limiterait la présentation de nouveaux moyens, la Cour cantonale revoit par conséquent librement la cause en fait et en droit. Dès lors que l'arrêt litigieux émane d'une autorité satisfaisant aux exigences de l'art. 6 CEDH, le moyen tiré d'une violation de cette disposition est mal fondé.

Au surplus, le recourant semble reprocher à la Cour cantonale d'avoir arbitrairement confirmé la décision du Conseil d'Etat quand bien même il avait fait valoir devant celui-ci le défaut de motivation des décisions communales, et quand bien même il plaidait devant elle la motivation insuffisante de la décision du Conseil d'Etat. Tel qu'il est formulé, ce grief, qui relève plutôt de la violation du droit d'être entendu, doit être rejeté. Même s'il fallait admettre que les décisions en cause souffraient d'absence ou d'insuffisance de motivation, il resterait que, pour les mêmes raisons que ci-dessus, le vice a été réparé en dernière instance cantonale.
3.
Le recourant reproche encore à la Cour cantonale d'être tombée dans l'arbitraire en n'expliquant pas pour quelle raison l'aide sociale a été réduite le 19 juin 2002 alors même qu'un entretien avait bel et bien eu lieu la veille auprès de l'organisme régional de placement (ci-après: ORP). Il en irait en outre de même de l'affirmation de la Cour cantonale selon laquelle une décision ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même, mais peut ressortir de documents ou de faits antérieurs qui sont connus de l'administré. A nouveau, tel qu'il est formulé, ce grief relève du droit d'être entendu.
3.1 Selon la jurisprudence (relative à l'art. 4 aCst., respectivement de l'art. 29 al. 2 Cst.), la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 126 I 97 consid.2b p. 102/103; 125 II 369 consid. 2c p. 372; 122 IV 8 consid. 2c p. 14/15;121 I 54 consid. 2c p. 57).
3.2 Ce grief est manifestement mal fondé. Dans l'arrêt litigieux, la Cour cantonale a considéré à cet égard que "le fait d'avoir accepté un seul et unique entretien avec un conseiller de l'ORP, après avoir annulé à plusieurs reprises les rendez-vous préalablement convenus avec celui-ci, ne suffit manifestement pas à démontrer que les engagements pris par Fournier avec le Service d'assistance sociale, le 26 février 2002, ont été respectés" (cf. arrêt attaqué, consid. 3a et c in fine, p. 7). Ce faisant, elle a non seulement dûment tenu compte de l'entretien du 18 juin 2002, mais elle s'est également prononcée d'une manière suffisamment précise pour que le recourant, qui semble n'avoir pas lu ce passage de l'arrêt, puisse comprendre qu'à son avis, ce seul entretien n'empêchait pas une réduction de l'aide sociale telle qu'elle avait été décidée par la commune le 19 juin 2002. En réalité, le recourant ne conteste pas tant l'absence ou l'insuffisance de motivation de la Cour cantonale que le résultat de cette motivation, ce qui relève de l'application la loi valaisanne sur l'aide sociale contre laquelle il a également émis des griefs qui seront examinés ci-dessous. Pour le surplus, en se bornant à affirmer que l'interprétation de la
Cour cantonale s'agissant du contenu du droit d'être entendu ne saurait être suivie sans exposer en quoi celle-ci serait erronée, le recourant s'en tient à des critiques de nature appellatoire, irrecevables dans un recours de droit

public (art. 90 OJ).

Manifestement mal fondé sur ce point, le grief du recourant doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.
4.
Sur le fond, le recourant fait en premier lieu valoir que la réduction de l'aide sociale litigieuse viole l'art. 12 Cst.
4.1 Selon l'art. 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". Auparavant, la jurisprudence et la doctrine considéraient le droit à des conditions minimales d'existence comme un droit constitutionnel non écrit qui obligeait les cantons et les communes à assister les personnes se trouvant dans le besoin (voir ATF 121 I 367 consid. 2b p. 371/372 et les références citées). L'art. 12 Cst. pose maintenant le principe du droit à des conditions minimales d'existence pour toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et fonde une prétention justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193 consid. p. 198; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II: Les droits fondamentaux, p. 685 à 689, spéc. n. 1500, 1505 et 1510). Ce droit fondamental ne garantit pas un revenu minimum, mais uniquement ce qui est indispensable à la survie (toit, nourriture, soins médicaux de base).
4.2 En l'espèce, le recourant ne se trouve pas dans une telle situation de dénuement complet. Il n'expose pas non plus en quoi la seule réduction du montant des prestations, que la Commune de Saint-Maurice a par ailleurs continué de lui verser - comme cela ressort de ses propres déclarations -, le place effectivement dans une situation de dénuement qui nécessite une aide minimale au sens de l'art. 12 Cst. De plus, n'étant pas réalisée, la simple hypothèse évoquée par le recourant de la suppression de cette aide ne saurait faire l'objet de la présente procédure faute pour le recourant d'avoir un intérêt juridique actuel au recours de droit public (art. 88 OJ, cf. consid. 1.4 ci-dessus). Dans ces conditions, la réduction des prestations d'aide sociale qui ont été octroyées au recourant ne viole pas l'art. 12 Cst., le minimum constitutionnel lui ayant toujours été versé.

Pour le surplus, il appartient au législateur fédéral, cantonal et communal d'adopter des règles qui vont au delà de l'aide minimale garantie par l'art. 12 Cst. C'est en l'espèce au droit cantonal qu'il appartient, dans le respect des exigences constitutionnelles fédérales et cantonales, de définir le montant et les modalités des prestations d'aide sociale, de définir les droits et les devoirs des bénéficiaires de celle-ci ainsi que les sanctions susceptibles d'être appliquées en cas de violation par ces derniers de leurs obligations.
5.
Invoquant l'art. 9 Cst., le recourant se plaint encore de ce que ni la réduction de l'aide sociale, ni la prise en compte d'un revenu hypothétique pour la fixation du montant de celle-ci ne reposent sur une base légale. La Cour cantonale serait tombée dans l'arbitraire.
5.1 La Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 ne contient aucune disposition relative à l'aide sociale. La matière fait l'objet de la loi cantonale sur l'intégration et l'aide sociale du 29 mars 1996 (LIAS/VS; RSVS 850.1) et du règlement d'exécution du Conseil d'Etat du 9 octobre 1996 de la loi sur l'intégration et l'aide sociale (RIAS/VS ou le règlement cantonal d'exécution; RSVS 850.100) fondé sur l'art. 36 al. 2 LIAS/VS. La loi a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés d'intégration sociale ou dépourvues des moyens nécessaires à la satisfaction de leurs besoins vitaux ou personnels indispensables (art. 1er al. 2 LIAS/VS). L'art. 10 LIAS/VS prévoit que les aides matérielles sont allouées en argent ou en nature (aI. 1) et doivent non seulement couvrir ce qui est strictement indispensable à la vie matérielle mais également assurer un minimum social (al. 2). Ces aides sont accordées lorsque les mesures propres à assurer l'autonomie financière, par l'intégration professionnelle notamment, ne peuvent être prises ou ne sont pas envisageables, eu égard à la situation particulière des personnes concernées (art. 10 al. 3 LIAS/VS). Orientées en priorité vers le recouvrement de l'autonomie du bénéficiaire,
leur importance et leur durée doivent tenir compte des circonstances propres à chacun et des conditions locales (art. 10 al. 4 LIAS/VS). Le règlement cantonal d'exécution renvoie expressément aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: CSIAS), en prescrivant que ces normes servent à l'établissement des budgets d'aide sociale (art. 5 al. 3 RIAS/VS). Le Tribunal fédéral a jugé que le Conseil d'Etat n'avait sur ce point pas outrepassé la délégation de compétence que lui conférait l'art. 36 al. 2 LIAS et

que ces directives revêtaient un caractère contraignant pour les communes à qui incombait (art. 4 al. 2 LIAS/VS) la responsabilité de l'organisation et de l'application de l'aide sociale (arrêt 2P.115/2001 du 11 septembre 2001, consid. 2b).

Selon les directives de la CSIAS, le bénéficiaire de l'aide sociale a cependant le devoir de faire tout son possible pour atténuer sa situation de besoin, voire l'éliminer (normes CSIAS 11/98 A.5-2 et A.4-2). Cela découle du principe de réciprocité qui est au centre des mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Ce principe implique une contre-prestation que la personne demandant l'aide sociale doit fournir dans son propre intérêt et dans l'intérêt de la collectivité. Si l'intéressé ne fournit pas les efforts d'intégration suffisants, bien que les mesures proposées soient raisonnables, les prestations de l'aide sociale peuvent être réduites (normes CSIAS 11/98 D.2-1 et D.2-2). Les réductions de prestations ne peuvent cependant pas porter atteinte au minimum protégé par l'art. 12 Cst., aussi la CSIAS prévoit-elle de ne pas diminuer le forfait I pour l'entretien de plus de 15% pour une durée maximum de six mois (normes CSIAS 11/98 A.8-3). A cette fin une base légale formelle n'est pas indispensable, dans la mesure où les motifs de retrait représentent une application générale du principe de l'abus de droit (ATF 122 II 193 consid. 2/ee p. 198). En principe, cela nécessite toutefois un
avertissement préalable de la personne. La réduction de l'aide sociale représente en effet un des seuls moyens d'influencer le comportement du bénéficiaire. L'utilisation de ce moyen doit normalement être limitée dans le temps afin de laisser à l'intéressé l'occasion de se comporter à nouveau de façon coopérative (arrêt 2P.115/2001 du 11 septembre 2001 et les références citées).
5.2 En l'espèce, les deux décisions de réduction prises en juin 2002 et en janvier 2003 trouvent leur fondement légal dans les recommandations CSIAS, auxquelles renvoie l'art. 5 al. 3 RIAS, ainsi que l'avait déjà retenu le Tribunal fédéral dans son arrêt du 11 septembre 2001 s'agissant d'une mesure semblable prise à l'encontre du recourant. Il n'est pas davantage contestable que, comme c'était déjà le cas de la mesure ayant fait l'objet de cet arrêt et pour les mêmes motifs, les conditions en sont une nouvelle fois remplies. En effet, à charge du recourant, la Cour cantonale retient à juste titre un comportement qui "confine à l'abus de droit" en raison de ses refus catégoriques de donner suite aux invitations des autorités d'aide sociale lui enjoignant de rechercher un travail durant la procédure qui l'opposait à la Haute Ecole. Elle souligne qu'il s'agit d'un "état dont il est en partie responsable et dont la durée excessive est précisément provoquée délibérément par son manque de coopération". En se bornant pour l'essentiel à opposer à ces constatations sa propre version des faits, le recourant ne démontre pas, du moins pas de manière à satisfaire aux exigences de motivation de l'art. 90 OJ, que cette manière de constater les
faits serait entachée d'arbitraire (cf. consid. 1.5 ci-dessus). L'examen du dossier démontre d'ailleurs que l'attitude du recourant a consisté, jusqu'au mois de juin 2003, à refuser toute collaboration avec les autorités d'aide sociale et avec I'ORP, motif pris que ces autorités refusaient d'entrer dans ses vues concernant ses objectifs de formation professionnelle, à prétendre faussement que I'ORP s'était engagé à lui trouver un travail correspondant à ses aspirations et à tirer prétexte de sa prétendue inactivité pour ne rien entreprendre de son côté, et, jusqu'en juin 2003, à axer exclusivement ses rares recherches d'emploi sur des stages en entreprises destinés à lui permettre de refaire son travail de diplôme. Il ne saurait enfin exciper de ce que, entre-temps, le conflit qui, à ce sujet, l'opposait à la Haute Ecole a trouvé une issue et qu'il a été admis à représenter un travail de diplôme, à condition qu'il fasse au préalable un semestre de 4e année en cours d'emploi; cet épilogue ne s'est en effet produit que le 1er juin 2004, bien après que la troisième décision de réduction ait cessé de déployer ses effets; avant cette date, rien n'empêchait le recourant de rechercher un emploi durant le temps nécessaire à la liquidation
du conflit qui l'opposait à la Haute Ecole. Au surplus, le recourant ne prétend pas que la première décision de réduction aurait été maintenue plus de six mois. Quant à la deuxième décision, il n'est pas contesté qu'elle n'a duré que deux mois.

Par conséquent, la Cour cantonale pouvait sans tomber dans l'arbitraire juger que les décisions de réduction de l'aide sociale des 19 juin 2002 et 27 janvier 2003 reposaient sur une base légale suffisante et ne violaient pas la loi cantonale sur l'aide sociale.
5.3 Dans l'arrêt attaqué, rappelant que les prestations de l'aide sociale peuvent être supprimée lorsque la personne qui en bénéficie se comporte de manière abusive même en l'absence de base légale, la Cour cantonale a

jugé qu'a fortiori, la prise en compte d'un revenu hypothétique dans la même hypothèse ne violait pas le droit, confirmant ainsi la validité de la décision du 28 mars 2003. Ce faisant, de l'avis du recourant, elle serait tombée dans l'arbitraire.

L'opinion du recourant ne saurait être suivie. La prise en compte d'un revenu simplement hypothétique équivaut bien à une suppression partielle des prestations d'aide sociale, qui n'est comme telle pas expressément prévue par le droit cantonal ni par les normes CSIAS sous réserve d'hypothèses dont les conditions ne sont pas réalisées en l'espèce. Une base légale formelle n'est toutefois pas indispensable selon la jurisprudence dans la mesure où le comportement du recourant constituait un abus de droit.

Or, tel est manifestement le cas, contrairement à ce qu'il prétend. C'est en effet sans aucune raison objectivement valable que le recourant s'est refusé, de la manière la plus obstinée, à entreprendre toute recherche d'emploi qui ne cadrerait pas avec ses projets de formation professionnelle (refaire son travail de diplôme et trouver, dans cette perspective, un stage qui lui en aurait donné la possibilité); tant que la possibilité de refaire son travail de diplôme ne lui avait pas été reconnue - et elle ne l'a été que le 1er juin 2004 - le recourant ne courait pas le risque, en prenant quelque emploi que ce fût, même étranger au domaine dans lequel il s'était formé, de compromettre cet objectif, pour le cas où, par la suite, celui-ci serait redevenu d'actualité. II avait donc le devoir de se mettre activement en recherche d'emploi, et d'accepter tout travail qui se serait présenté, même peu qualifié, pour peu seulement qu'il n'excède pas ses possibilités physiques et psychologiques (ATF 130 I 71 consid. 5.3 p. 78).

Compte tenu de l'attitude abusive du recourant, la Cour cantonale pouvait, sans arbitraire, même en l'absence de base légale expresse, confirmer la légalité de la réduction des prestations d'aide sociale infligée au recourant par la Commune de Saint-Maurice.

5.4 Cette mesure ne viole pas davantage le principe de proportionnalité, qui comprend (a) la règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, (b) la règle de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés ainsi que (c) la règle de proportionnalité au sens étroit qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé (ATF 130 I 65 consid. 3.5.1 p. 69; 128 II 292 consid. 5.1 p. 297 et les arrêts cités). En effet, les mesures de réduction des prestations ayant échoué, on ne voit pas quelle autre mesure moins incisive qu'une suppression des prestations de base aurait pu être prononcée. Elle était en outre propre à atteindre le but visé, puisque, moins de trois mois après son entrée en vigueur, le recourant a radicalement changé d'attitude et commencé à procéder régulièrement à des recherches d'emploi et à les transmettre aux autorités d'aide sociale. Enfin, les autorités valaisannes se sont bornées dans un premier temps à une suppression seulement partielle qu'elles n'ont maintenue que le temps strictement
nécessaire pour que son but soit atteint: dès que le recourant a modifié son comportement, l'aide sociale a été immédiatement et intégralement rétablie.

6.
Le recourant se prévaut encore de la protection de la bonne foi, en faisant valoir que la Cour cantonale n'a pas tenu compte de ce qu'il avait respecté les exigences convenues lors de la séance du 26 février 2002 en assistant à un entretien avec l'ORP.

6.1 Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (c) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour (d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et (e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée

(ATF 129 I 161
consid. 4.1 p. 170; 122 II 113 consid. 3b/cc p. 123 et les références citées).
6.2 En l'espèce, le recourant se plaint vainement d'une violation du principe de la bonne foi. Il ne résulte en effet nullement du dossier que les autorités d'aide sociale lui auraient donné une quelconque assurance que, pour peu qu'il prenne un unique rendez-vous avec l'ORP, il pourrait se dispenser de procéder lui-même activement à des recherches d'emploi sans encourir de sanctions; il n'en résulte pas davantage que ces mêmes autorités auraient pris l'engagement de lui trouver un emploi, et encore bien moins un emploi entrant dans le cadre de son projet de formation professionnelle, de sorte qu'il pouvait pour cette raison demeurer entièrement inactif. Ce qu'expose le recourant à ce sujet se limite à de pures affirmations, que rien ne vient étayer, ce qui revient à faire de l'arrêt déféré une critique purement appellatoire, comme telle irrecevable dans un recours de droit public (consid. 1.5 ci-dessus).

Egalement mal fondé, le grief du recourant est rejeté dans la mesure où il est recevable.
7.
II résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, le recourant devrait en principe supporter un émolument judiciaire. II se justifie cependant d'admettre sa requête d'assistance judiciaire. L'indigence du recourant est évidente. Dans la mesure en outre où il soulevait le problème des conditions de suppression de l'aide sociale, le recours ne pouvait être considéré comme d'emblée dénué de toute chance de succès.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
La demande d'assistance judiciaire est admise.
3.
Il est statué sans frais.
4.
Me Blaise Fontannaz est désigné comme avocat d'office du recourant et la caisse du Tribunal fédéral lui versera un montant de 2'000 fr. à titre d'indemnité de conseil d'office.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à la Commune de Saint-Maurice, au Conseil d'Etat et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.
Lausanne, le 17 octobre 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: