

# **VS\_GERICHTE A1 24 33 vom 16. Dezember 2024**

VS Kantonsgericht, 2024-12-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs\\_gerichte\\_A1 24 33](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_24_33)

FR: VS\_GERICHTE A1 24 33 du 16 décembre 2024

IT: VS\_GERICHTE A1 24 33 del 16 dicembre 2024

## **Regeste**

A1 24 33 ARRÊT DU 16 DECEMBRE 2024 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Raquel Rio, greffière, en la cause X \_\_\_\_\_ SA, recourante, représentée par Maître Xavier Fellay, avocat, à Martigny contre CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA CULTURE, autre autorité (divers) recours de droit administratif contre la décision du 10 janvier 2024

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

A titre préliminaire, il convient de déterminer l'origine et la nature de la mesure contestée. L'autorité précédente estime que cette action du DSSC repose sur le crédit de 13'400'000 fr. ratifié par le Grand Conseil le 7 juin 2022 pour le domaine de la culture dans le cadre de l'ordonnance COVID-19 culture, lequel est financé par les cantons et la Confédération pour moitié chacun (cf. p. 32 du dossier ; cf. ég. Message du Conseil d'Etat du 30 mars 2022, p. 3 et 7). Or, le dossier n'évoque à aucun moment une participation fédérale.

#### **E. 1.1.1**

La décision du DSSC du 14 novembre 2022 se réfère aux articles 8 LPrC et 6 du règlement du 10 novembre 2010 sur la promotion de la culture (RPrC), aux Directives concernant les subventions au titre de l'encouragement des activités culturelles par l'Etat du Valais du 1er décembre 2014 (ci-après : les Directives concernant les subventions des activités culturelles) et à la décision du 7 juin 2022 du Grand Conseil. Les articles 8 LPrC et 6 RPrC concernent la contribution « ordinaire » de l'Etat à la promotion culturelle à travers des subventions dont les modalités sont réglées dans les Directives concernant les subventions des activités culturelles. Dans le communiqué de presse du 14 novembre 2022, le DSSC explique toutefois que la mesure concernant la chaîne du livre et les cinémas repose sur les « aides COVID cantonales », tandis que celle destinée aux arts visuels est financée par le budget « ordinaire » du SC. Aussi, dans sa décision sur réclamation du 27 décembre 2022, le DSSC renvoie à l'art. 1 al. 1 let. b de la décision du Grand Conseil du 7 juin 2022, lequel ratifie les soutiens cantonaux subsidiaires pour la culture d'un montant de 5'300'000 francs. Le Message du 30 mars 2022 du Conseil d'Etat précise, s'agissant de ces soutiens cantonaux subsidiaires, que ceux-ci reposent sur la disposition transitoire T3-1 al. 2 de la loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton ([LGCAF] ; cf. Message du Conseil d'Etat du 30 mars 2022, p. 4).

#### **E. 1.1.2**

Dans un arrêt valaisan 2C\_799/2022 du 30 avril 2024, qui concernait l'octroi d'une aide pour les cas de rigueur dans le contexte du COVID-19, le Tribunal fédéral a jugé que cette mesure constituait une subvention à laquelle ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne donnaient droit. Cet arrêt fédéral a en effet relevé que le droit fédéral laissait aux cantons le soin de régler les cas de rigueur au sens de l'art. 12 de la loi COVID-19 et que la formulation potestative de la disposition transitoire T3-1 al. 2 de la LGCAF, laquelle prévoit que le canton peut soutenir financièrement les entreprises et

- 10 - les personnes privées particulièrement touchées par les conséquences de la pandémie de Covid-19, constituait un indice de l'inexistence d'un droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_799/2022 précité consid. 1.3.3 et 1.3.8 ; ACDP A1 23 154 du 30 juillet 2024 consid. 1). Ce raisonnement s'applique également au présent cas. En effet, quand bien même l'action litigieuse ne représente pas une aide pour les cas de rigueur au sens de l'art. 12 loi COVID-19, ces deux mesures poursuivent un but analogue, à savoir apporter un soutien à des acteurs économiques touchés par la pandémie de coronavirus. Elles reposent de surcroît sur la même base légale cantonale, soit sur la disposition transitoire T3-1 al. 2 de la LGCAF. Par conséquent, la mesure litigieuse constitue une subvention, strictement cantonale, allouée dans le contexte de la pandémie de coronavirus, à laquelle ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne donne droit.

### **E. 1.2**

En vertu de l'art. 75 al. 1 let. e LPJA, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre l'octroi ou le refus de subventions auxquelles la législation ne confère pas un droit. L'art. 77a LPJA prescrit toutefois que, dans les causes visées aux articles 75 et 76, le recours de droit administratif est recevable lorsque le droit fédéral exige qu'un tribunal supérieur statue comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral. Par conséquent, afin d'assurer l'effectivité de l'art. 29a Cst. (garantie de l'accès au juge) en lien avec les articles 86 LTF (autorités précédentes en général), 111 al. 1 LTF (unité de la procédure), 117 LTF (procédure du recours constitutionnel subsidiaire) et 77a LPJA (exception à l'irrecevabilité du recours de droit administratif), le recours interjeté par X \_\_\_\_\_ SA doit être déclaré recevable sous cet angle (ATF 149 I 146 consid. 3.4 et 3.5 ; ACDP A1 23 154 précité consid. 1).

### **E. 1.3**

La qualité pour recourir s'examine d'office (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 3 LPJA). Possède cette qualité quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 1 let. a LPJA). L'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision lui occasionnerait. Cet intérêt ne doit pas nécessairement être de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant mais néanmoins nécessaire (ATF 138 III 537 consid. 1.2.2 et 149 I 81 consid. 4.2, cités par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 2C\_579/2023 du 29 août 2024 consid. 1.2).

- 11 - En principe, l'intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée doit être actuel et pratique. Il doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1, cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C\_191/2023 du 12 juillet 2023 consid. 2). Un intérêt actuel et pratique fait défaut lorsque l'acte de l'autorité a été exécuté ou a perdu son objet ou encore lorsque l'admission du recours ne permettrait pas

la réparation du préjudice subi (ATF 125 II 86 consid. 5b et 127 III 41 consid. 2b, cités par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1B\_644/2022 du 12 mai 2023 consid. 1.1). A titre exceptionnel, il peut se justifier d'entrer en matière nonobstant le défaut d'intérêt pratique actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1, cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 2C\_244 2024 du 9 octobre 2024 consid. 1.3).

### **E. 1.3.1**

En l'occurrence, la recourante ne dispose pas d'un intérêt actuel à recourir, car la mesure litigieuse, d'une durée limitée, s'est achevée le 24 décembre 2022. Comme relevé par l'autorité précédente, et non contesté par le DSSC, le renouvellement de la mesure litigieuse ne peut pas être exclu, étant précisé que le SC a mentionné dans son rapport du 7 novembre 2022 son intention de proposer des actions similaires dans le futur afin de consolider la branche du livre et du cinéma. Partant, la qualité pour recourir de la recourante est donnée.

### **E. 1.4**

Afin de satisfaire aux exigences de motivation d'un recours de droit administratif (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA), le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2), et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1). Ces standards imposent au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé. Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons ceux-ci sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_15/2020 précité consid. 2 ; ACDP A1 23 180 du 12 mars 2024 consid. 1.2).

- 12 -

#### **E. 1.4.1**

Dans son recours céans, la recourante a repris en substance les griefs, et la motivation y relative, déjà invoqués devant le Conseil d'Etat, soit les moyens de violation des articles 9, 23, 27 et 28 Cst. et de violation de la LMI. Elle s'en prend toutefois à l'argumentation développée par le Conseil d'Etat dans sa décision en la critiquant (cf. par ex. p. 14 § 2, p. 15 § 4, p. 16 § 5, p. 17 § 2-3, p. 19 § 4-5, p. 20 § 3, p. 21 § 6, p. 22 § 3 du recours du 12 février 2024, p. 15 à 23 du dossier). Partant, les griefs de la recourante répondent aux exigences de motivation imposées par la jurisprudence et l'objection avancée par le DSSC sur ce point est donc injustifiée.

#### **E. 1.5**

Dans sa détermination du 29 février 2024, le DSSC soutient que le pouvoir d'examen de la Cour de céans est limité à l'arbitraire conformément à l'art. 12 al. 2 LPrC, lequel prévoit que, lorsqu'elle n'émane pas du Conseil d'Etat, la décision sur réclamation est sujette à

recours conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives et que l'examen de l'autorité est limité à la violation des règles de procédure et à l'arbitraire. Cet argument ne convainc pas, attendu que la mesure litigieuse repose sur la disposition transitoire T3-1 al. 2 de la LGCAF et l'art. 1 let. b de la décision du Grand Conseil du 7 juin 2022. En cela, elle n'est pas basée sur la LPrC et l'application de cette loi est donc exclue. Dans tous les cas, l'art. 12 al. 2 LPrC concerne le Conseil d'Etat en tant qu'autorité de recours et non le Tribunal cantonal, lequel dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (art. 78 al. 1 let. a et 79 LPJA ; cf. ég. art. 111 al. 3 et 117 LTF).

### **E. 1.6**

Les autres conditions de recevabilité sont remplies (art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), à l'exception de la conclusion n° 3, laquelle demande à l'autorité de céans d'annuler la décision sur réclamation du 27 décembre 2022 rendue par le DSSC. Elle est irrecevable, car en vertu de l'effet dévolutif complet du recours administratif, la décision du Conseil d'Etat du 10 janvier 2024 s'est substituée de plein droit à celle de la première instance (art. 47 al. 1, 60 al.1 et 72 LPJA). Elle est ainsi seule attaquable céans et la conclusion précitée ne pourra donc être examinée qu'en ce sens qu'elle vise en réalité le prononcé administratif du Conseil d'Etat du 10 janvier 2024 (art. 72 LPJA).

### **E. 2**

A titre de moyen de preuve, la recourante a requis l'édition du dossier de la cause. Le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, comprenant celui du DSSC, ce qui satisfait à la demande de la recourante (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). Quant aux « autres moyens réservés », il s'agit d'une clause de style prohibée par la LPJA et le CPC (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4).

- 13 -

### **E. 3**

Dans un grief de nature formelle qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue. Elle reproche au Conseil d'Etat de ne pas avoir examiné son grief relatif à la violation de la LMI (cf. p. 21 du dossier).

#### **E. 3.1**

Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment qu'une décision soit motivée en fait et en droit. Néanmoins, l'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige, sans exposer et discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties. Il suffit qu'elle mentionne brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision (ATF 147 IV 249 consid. 2.4). La violation du droit d'être entendu peut être guérie devant l'instance de recours, auquel cas la décision querellée n'a pas forcément à être annulée. Cette solution, qui devrait théoriquement rester exceptionnelle, peut être envisagée pour remédier à des atteintes peu graves au droit d'être entendu, lorsque la personne concernée a la possibilité de s'exprimer devant une instance qui peut examiner librement tant les faits que la situation juridique. Cette guérison est possible, même lorsqu'il s'agit d'une violation grave du droit d'être entendu, quand le renvoi à l'instance précédente ne constituerait qu'un procédé formaliste oiseux et conduirait ainsi à des retards inutiles, incompatibles avec les intérêts de la partie concernée à un prompt jugement de la cause (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, cité p. ex. in : arrêt du Tribunal fédéral 5A\_210/2023 du 28

septembre 2023 consid. 3.4 ; ACDP A1 23 145 du 12 mars 2024 consid. 3.1).

### **E. 3.2.1**

En l'espèce, il est vrai que le Conseil d'Etat n'a pas examiné le grief relatif à la LMI formulé par la recourante, alors même qu'il était recevable (cf. supra consid. 1.5 et art. 47 LPJA ; cf. ég. p. 5 de la décision litigieuse, p. 31 du dossier). Dans sa détermination du 6 mars 2024, le Conseil d'Etat affirme que « la LMI a, sans équivoque, renoncé à réglementer l'octroi de subventions cantonales (cf. en particulier le Message concernant la loi fédérale sur le marché intérieur du 23 novembre 1994, FF 1995 I 1193 ss sous point 153.1) ». Il en déduit que « l'argument relatif à une éventuelle violation de cette loi de rang fédéral est donc manifestement irrelevante dans la présente cause (art. 59 LPJA) » et que « la violation de ce grief liée à une éventuelle violation du droit d'être entendu doit donc être rejetée ». Or, si l'autorité intimée estimait que le grief de la recourante était dénué de pertinence eu égard au champ d'application de la LMI, elle aurait dû le préciser dans sa décision, ce qu'elle n'a manifestement pas fait. En omettant

- 14 - d'analyser le grief de la recourante concernant la violation de la LMI, le Conseil d'Etat a effectivement violé son droit d'être entendue.

### **E. 3.2.2**

L'art. 1 al. 1 LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. L'art. 2 al. 1 LMI précise que toute personne a le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement. En l'occurrence, le siège social de la recourante se situe à Lausanne et elle exploite des magasins partout en Suisse. La recourante tombe dans le champ d'application personnel de la LMI et elle est donc légitimée à se plaindre d'une application erronée de cette loi. Il est incontesté que la recourante n'a pas bénéficié de l'aide cantonale mise en place par le DSSC. Ce nonobstant, son exclusion du cercle des bénéficiaires de la mesure ne l'a pas empêchée d'offrir ses produits, dans la mesure où ses magasins et son service de vente en ligne sont restés ouverts durant la période de promotion litigieuse. Une violation de la LMI s'avère donc peu évidente. Cette question peut toutefois demeurer ouverte, le recours devant être admis pour un autre motif (cf. infra consid. 4.2.2).

### **E. 3.2.3**

En réitérant son grief de violation de la LMI par le biais de son recours du 12 février 2024, la recourante a pu valablement s'exprimer et s'assurer une défense équitable. Ce grief a été examiné par le Tribunal de céans, lequel dispose, en fait comme en droit, du même pouvoir d'examen que l'autorité précédente. Partant, une violation du droit d'être entendue de la recourante a été réparée céans.

## **E. 4**

Dans un second grief, la recourante invoque une violation de l'art. 49 al. 1 Cst. (primauté et respect du droit fédéral), car elle estime que l'autorité précédente a contrevenu à « diverses normes et principes de droit fédéral », notamment à l'art. 9 Cst., lequel protège toute personne contre l'arbitraire. Elle souligne tout d'abord que les critères utilisés par le DSSC ne figurent pas dans la décision du 14 novembre 2022. Elle considère ensuite que le critère

n° 2 a été déterminé dans le seul but de l'exclure des bénéficiaires de la mesure et que ce dernier est subjectif et arbitraire. En effet, elle estime que la condition de l'inscription au registre du commerce valaisan « fleure bon le protectionnisme cantonal à la mode XIXe siècle » et que l'exigence de l'affiliation à l'association V \_\_\_\_\_ a permis de « récupérer » l'autre librairie située dans le Valais francophone, gérée alors par une société basée dans le canton de Vaud, considérée comme « suffisamment petite et respectueuse de l'autorité cantonale pour

- 15 - mériter un soutien ». Elle relève enfin que ces modalités n'ont pas été imposées aux librairies haut-valaisannes, qui sont toutes membres du groupe W \_\_\_\_\_, lequel a son siège à Zurich et n'est pas membre de l'association V \_\_\_\_\_, ce qui démontre encore le caractère « absurde » des conditions fixées.

#### **E. 4.1**

L'art. 9 Cst. énonce que toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité critiquée semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 147 II 454 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A\_766/2022 du 26 janvier 2023 consid. 3.3.2.1 ; ACDP A1 24 5 du 2 septembre 2024 consid. 4.1). L'arbitraire visant une application insoutenable de la loi (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C\_911/2022 du 8 novembre 2024 consid. 4.5.3), l'art. 9 Cst. garantit au justiciable un contrôle juridictionnel moins étendu que celui de l'art. 78 al. 1 let. a LPJA dans le cadre du recours de droit administratif. Le grief soulevé sera donc examiné à l'aune de la violation du droit au sens de cette norme de droit cantonal.

#### **E. 4.2.1**

A l'instar de la recourante, la Cour relève que les critères utilisés par le DSSC pour déterminer les librairies bénéficiaires de la mesure ne figurent pas dans la décision du 14 novembre 2022. En effet, ils ressortent uniquement du communiqué de presse du même jour, ce qui s'avère, à ce stade déjà, discutable (cf. bordereau des pièces déposées par le DSSC [ci-après : bordereau des pièces], pièce n° 3). Cette publication énumère deux critères, à savoir disposer d'un local accueillant du public (critère n° 1) et être inscrit au registre du commerce valaisan ou être affilié à l'association V \_\_\_\_\_ (critère n° 2). Ce second critère concerne exclusivement le « Valais romand », par quoi il faut comprendre les librairies situées dans la partie francophone du canton. Par la décision du 14 novembre 2022, le DSSC a souhaité soutenir les librairies sises sur le territoire cantonal et promouvoir la littérature valaisanne. En exigeant des librairies bénéficiaires qu'elles soient inscrites au registre du commerce valaisan, le communiqué de presse du même jour exclut de fait toutes les librairies exploitées sur le territoire valaisan par des entreprises dont le siège social se trouve dans un autre canton. Cette

- 16 - condition s'écarte du but poursuivi par la décision. Aussi, la formulation du critère n° 2 démontre justement le souhait du DSSC d'intégrer les librairies établies sur le territoire cantonal, sans considération de leur siège social, puisqu'il permet aux librairies non inscrites au registre du commerce valaisan, mais affiliées à l'association V \_\_\_\_\_,

d'intégrer la mesure. Le but de cette association, de siège à Lausanne, est de représenter les intérêts de ses membres et d'œuvrer en faveur du marché du livre francophone en Suisse et du livre suisse à l'étranger (cf. extrait du registre du commerce de l'association V \_\_\_\_\_ consulté sur le site internet Zefix le 28 novembre 2024). L'adhésion à cette association professionnelle est susceptible de démontrer, indirectement, un engagement de ses membres à la promotion de la branche du livre. Le DSSC n'explique toutefois pas pour quel motif les librairies affiliées à d'autres associations professionnelles, comme la recourante qui est membre du GG \_\_\_\_\_, lequel poursuit un but similaire à celui de l'association V \_\_\_\_\_ (cf. extrait du registre du commerce de l'association GG \_\_\_\_\_ consulté sur le site internet Zefix le 28 novembre 2024), sont exclues de l'aide cantonale. Le critère n° 2 opère en outre une distinction entre les régions linguistiques du canton, puisque les librairies haut-valaisannes, « toutes rattachées à la chaîne W \_\_\_\_\_ », sont directement « intégrées aux mesures de relance », sans qu'elles doivent respecter les conditions imposées aux librairies situées dans le Valais romand. Or, ni le rapport du 7 novembre 2022 du SC ni la décision du 14 novembre 2022 du DSSC, ne font état de ce traitement différencié. Quant au raisonnement du Conseil d'Etat, qui indique que les moyens et le but de la recourante la distinguent des librairies bénéficiaires, il est inexact. En effet, la Cour constate que la majorité des librairies bénéficiaires ont proposé durant la pandémie un service de livraison à domicile à leurs clients, lequel s'apparente à de la vente en ligne, ce qui leur a permis de poursuivre leur activité (cf. site internet [https://www.\[\\_\\_\\_\\_\\_\]](https://www.[_____]) ; cf. aussi : [https://www.\[\\_\\_\\_\\_\\_\]](https://www.[_____]), consultés pour la dernière fois le 28 novembre 2024). Aussi, à l'heure actuelle, plusieurs de ces librairies offrent, comme la recourante, un service de vente en ligne ([https://\[\\_\\_\\_\\_\\_\]](https://[_____]): [https://www.\[\\_\\_\\_\\_\\_\]](https://www.[_____]) [https://www.\[\\_\\_\\_\\_\\_\]](https://www.[_____]), consultés pour la dernière fois le 28 novembre 2024). A l'instar de la recourante, plusieurs des librairies bénéficiaires poursuivent un but qui ne se cantonne pas à l'exploitation d'une librairie (cf. extrait du registre du commerce de la librairie R \_\_\_\_\_ consulté sur le site internet Zefix le 28 novembre 2024). L'une d'entre elles poursuit par ailleurs un but en tout point identique

- 17 - à celui de la recourante (cf. extrait du registre du commerce de la librairie du Q \_\_\_\_\_ Sàrl consulté sur le site internet Zefix le 28 novembre 2024). Dans son argumentaire concernant la conformité au droit du critère n° 2, le Conseil d'Etat se réfère à plusieurs reprises à un « autre » critère, soit l'« indépendance » des librairies bénéficiaires (cf. p. 34 du dossier). La Cour relève que, si cette condition est, certes, évoquée dans le rapport du 7 novembre 2022 du SC, elle ne figure pas dans la décision du 14 novembre 2022 ou dans le communiqué de presse du même jour. Cela étant, l'autorité intimée ne pouvait pas considérer cet élément comme un critère de sélection, étant du reste précisé que la notion d'« indépendance » n'a jamais été définie. Dans tous les cas, s'il devait être retenu, cet élément constituerait un critère spécifique ne permettant pas d'évaluer le bien-fondé des autres critères énumérés.

#### **E. 4.2.2**

Le principe de la liberté économique, garanti par les art. 27 et 94 Cst., comprend une garantie d'égalité entre personnes appartenant à la même branche économique et offre une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. Il découle de ce principe que les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre concurrents directs, soit les membres de la même branche économique qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins, sont prohibées (arrêt du Tribunal fédéral

2D\_19/2023 du 3 avril 2024 consid. 4.1). En l'espèce, l'aide cantonale allouée est intervenue directement dans le jeu de la libre concurrence entre les acteurs économiques de la même branche. En effet, comme examiné supra (cf. consid. 4.2.1), la recourante et les librairies bénéficiaires poursuivent le même but et proposent à leurs clients la même offre, à savoir la vente de livres. Aussi, elles opèrent toutes sur le territoire valaisan, où elles possèdent des locaux, et s'adressent au même public. Le fait que la recourante, qui constitue une « chaîne » de librairies, possède également des magasins hors du canton, est sans importance, dans la mesure où cette particularité ne démontre pas qu'elle ait moins souffert des effets de la pandémie de coronavirus, étant du reste précisé que les notions de chiffre d'affaires ou de bénéfice ne constituaient pas un critère de sélection. Quant au fait que d'autres acteurs culturels ont été écartés de la mesure, cela ne justifie pas la différence de traitement opérée au droit de la recourante. Cela étant, et nonobstant la marge de manœuvre du DSSC, cette mesure devait respecter l'art. 27 Cst. Or, on vient de le voir, le critère n° 2 énumère des conditions opérant une distinction infondée entre les différents acteurs de la branche du livre, ce qui contrevient aux articles 27 et 36 Cst. La fixation de ce critère a possiblement desservi la recourante, puisque, contrairement aux librairies bénéficiaires, elle n'a pas pu offrir à ses clients des livres d'auteurs valaisans,

- 18 - ce qui l'a rendue, à tout le moins pendant la période de promotion, probablement moins « attrayante » auprès des acheteurs. Par conséquent, cette mesure viole le principe de la liberté économique. Cette anomalie n'a pas échappé au DSSC qui, après avoir été rendu attentif à ce point par la recourante, a décidé, le 2 décembre 2022, « suite à l'intervention de certains acteurs et après analyse de la situation », d'adapter la mesure dans le Haut-Valais, en offrant à chaque personne se rendant à une séance de cinéma payante à Brigue, Viège et Zermatt ou à une représentation dans l'un des deux théâtres du Haut-Valais un livre d'un auteur haut-valaisan (cf. bordereau de pièces, pièces nos 14 et 15). Or, cette « adaptation » n'a en rien supprimé l'inégalité de traitement opérée, puisque les livres offerts aux clients des cinémas et théâtres haut-valaisans ont été achetés par le DSSC aux librairies haut-valaisannes listées dans le communiqué de presse du 14 novembre 2022, tel que cela ressort du rapport du 2 décembre 2022 du SC (« Nous proposons d'acheter les ouvrages dans les U \_\_\_\_\_ du Haut-Valais » ; cf. bordereau de pièces, pièce no 14). La décision litigieuse, qui confirme la légalité de la décision du DSSC du 14 novembre 2022, viole donc l'art. 27 Cst. Par conséquent, ce grief est pertinent et son admission entraîne celle du recours, sans qu'il soit nécessaire d'évaluer le solde des arguments développés de part et d'autre (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

## **E. 5**

Selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (ATF 141 II 113 consid. 1.7, cité par ex. in arrêt du Tribunal fédéral 9C\_513/2023 du 8 avril 2024 consid. 1.1). A travers sa conclusion n° 4, la recourante requiert du Tribunal de céans, qu'il constate « qu'elle a été exclue de manière illicite de la liste des librairies concernées par la mise en œuvre de la décision du DSSC du 14 novembre 2022 ». La mesure contestée a déployé ses effets sur une durée limitée, à savoir du 15 novembre 2022 au 24 décembre 2022, malgré le recours déposé à l'encontre de la décision du DSSC du 14 novembre 2022. Dans ces circonstances, seule une conclusion en constatation était envisageable pour la recourante, car la décision initialement contestée, à savoir celle du

DSSC, ne déploie plus d'effets sur les droits et/ou les obligations des destinataires visés, ce qui constitue l'élément propre à la décision formatrice, et son annulation, par le biais de l'annulation de la décision du

- 19 - Conseil d'Etat (cf. supra consid. 1.6), serait, partant, vaine (BELLANGER, in Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, no 122 ad art. 5 PA). Par conséquent, cette conclusion, recevable, est admise.

## **E. 6**

Vu l'issue de la cause, les frais sont remis (art. 89 al. 4 LPJA). La recourante, qui obtient gain de cause et a pris une conclusion en ce sens, a droit à une indemnité de dépens à la charge de l'Etat (art. 91 al. 1 LPJA). Eu égard à l'activité déployée par son mandataire, qui a principalement consisté en la rédaction du recours au Conseil d'Etat du 31 janvier 2023 (20 pages) suivi d'un courrier du 25 avril 2023 (une page), d'une détermination du 30 mai 2023 (onze pages), d'un courrier du 30 novembre 2023 (une page) et du recours au Tribunal de céans du 12 février 2024 (23 pages), les dépens seront arrêtés pour les deux instances de recours à 2800 francs (TVA et débours compris ; art. 4, 37 al. 2 et 39 LTar).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.