

A1 25 79

ARRÊT DU 10 SEPTEMBRE 2025

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

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Frédéric Fellay, juges,

en la cause

X _____ SA, recourante, représentée par Maître Marcel-Henri Gard, avocat à Sierre

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, agissant par le Service immobilier et patrimoine du Département des finances et de l'énergie, à Sion

(marché public ; révocation de la décision d'adjudication)

recours de droit administratif contre la décision du 30 avril 2025

Faits

A. Par avis publié le xx.xx.xxxx au Bulletin officiel (B. O.), l'Etat du Valais, par le Service immobilier et patrimoine (SIP), a lancé un appel d'offres en procédure ouverte pour les travaux de ferblanterie (CFC 222) et de couverture (CFC 224) du A _____ à B _____. Les travaux consistaient en l'aménagement d'une toiture constituée de plusieurs couches désolidarisées (panneau bois, isolation thermique, étanchéité, couverture).

Le 31 mai 2022, deux offres ont été ouvertes pour ce marché. Parmi celles-ci figurait celle de X _____ SA du 24 mai 2022, d'un montant de 1'526'425 fr. 80.

B. Par décision du 29 mars 2023, le Conseil d'Etat a adjugé le marché à X _____ SA pour un montant corrigé de 1'944'233 fr. 90. Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours.

Par un courriel du 11 mars 2024, C _____ SARL, le bureau d'architectes auteur du projet (ci-après : le bureau d'architectes), a informé X _____ SA que le Conseil d'Etat souhaitait remplacer le concept de toiture mis en soumission par des panneaux « sandwich », qui intégraient l'ensemble de la toiture (isolation, étanchéité, couverture), en un seul élément. Le bureau d'architectes a également précisé que cette modification n'altérerait pas la conception initiale du projet et entraînait uniquement une adaptation de la charpente.

D'avril à juillet 2024, le bureau d'architectes et X _____ SA ont échangé plusieurs courriels concernant le nouveau projet de toiture. Ils se sont également rencontrés à plusieurs reprises.

Le 2 juillet 2024, X _____ SA a communiqué au SIP une offre de 2'056'731 fr. 25 établie suite à l'ajustement requis qui se présentait de la manière suivante :

Installations de chantier :	29'500 fr.
Travaux préparatoires :	198'538 fr.
Travaux en régie :	21'000 fr.
Travaux d'étanchéité :	279'336 fr.
Travaux de ferblanterie :	169'713 fr.
Travaux de couverture :	263'376 fr.
Total brut :	1'961'463 fr.
Rabais (3%)	1'902'619 fr. 10

TVA (8.10%)	2'056'731 fr. 25
Total net CHF	2'056'731 fr. 25

Le 4 juillet 2024, D _____, entreprise assurant la direction des travaux, a indiqué à X _____ SA que son offre du 2 juillet 2024 « paraissait en ordre ».

De septembre 2024 à janvier 2025, le bureau d'architectes et X _____ SA ont discuté de plusieurs points de détail relatifs à la réalisation de la toiture (fixation des panneaux avec des équerres, entraxes des chevrons métalliques, sécurisation du chantier, etc.).

Le 21 mars 2025, X _____ SA a transmis au SIP une nouvelle offre de 2'931'792 fr. 10 détaillée comme suit :

Installations de chantier :	226'300 fr.
Travaux préparatoires :	520'952 fr.
Travaux en régie :	230 fr.
Travaux d'étanchéité :	745'285 fr.
Travaux de ferblanterie :	302'369 fr.
Travaux de couverture :	945'180 fr.
Sécurité/ligne de vie :	55'674.80 fr.
Total brut :	2'795'990 fr. 80
Rabais (3%)	2'712'111 fr. 10
TVA (8.10%)	2'931'792 fr. 10
Total net CHF	2'931'792 fr. 10

Le 27 mars 2025, le SIP a refusé l'offre du 21 mars 2025 et a sommé X _____ SA de confirmer dans un délai de 5 jours celle du 2 juillet 2024. Il a expliqué que depuis mars 2024, le projet n'avait subi aucune modification, de sorte que la différence de prix entre les offres des 2 juillet 2024 et 21 mars 2025 était infondée.

Le 1^{er} avril 2025, X _____ SA a transmis au SIP deux offres de 335'190 fr. 10 et 2'596'602 francs. La première se référait aux « points du devis du 21 mars 2025 portant sur les positions de la soumission de mai 2022 », tandis que la seconde concernait le « solde relatif aux modifications du projet intervenues depuis la soumission de mai 2022 ».

Le 8 avril 2025, X _____ SA a confirmé au SIP l'offre du 21 mars 2025.

C. Le 17 avril 2025, le SIP a résilié avec effet immédiat le contrat d'entreprise liant le Conseil d'Etat à X _____ SA en raison de la hausse de prix intervenue. Il a considéré que cette augmentation était injustifiée et avait entraîné une rupture du lien de confiance. Le SIP a également informé X _____ SA que la révocation de la décision d'adjudication du 29 mars 2023 serait prononcée ultérieurement. Le même jour, X _____ SA a pris « acte de la volonté de révoquer la décision d'adjudication du 29 mars 2023 » et a indiqué au SIP que le montant offert le 21 mars 2025 résultait des « nouvelles commandes » requises.

D. Par décision du 30 avril 2025 expédiée le 7 mai 2025, le Conseil d'Etat a révoqué la décision d'adjudication du 29 mars 2023.

E. Le 26 mai 2025, X _____ SA a recouru céans à l'encontre de ce prononcé en formulant les conclusions suivantes :

« À titre préliminaire:

1. Octroyer l'effet suspensif au présent recours, en ce sens que la décision de révocation rendue le 30 avril 2025 soit privée de tout effet juridique exécutoire pendant toute la durée de la procédure de recours et ce jusqu'au prononcé définitif du jugement ;
2. Interdire au Conseil d'Etat du canton du Valais ainsi qu'à toute autre autorité ou entité publique concernée de procéder à une nouvelle adjudication du marché public litigieux ou de prendre toute mesure tendant à attribuer les travaux CFC 222/224 (Ferblanterie / Couverture — A _____) à un tiers pendant l'instruction du présent recours ;

Au fond:

1. Admettre le présent recours et, partant, annuler la décision du Conseil d'Etat du 30 avril 2025 par laquelle l'adjudication du 29 mars 2023 portant sur le marché CFC 222/224 — A _____ a été révoquée, ladite décision devant être déclarée nulle et sans effet ;
2. Maintenir la validité de l'adjudication du 29 mars 2023 en faveur de X _____ SA, la recourante demeurant adjudicataire légitime du marché public précité, avec toutes les conséquences de droit qui en découlent ;
3. Subsidiairement, pour le cas où la Cour estimerait qu'un retour au *statu quo ante* ne peut être ordonné, constater que la décision du 30 avril 2025 est entachée d'illégalité et a porté atteinte aux droits de la recourante, notamment à sa confiance légitime et à son droit à une procédure régulière, ce constat devant, le cas échéant, servir de fondement à une action en réparation du préjudice subi ;
4. Ordonner toute mesure d'instruction que la Cour jugera utile à la manifestation de la vérité, notamment la production intégrale du dossier administratif par le Conseil d'Etat, incluant l'ensemble des documents d'adjudication et échanges intervenus avec la recourante, ainsi que, le cas échéant, une expertise indépendante sur l'origine et la justification technique de l'augmentation des coûts invoquée ;
5. Statuer sur les frais et dépens conformément au droit, en mettant, le cas échéant, les frais de procédure à la charge de l'autorité intimée et en allouant à la recourante une pleine indemnité de dépens pour la sauvegarde de ses droits. »

A l'appui de ses conclusions, X _____ SA s'est plainte d'une violation de son droit d'être entendue aux motifs que le Conseil d'Etat ne l'avait pas invitée à se déterminer avant le prononcé de la décision litigieuse et que cette dernière n'était pas suffisamment motivée. Au fond, elle a longuement disserté sur la question de savoir si un contrat d'entreprise avait bien été conclu. Elle a considéré qu'en tout état de cause, la résiliation du 17 avril 2025 était illicite dans la mesure où le prix offert le 21 mars 2025 était fondé puisqu'il résultait de prétentions supplémentaires du Conseil d'Etat. Elle a également soutenu que la révocation prononcée était contraire au droit dès lors qu'elle ne reposait sur aucun des motifs énumérés à l'art. 44 AIMP. Enfin, elle a souligné que la décision contestée dérogeait à plusieurs principes généraux du droit administratif (principe de la proportionnalité, de l'égalité de traitement, de la transparence, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire). Sous le chapitre des moyens de preuve (chiffre IV du mémoire, p. 33), elle a requis l'édition par le Conseil d'Etat du dossier complet de la cause.

Par ordonnance du 12 juin 2025, la Cour de céans a octroyé au recours un effet suspensif à titre préprovisionnel.

Le 3 juillet 2025, le Conseil d'Etat a déposé le dossier complet de la cause et a proposé de rejeter le recours. Il a souligné que les parties avaient conclu un contrat d'entreprise, à tout le moins par actes concluants. Il a relevé que la résiliation de ce contrat était fondée, car elle reposait sur la hausse de prix communiquée le 21 mars 2025 qui était injustifiée et avait entraîné une rupture du lien de confiance. Ces mêmes motifs étaient à l'origine de la révocation intervenue le 30 avril 2025, laquelle se fondait sur l'art. 44 AIMP. L'autorité précédente a également précisé qu'avant de révoquer l'adjudication, elle avait invité X _____ SA à retirer son offre du 21 mars 2025 et à confirmer celle du 2 juillet 2024. Ce faisant, la décision litigieuse respectait le principe de la proportionnalité et était conforme au droit.

Le 11 juillet 2025, X _____ SA a répliqué. Elle a soutenu qu'aucun contrat d'entreprise n'avait été conclu entre les parties faute d'accord intervenu sur le prix. Dès lors, le Conseil d'Etat ne pouvait pas se baser sur la résiliation du contrat d'entreprise pour justifier la révocation prononcée.

Le 25 juillet 2025, X _____ SA a informé la Cour de céans qu'elle avait constaté « une exécution partielle du marché » nonobstant l'effet suspensif octroyé à titre préprovisionnel le 12 juin 2025. Elle a prié la Cour d'ordonner au Conseil d'Etat la cessation de toute activité en lien avec le lot CFC 222/224.

Le 8 août 2025, le Conseil d'Etat a relevé que l'effet suspensif octroyé ne lui interdisait pas d'entreprendre les travaux concernés dans la mesure où le recours du 26 mai 2025 concernait la révocation de l'adjudication et non la décision d'adjudication en elle-même.

Considérant en droit

1.

1.1 La révocation est une décision qui peut être contestée césans dans un délai de 20 jours dès sa notification (art. 52 al. 1, 53 al. 1 let. f, 56 al. 1 et 64 al. 1 AIMP ; cf. ég. art. 18 al. 1 LcAIMP ; pour l'application du nouveau droit : cf. arrêt du Tribunal fédéral 2D_4/2025 du 28 avril 2025 consid. 3.3.1 et ACDP A1 24 56 du 5 juillet 2024 consid. 1.2 et 1.3). Déposé le 26 mai 2025 contre la décision de révocation du 30 avril 2025 expédiée le 7 mai 2025, le recours du 26 mai 2025 intervient dans le délai légal. En tant que destinataire de la décision litigieuse, la recourante dispose d'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).

1.2 La conclusion n° 1 du mémoire de recours tend à l'annulation de la décision contestée et ajoute que « cette décision devant être déclarée nulle et sans effet » (cf. dossier du TC, p. 36). Cette référence à la nullité ne constitue manifestement qu'une précision mal formulée de la demande d'annulation. A supposer qu'il s'agisse d'une conclusion distincte tendant à la nullité, celle-ci devrait être déclarée irrecevable faute de répondre aux exigences de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA).

1.3 Le recours est présenté de manière décousue et prolix. En outre, il est truffé, au même titre que la réplique, de références jurisprudentielles totalement étrangères aux questions juridiques auxquelles les arrêts en question seraient censés se rapporter (p. ex. ATF 131 II 627 [p. 11 du mémoire], qui relève d'un contentieux fiscal dans le domaine de la prévoyance professionnelle, arrêt du Tribunal fédéral 2C_407/2014 du 6 août 2015 [*recte* : 7 mai 2014, p. 2 de la réplique], qui est un arrêt d'irrecevabilité sanctionnant un recours insuffisamment motivé ou encore ACDP A1 18 6 du 18 mars 2022 [*recte* : 23 août 2018, p. 11 du mémoire], qui tranche un litige en matière d'indemnité d'expropriation). Le recourant cite par ailleurs nombre de considérants qui n'existent tout simplement pas dans les arrêts concernés (p. ex. consid. 4.3 de l'ATF 145 II 130 [p. 4 de la réplique], consid. 5.3 de l'arrêt du Tribunal fédéral 2D_43/2015 [p. 15 de la réplique], consid. 10.3.2 de l'ATF 139 II 185 et consid. 2.2.1 de l'ATF 138 II 162 [p. 17 de la réplique]). Ces constats ne

manquent pas d'étonner le Tribunal, ce d'autant que le recours émane d'un mandataire professionnel.

Au surplus, l'on constate que la recourante discute longuement de la question de savoir si un contrat d'entreprise a été conclu et conteste au demeurant sa résiliation intervenue le 17 avril 2025 en se prévalant de plusieurs dispositions du CO (art. 364 ss CO ; cf. dossier du TC, p. 8-10 et p. 16-22). Ces problématiques relèvent cependant du droit privé et il n'appartient pas à la Cour de céans d'examiner ces questions (cf. art. 72 al. 1 LPJA *a contrario*). Le litige porte, en effet, exclusivement sur la légalité de la révocation de l'adjudication, soit sur une question de droit public. L'on se limitera sur ce point à constater que l'adjudicateur a, le 17 avril 2025, résilié le contrat de droit privé selon lui valablement conclu (cf. dossier du TC, p. 253 et 254), circonstance qui n'exclut en toute hypothèse pas une révocation subséquente de l'adjudication (cf. POLTIER, Droit des marchés publics, 2^e éd. 2023, n° 712, p. 343 et note de bas de page 1238 en p. 339)

1.4 Nonobstant les importantes réserves émises ci-dessus, la Cour parvient à identifier trois griefs principaux qui seront examinés ci-après (violations du droit d'être entendu, de l'art. 44 AIMP et de plusieurs principes généraux de droit administratif). Dans cette mesure, il convient d'entrer en matière.

1.5 Dans ce contentieux, le Tribunal s'en tient aux griefs que la recourante a motivés dans les formes prescrites par la loi (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA) et ne statue que sur la légalité de la décision attaquée non sur son opportunité (art. 56 al. 4 AIMP). A cela s'ajoute qu'en matière de marchés publics, le pouvoir adjudicateur dispose d'une grande liberté d'appréciation lors de l'adjudication ou d'autres décisions. Ainsi, le Tribunal ne saurait substituer d'emblée son appréciation à celle du pouvoir adjudicateur, seul l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation devant être sanctionné (cf. ATF 143 II 120 consid. 7.2 cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 2D_1/2024 du 1^{er} mars 2024 consid. 3.4 ; POLTIER, *op.cit.*, n° 856, p. 403). En revanche, l'autorité judiciaire n'a pas à faire preuve de la même retenue lors du contrôle des règles de procédure en matière de marchés publics (cf. ATF 141 II 353 consid. 3).

2.

2.1 Faisant usage d'un droit que la loi lui reconnaît (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA), la recourante a sollicité l'administration de plusieurs moyens de preuve. Ceux-ci ne seront pris en considération que s'ils apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. En effet, l'autorité de décision peut se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent

établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsque cette autorité arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1).

2.2 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a produit l'intégralité de son dossier, ce qui satisfait à la demande de la recourante. Dans ses allégués, la recourante sollicite également l'interrogatoire des parties. La Cour estime que l'administration de ce moyen de preuve est superflue. En effet, les parties ont eu tout loisir de s'exprimer par écrit et d'exposer ainsi tous les faits et arguments qu'elles jugeaient pertinents. Enfin, dans ses conclusions, la recourante a requis, « le cas échéant », la réalisation d'une expertise « sur l'origine et la justification technique de l'augmentation des coûts » (cf. conclusion n° 4 du mémoire de recours, dossier du TC, p. 36). Cette expertise n'est pas mentionnée dans le chapitre IV consacré aux moyens de preuve. En outre, elle ne se rapproche d'aucun allégué du recours. La recourante semble ainsi s'être simplement réservée la possibilité de requérir formellement la mise en œuvre d'une expertise, ce qui s'apparente à une clause de style inadmissible (cf. p. ex. ACDP A1 24 116 du 18 mars 2025 consid. 2 et les références). Dans tous les cas et ainsi qu'il ressort des considérants suivants de l'arrêt, ce moyen de preuve n'apparaît pas utile à la résolution du litige, le dossier comportant toutes les pièces nécessaires pour statuer.

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 tout d'abord au Conseil d'Etat de ne pas lui avoir octroyé la possibilité de se déterminer avant de révoquer la décision d'adjudication du 29 mars 2023. Elle considère ensuite que la décision litigieuse n'est pas suffisamment motivée au sens de l'art. 51 al. 2 AIMP puisqu'elle ne se réfère pas à l'art. 44 AIMP.

3.1 Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1). Le droit d'être entendu garantit également qu'une décision soit motivée en fait et en droit. L'autorité peut néanmoins 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). En droit des marchés publics, cette exigence de motivation est concrétisée à l'art. 51 al. 2 AIMP, qui précise que les décisions sujettes à recours doivent être sommairement motivées et indiquer les voies de droit.

3.2 En l'espèce, la décision litigieuse a été précédée de plusieurs échanges écrits. En effet, le 27 mars 2025, le SIP a rejeté l'offre de la recourante du 21 mars 2025 et l'a sommée de confirmer celle du 2 juillet 2024. Il lui a également indiqué qu'il agirait « par toutes les voies de droit utiles » (cf. dossier du TC, p. 297-298). Le 1^{er} avril 2025, la recourante a transmis à l'adjudicateur deux offres censées expliquer celle du 21 mars 2025 (cf. dossier du TC, p. 211-224). Le 8 avril 2025, elle a confirmé son offre du 21 mars 2025, ce qui a conduit à la résiliation du contrat d'entreprise par l'adjudicateur le 17 avril 2025. A cette occasion, l'autorité précédente a également informé la recourante que la révocation de la décision d'adjudication interviendrait ultérieurement. Dès lors, la recourante ne pouvait pas ignorer qu'une décision allait être rendue et il lui était loisible de se déterminer à ce sujet. Elle a d'ailleurs saisi cette opportunité le 17 avril 2025 puisqu'elle a écrit au SIP « avoir pris note de l'intention de révoquer la décision d'adjudication » et lui a indiqué que le montant offert le 21 mars 2025 provenait de l'adaptation du projet sollicitée par l'adjudicateur. Pour tous ces motifs, la recourante ne saurait être suivie lorsqu'elle affirme que l'autorité précédente ne lui a pas donné l'occasion de se déterminer. La décision litigieuse mentionne que le refus de la recourante d'exécuter les travaux au prix de son offre du 2 juillet 2024 et la hausse significative et injustifiée des coûts occasionnée ont entraîné une rupture du lien de confiance, qui constitue un juste motif de révocation au sens de l'art. 44 AIMP (cf. dossier du TC, p. 41). Dès lors, la décision contestée expose de manière claire son fondement et satisfait aux exigences de motivation (cf. *supra* consid. 3.1). Contrairement à ce que prétend la recourante, l'absence de référence expresse à l'art. 44 AIMP n'apparaît pas problématique dans la mesure où la loi n'impose pas à l'adjudicateur de reproduire cette base légale et que les motifs de révocation ont été clairement indiqués, ce qui a d'ailleurs permis à la recourante de recourir valablement céans (cf. dossier du TC, p. 2-37).

Partant, le grief de violation du droit d'être entendu est rejeté.

4. Dans un second grief, la recourante soutient que la décision litigieuse est contraire au droit, car l'argument invoqué par le Conseil d'Etat, à savoir une rupture du lien de confiance, ne correspondrait pas à l'un des motifs de révocation énumérés, selon elle de manière exhaustive, à l'art. 44 AIMP. De plus, elle estime que le prix offert le 21 mars 2025 était justifié puisqu'il découlait de modifications sollicitées par le Conseil d'Etat au début de

l'année 2025 et du renchérissement intervenu sur le marché de la construction depuis l'offre du 24 mai 2022.

4.1 L'art. 44 AIMP mentionne plusieurs situations qui permettent à l'adjudicateur d'exclure un soumissionnaire de la procédure d'adjudication, de le radier d'une liste ou de révoquer une adjudication. Les motifs énumérés de manière exhaustive à l'art. 44 al. 1 doivent être avérés pour motiver une telle sanction. L'al. 2 recense, de manière exemplative, des circonstances qui appellent des mesures dès que l'on dispose d' « indices suffisants » quant à leur existence (Message type concernant la révision de l'Accord intercantonal sur les marchés publics [AIMP] du 15 novembre 2019 [ci-après : Message type concernant la révision de l'AIMP], version 1.3 du 8 septembre 2022, p. 94 ; sur le caractère non exhaustif de la liste cf. POLTIER, *op. cit.*, n° 702, p. 338 et DIEBOLD/KELLER/KREIS/TANNER, Aufsichinstrumente im revidierten Beschaffungsrecht *in* : ZUFFEREY et al. [éd.], Marchés publics 2020, Zurich/Bâle/Genève 2020, n° 34 p. 330).

Dans le cadre de l'exécution d'un marché public, la collaboration entre l'adjudicateur et le soumissionnaire suppose une relation de confiance et si cette confiance est brisée ou sérieusement menacée, l'adjudicateur ne devrait pas être contraint de collaborer avec le soumissionnaire concerné (cf. BEYELER, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, n° 2742, p. 1503). L'adjudicateur ne peut toutefois pas exclure un soumissionnaire sur la base d'un simple soupçon et il est tenu de clarifier ce dernier et d'évaluer soigneusement les éventuelles preuves. Le principe de la proportionnalité et l'interdiction du formalisme excessif doivent être respectés. Ces exigences sont d'autant plus indiquées que l'adjudicateur pourrait, dans la plupart des cas, exclure un soumissionnaire de la procédure, le radier d'une liste ou révoquer une adjudication sur la base de seuls soupçons. Dans ce contexte, les adjudicateurs disposent d'un large pouvoir d'appréciation (Message type concernant la révision de l'AIMP, p. 94 ; POLTIER, *op. cit.*, n° 710, p. 341).

4.2

4.2.1 En l'occurrence, le marché litigieux a été modifié après la décision d'adjudication du 29 mars 2023, ce qui n'est pas contesté, et la recourante a été informée de ce changement au mois de mars 2024 (cf. dossier du TC, p. 125-128). Après plusieurs échanges de mars à juin 2024 avec le bureau d'architectes, la recourante a transmis à l'adjudicateur une offre révisée d'un montant de 2'056'731 fr. 25 le 2 juillet 2024, qui a été acceptée par la direction des travaux le 4 juillet 2024 (cf. recours du 26 mai 2025, allégué n° 12, dossier du TC, p. 4 et p. 295). Cette offre se référait expressément au nouveau concept de toiture et ne comportait aucune réserve quant à un éventuel caractère provisoire

(cf. offre du 2 juillet 2024, position n° 6 « panneau sandwich pour toiture IN OPTIMA CP160 », dossier du TC, p. 197). Elle revêtait donc un caractère ferme et définitif. Dès lors, l'adjudicateur pouvait légitimement considérer que le montant de 2'056'731 fr. 25 ne serait pas modifié ultérieurement. Ce nonobstant, le 21 mars 2025, la recourante a communiqué à l'adjudicateur une nouvelle offre arrêtées à 2'931'792 fr. 10. Selon elle, ce montant résultait de « nouvelles exigences techniques » imposées par l'adjudicateur en début d'année 2025 (cf. recours du 26 mai 2025, allégué n° 19, dossier du TC, p. 4).

A compter du 2 juillet 2024, le bureau d'architectes et la recourante ont échangé de nombreux courriels et se sont rencontrés lors de séances (cf. dossier du TC, p. 125, 139, 141, 145-146, 149-151, 160-168 et 171). Leurs discussions concernaient l'ajustement du projet et la réalisation des travaux à effectuer (renseignements sur les caractéristiques des matériaux et la sécurisation du chantier, coordination avec les autres corps de métier, teinte des panneaux « sandwich », correction des plans, etc., cf. dossier du TC, p. 125-189). Aucune pièce versée au dossier ne démontre que l'adjudicateur a formulé une nouvelle demande depuis celle de mars 2024. Cette observation est confirmée par la liste des travaux déposée ceans qui recense le type de travail et les heures accomplies par la recourante depuis l'élaboration de son offre du 24 mai 2022 jusqu'à la confirmation du 8 avril 2025 (cf. dossier du TC, p. 190). Ce tableau mentionne l'établissement et la finalisation d'un « devis estimatif selon les positions de la soumission initiale de 2022 et l'ajout des nouveaux éléments de couverture » les 1^{er} et 2 juillet 2024. Les lignes suivantes énumèrent les séances intervenues avec le bureau d'architectes, des fournisseurs et les adjudicataires des autres lots ainsi que l'« étude des détails » et l'« élaboration des plans ». Ces éléments se rapportent manifestement à la mise en œuvre du marché suite à l'acceptation de l'offre du 2 juillet 2024 et n'évoquent pas une modification ultérieure du projet. D'ailleurs, après l'« ajout des nouveaux éléments de couverture » consigné le 1^{er} juillet 2024, la liste des travaux ne répertorie aucune nouvelle requête de l'adjudicateur (cf. dossier du TC, p. 190). Dès lors, contrairement à ce qu'affirme la recourante, on ne peut pas retenir l'existence de « nouvelles exigences techniques » imposées par l'adjudicateur en début d'année 2025.

Au surplus, la recourante ne prétend pas que la hausse de prix provient des 182 heures consacrées au marché depuis le 2 juillet 2024 (cf. liste des travaux, dossier du TC, p. 190). Quoi qu'il en soit, ces heures ne sauraient justifier une augmentation de 875'060 fr. 85. ($2'931'792 \text{ fr. } 10 - 2'056'731 \text{ fr. } 25 = 875'060 \text{ fr. } 85$). En effet, une offre inclut généralement le temps nécessaire à son exécution lorsque celle-ci intervient dans un contexte usuel. Même s'il fallait retenir l'inverse, la hausse de prix supposerait une

facturation des heures effectuées selon un taux horaire de 4808 fr. 02/heure, ce qui apparaît irréaliste ($875'060 \text{ fr. } 85 / 182 = 4808 \text{ fr. } 02$). Du reste, les heures inscrites pour l'élaboration des plans sont inexactes puisque ces derniers ont été modifiés par le bureau d'architectes (cf. dossier du TC, p. 144, 175, 181 et 188). Les offres du 1^{er} avril 2025 supposées justifier celle du 21 mars 2025 n'apparaissent pas pertinentes non plus. En effet, la recourante explique que le montant de 2'931'792 fr. 10 comprend les « positions de la soumission de mai 2022 », d'une valeur de 335'190 fr. 10, et les « modifications intervenues depuis mai 2022 », d'un montant de 2'596'602 fr. (cf. recours du 26 mai 2025, allégués n^{os} 21 et 22, dossier du TC, p. 4). Or, l'offre initiale, qui s'élevait à 1'526'425 fr. 80, corrigée par l'adjudicateur à 1'944'233 fr. 90, ne coïncide en rien avec le montant de 335'190 fr. 10 évoqué par la recourante. Du reste, le montant de 2'596'602 fr. est sensiblement plus élevé que l'offre initiale alors qu'il est censé ne représenter qu'une modification accessoire, ce qui apparaît totalement incohérent.

En définitive, une comparaison des offres des 2 juillet 2024 et 21 mars 2025 démontre que l'augmentation du prix ne résulte pas d'un renchérissement du coût des matériaux. En effet, l'offre du 21 mars 2025 contient de nouveaux postes et se réfère à des dimensions différentes de celle du 2 juillet 2024 (ml, m², nombre de pièces, etc., cf. dossier du TC, p. 191-210).

Pour tous ces motifs, la recourante, qui supporte le fardeau de la preuve, ne parvient pas à démontrer que le prix offert le 21 mars 2025 est fondé.

4.2.2 Il convient désormais d'examiner si cette augmentation de prix injustifiée constitue un motif légitime de révocation au sens de l'art. 44 AIMP. La rupture du lien de confiance invoquée par le Conseil d'Etat ne figure, certes, pas à l'art. 44 AIMP. Ce nonobstant, comme relevé *supra* (cf. consid. 4.1), l'al. 2 de cette disposition est formulé de manière exemplative et permet à l'adjudicateur de se prévaloir d'autres raisons que celles listées. A titre d'exemple, le Message type concernant la révision de l'AIMP évoque en particulier la rupture de la relation de confiance entre l'adjudicateur et l'adjudicataire. Or, on peut aisément comprendre que l'adjudicateur se soit senti floué par l'offre du 21 mars 2025 d'un montant de 2'931'792 fr. 10, neuf mois après avoir validé une offre révisée d'un montant de 2'056'731 fr. 25 et alors que le marché était inchangé depuis. Comme examiné *supra* (cf. consid. 3.2), après la réception de l'offre litigieuse, l'adjudicateur a offert à la recourante la possibilité d'expliquer son offre. Il lui a également proposé d'exécuter le marché conformément à l'offre du 2 juillet 2024. La recourante s'est contentée de confirmer son offre du 21 mars 2025 en se fondant sur de prétendues nouvelles exigences de l'adjudicateur, qui ne sont pas avérées (cf. *supra* consid. 4.2.1). Elle a refusé d'honorer son

offre du 2 juillet 2024. Face à ce comportement et au vu de l'ampleur de la hausse de prix sollicitée, l'adjudicateur, qui doit veiller à une utilisation parcimonieuse des deniers publics (art. 2 al. 1 let. a AIMP), était en droit de révoquer la décision d'adjudication, étant rappelé son large pouvoir d'appréciation en la matière.

Par conséquent, le grief de violation de l'art. 44 AIMP apparaît mal fondé.

5. Dans un troisième grief, la recourante considère que la décision litigieuse contrevient à plusieurs principes généraux du droit administratif (principe de la proportionnalité, de l'égalité de traitement, de la transparence, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire).

5.1 En matière de marchés publics, le Message type concernant la révision de l'AIMP précise à propos de l'exclusion et de la révocation évoquées à l'art. 44 AIMP que l'adjudicateur est tenu de respecter le principe de la proportionnalité et de l'interdiction du formalisme excessif (cf. Message type concernant la révision de l'AIMP, p. 86). Le principe de la proportionnalité garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit ; ATF 149 I 49 consid. 5.1 cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_182/2023 du 16 août 2024 consid. 4.1.1).

Découlant directement des art. 5 al. 3 et 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 celles-ci (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 cité par ex. *in* arrêt du Tribunal fédéral 1C_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 4.1).

Selon l'art. 8 al. 1 Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré par cette disposition lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 146 II 56 consid. 9.1). La protection de l'égalité et celle contre l'arbitraire sont étroitement liées. Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. si elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou heurte de manière choquante le sentiment de la

justice et de l'équité, non seulement dans ses motifs, mais également dans son résultat (ATF 148 IV 409 consid. 2.2).

Le principe de la transparence exige du pouvoir adjudicateur qu'il procède à une publication d'un avis de marché (transparence *ex ante*) et qu'il se conforme dans la suite de la procédure aux conditions du marché qu'il a préalablement annoncées (transparence *ex post*). La transparence *ex post* joue aussi un rôle d'appui pour un contrôle judiciaire effectif et elle est liée à la garantie du droit d'être entendu dans ce contexte (ATF 141 II 353 consid. 8.2.3 ; POLTIER, *op. cit.*, n° 482, p. 236-237).

5.2 En l'espèce, comme examiné *supra* (cf. consid. 4.2.2), avant le prononcé de la décision litigieuse, la recourante a refusé de manière injustifiée d'honorer son offre du 2 juillet 2024. La rupture du lien de confiance provoquée par ce comportement, ajoutée à la hausse de prix significative exigée par la recourante, imposaient une révocation de la décision d'adjudication. Dès lors, on ne saurait reprocher à l'adjudicateur d'avoir agi de manière disproportionnée. De plus, la décision litigieuse a été précédée de plusieurs échanges avec la recourante et elle répond aux exigences de motivation, ce qui démontre le respect du principe de la transparence (cf. *supra* consid. 3.2). En outre, la Cour précise que si la décision d'adjudication autorise l'adjudicateur à contracter avec le soumissionnaire retenu, elle ne l'y oblige pas. Partant, le soumissionnaire peut s'attendre à ce que le marché lui soit adjugé, mais il ne peut pas prétendre à la conclusion du contrat, la décision d'adjudication pouvant être révoquée (ATF 134 II 297 consid. 4.4 ; cf. ég. BRAHIER, *Offre et contrat : vérification, épuration, rectification et négociation in : ZUFFEREY/BEYELER/SCHERLER, Marchés Publics 2018, p. 307*). Ainsi, la décision d'adjudication ne saurait fonder une attente légitime de la recourante quant à la conclusion du contrat ou à l'absence de révocation ultérieure. Enfin, la Cour rappelle qu'une fois la décision d'adjudication rendue, seuls subsistent des rapports entre l'adjudicateur et l'adjudicataire. Dans ce contexte, rien ne permet de considérer que la décision litigieuse porte atteinte au principe de l'égalité de traitement.

Par conséquent, ce grief tombe à faux.

6.

6.1 Attendu ce qui précède, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

6.2 Le présent arrêt rend sans objet les demandes d'effet suspensif et d'interruption des travaux relatifs au lot CFC 222/224, qui sont dès lors classées.

7. La recourante succombe entièrement et supporte la totalité de l'émolument de justice, qu'il convient de fixer, notamment en application des principes de couverture des frais et d'équivalence des prestations, à 3000 fr., débours compris (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 13 et 25 LTar). Elle n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*). Le Conseil d'Etat n'a pas sollicité de dépens et n'y avait de toute manière pas droit vu l'art. 91 al. 3 LPJA.

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est rejeté est dans la mesure de sa recevabilité.
2. Les demandes d'effet suspensif et d'interruption des travaux relatifs au lot CFC 222/224 sont classées.
3. Les frais, par 3000 fr., sont mis à la charge de X _____ SA.
4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Marcel-Henri Gard, avocat à Sierre, pour X _____ SA, et au Conseil d'Etat, pour le Service immobilier et patrimoine du Département des finances et de l'énergie.

Sion, le 10 septembre 2025