Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.6/2004/DAC/fzc

Arrêt du 2 novembre 2004
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Wurzburger, Président,
Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
Greffière: Mme Dupraz.

Parties
X._____,
recourante,
représentée par Me Pierre Gauye, avocat,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais,
Palais du Gouvernement, place de la Planta, 1951 Sion,
Tribunal cantonal des assurances du canton du Valais, Palais de Justice, avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
Art. 5, 9, 23 et 36 Cst. (changement de caisse d'allocations familiales),

recours de droit public contre le jugement du Tribunal cantonal des assurances du canton du Valais du 21 novembre 2003.

Faits:
A.
Par décision du 10 octobre 1951, le Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) a reconnu la Caisse d'allocations familiales de la Société suisse des hôteliers "HOTELA", à Montreux, (ci-après: la Caisse HOTELA) au sens de l'art. 14 de la loi valaisanne du 20 mai 1949 sur les allocations familiales aux salariés et sur le fonds cantonal pour la famille (ci-après: la loi cantonale ou LAFS). Il était notamment précisé que cette reconnaissance était accordée en tant qu'elle se fondait sur les dispositions des statuts de la Caisse HOTELA du 27 juin 1946 et sur celles de son règlement du 12 juillet 1946.
B.
La société X._____ (ci-après: X._____) a pour but la création et l'exploitation de parcs de loisirs. Fondée en Valais le 1er septembre 1996, elle a été affiliée à la Caisse interprofessionnelle valaisanne d'allocations familiales (ci-après: la CIVAF). En février 2000, elle est devenue membre de la Société suisse des hôteliers.

Le 29 août 2000, X._____ a fait savoir à la CIVAF qu'elle désirait résilier son affiliation pour le 31 décembre 2000 et s'affilier alors à la Caisse HOTELA. Le 30 août 2000, la CIVAF a répondu à X._____ qu'elle ne pouvait pas accepter sa démission, notamment parce que la Caisse HOTELA n'était pas ouverte aux sociétés actives dans l'exploitation de parcs de loisirs. Puis, le 8 novembre 2000, le Service cantonal des allocations familiales du canton du Valais (ci-après: le Service cantonal) a pris une décision formelle par laquelle il a maintenu l'affiliation de X._____ à la CIVAF. Il a retenu en particulier que la CIVAF était la seule caisse valaisanne reconnue et appropriée, au sens de la loi cantonale, pour affilier les employeurs de parcs de loisirs. Le 14 mars 2001, le Conseil d'Etat a rejeté le recours de X._____ contre la décision du Service cantonal du 8 novembre 2000. Par arrêt du 6 novembre 2001, le Tribunal fédéral a admis, dans la mesure où il était

recevable, le recours de droit public de X._____ contre la décision du Conseil d'Etat du 14 mars 2001 et annulé cette décision. Estimant qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat ne pouvait pas être considéré comme un juge indépendant et impartial au sens de l'art. 6
par. 1 CEDH, il a chargé les autorités valaisannes de rendre une nouvelle décision qui soit conforme aux exigences de cette disposition.
C.
X._____ ayant maintenu sa requête de transfert, le Conseil d'Etat a décidé, le 13 novembre 2002, de maintenir et confirmer l'affiliation de X._____ à la CIVAF et "de rejeter en tant que de besoin le refus de transfert" (sic).
D.
Par jugement du 21 novembre 2003, le Tribunal cantonal des assurances du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal) a rejeté le recours de X._____ contre la décision du Conseil d'Etat du 13 novembre 2002 et confirmé cette décision. Il a notamment retenu que la CIVAF était "une caisse cantonale, reconnue par le Conseil d'Etat" qui était appropriée pour affilier les employeurs de centres de loisirs, comme X._____. Cette dernière ne pouvait donc pas en démissionner pour s'affilier à une caisse inappropriée, que le Conseil d'Etat n'avait pas reconnue pour des employeurs exerçant des activités du type de celles de X._____. En outre, la loi cantonale complétée par le règlement cantonal contenait des bases légales suffisantes pour limiter le libre passage d'une caisse à une autre. De plus, il avait déjà été jugé que la loi cantonale avait une portée sociale et visait des buts d'intérêt public ainsi que de politique sociale justifiant des mesures d'affiliation d'office qui ne violaient pas pour autant la liberté d'association ni les autres libertés (syndicale et économique) et droits constitutionnels invoqués par X._____.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler le jugement rendu le 21 novembre 2003 par le Tribunal cantonal et de retourner le dossier "à l'instance cantonale pour nouveau jugement" dans le sens de l'admission de sa demande d'affiliation à la Caisse HOTELA et de sortie de la CIVAF, en matière d'allocations familiales. Elle invoque les art. 5 al. 1 et 2, 9, 23, 27, 28 ainsi que 36 al. 1, 2 et 3 Cst. Elle se plaint de violations de la liberté d'association ainsi que des libertés syndicale et économique. Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir enfreint les principes de légalité, d'intérêt public et de proportionnalité. Elle allègue aussi que l'autorité intimée serait tombée dans l'arbitraire en interprétant certaines pièces du dossier. Elle requiert la production de différents dossiers.

Le Tribunal cantonal se réfère au jugement attaqué. Le Conseil d'Etat conclut, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours et à la confirmation du jugement entrepris.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 129 I 185 consid. 1 p. 188).
1.1 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire (ATF 129 I 129 consid. 1.2.1 p. 131/132, 173 consid. 1.5 p. 176). Dans la mesure où la recourante demande autre chose que l'annulation du jugement attaqué - soit le renvoi du dossier au Tribunal cantonal pour nouvelle décision admettant sa sortie de la CIVAF et son affiliation à la Caisse HOTELA, en matière d'allocations familiales -, ses conclusions sont dès lors irrecevables.
1.2 Au surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre une décision finale prise en dernière instance cantonale (cf. art. 26 al. 1 LAFS et 31 du règlement d'exécution du 8 novembre 1949 de la loi cantonale [ci-après: le règlement cantonal ou RAFS]), le présent recours remplit en principe les conditions de recevabilité des art. 84 ss OJ, de sorte que le Tribunal fédéral peut entrer en matière.
1.3 Selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir "un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant 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'acte attaqué est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 129 III 626 consid. 4 p. 629 et la jurisprudence citée). En outre, dans un recours pour arbitraire, le recourant ne peut pas

se contenter de critiquer l'acte entrepris 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 l'acte attaqué serait arbitraire (ATF 128 I 295 consid. 7a p. 312).

C'est à la lumière de ces principes que doivent être appréciés les moyens soulevés par l'intéressée.
2.
La recourante demande la production des dossiers du canton du Valais, de l'Office fédéral des assurances sociales et du Tribunal fédéral des assurances.
2.1 Selon l'art. 93 al. 1 OJ, si le Tribunal fédéral ordonne un échange d'écritures, il communique le recours à l'autorité qui a pris l'arrêté ou la décision attaqués ainsi qu'à la partie adverse et à d'autres intéressés éventuels en leur impartissant un délai suffisant pour répondre et pour produire le dossier. En l'espèce, le Tribunal cantonal a envoyé, dans le délai imparti, le dossier de la cause qui comprend le dossier du Conseil d'Etat et celui de l'autorité intimée. La réquisition d'instruction de la recourante est dès lors sans objet, dans la mesure où elle porte sur le dossier du canton du Valais.
2.2 La recourante n'explique pas pourquoi elle requiert la production des dossiers de l'Office fédéral des assurances sociales et du Tribunal fédéral des assurances. Ces autorités se sont prononcées dans le cadre d'une procédure régie par la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants et non pas en matière d'allocations familiales. De plus, leurs décision et arrêt cités par la recourante font partie du dossier de la cause, transmis par le Tribunal cantonal. Dès lors, il n'y a pas lieu de donner suite à la réquisition d'instruction de la recourante en tant qu'elle a trait aux dossiers de l'Office fédéral des assurances sociales et du Tribunal fédéral des assurances.
3.
En l'absence de réglementation fédérale en la matière (cf. art. 116 al. 2 Cst.), la législation valaisanne a institué un système d'allocations familiales aux salariés.

D'après l'art. 2 LAFS, l'application de la loi cantonale incombe aux caisses de compensation pour allocations familiales (al. 1), dont la création et l'administration appartiennent aux organisations professionnelles et interprofessionnelles (al. 2). L'art. 3 LAFS prévoit que tous les employeurs ayant un établissement, siège ou domicile dans le canton du Valais ou y exerçant une activité pour laquelle ils occupent des salariés sont tenus d'adhérer à une caisse reconnue. L'art. 5 LAFS dispose que le libre passage d'une caisse à une autre est garanti aux employeurs, sous réserve des art. 14 à 16 LAFS, et que le règlement cantonal en détermine les conditions. Selon l'art. 14 LAFS, les caisses professionnelles et interprofessionnelles doivent être reconnues par le Conseil d'Etat; une caisse le sera notamment si, en vertu de ses statuts, tout employeur exerçant la profession ou le métier pour lesquels elle a été créée peut y être affilié. L'art. 15 LAFS a la teneur suivante:

"1 Les caisses professionnelles ou interprofessionnelles créées dans le canton doivent, en outre, faire approuver leurs statuts et leurs règlements de caisse par le Conseil d'Etat.

2 Plusieurs associations professionnelles peuvent créer, sur le plan cantonal, une caisse interprofessionnelle. Tant qu'une caisse cantonale ne sera pas créée, conformément à l'article 21, ces caisses pourront affilier des employeurs qui exercent une profession ou un métier non organisé sur le plan professionnel ou qui, pour de justes motifs, ne peuvent pas faire partie d'une caisse professionnelle.

3 En règle générale, une seule caisse professionnelle ou interprofessionnelle pourra être reconnue pour la même profession, le même métier ou la même branche économique. Le Conseil d'Etat peut cependant reconnaître une caisse intéressant la même profession, le même métier ou la même branche économique dans chacune des régions linguistiques du canton.

4 Le règlement d'exécution définit les notions de caisses et d'organisations professionnelles et interprofessionnelles."

Quant à l'art. 16 LAFS, il établit que, tant qu'une caisse cantonale ne sera pas créée, conformément à l'art. 21 LAFS, le département chargé de l'exécution de la loi cantonale pourra ordonner l'affiliation de tout employ-

eur assujetti à la loi cantonale à une caisse professionnelle ou interprofessionnelle appropriée (al. 1) et il précise que le règlement cantonal fixe ce droit alors que l'art. 26 LAFS règle la procédure de recours (al. 2).

Par ailleurs, l'art. 22 al. 1 RAFS dispose que les caisses professionnelles et interprofessionnelles ayant leur siège hors du canton du Valais seront reconnues si elles observent les prescriptions de la loi cantonale ainsi que du règlement cantonal et s'il n'existe pas dans le canton une caisse appropriée pour la profession ou le métier intéressé.
4.
La recourante reproche au Tribunal cantonal d'être tombé dans l'arbitraire et d'avoir ainsi violé l'art. 9 Cst. Elle se plaint, d'une part, qu'il ait affirmé que le Conseil d'Etat avait reconnu la Caisse HOTELA uniquement pour les membres de la Société suisse des hôteliers qui exploitent une entreprise hôtelière ou un établissement similaire. Elle lui fait, d'autre part, grief d'avoir déclaré que l'art. 3 des statuts de la CIVAF prévoyait que cette caisse était ouverte à plusieurs groupes professionnels dont l'énumération incluait les centres de loisirs et les sociétés diverses, de promotion, financières, immobilières, sportives, touristiques, etc., et que la CIVAF constituait donc une "caisse cantonale, reconnue par le Conseil d'Etat" qui était appropriée pour affilier les employeurs de centres de loisirs comme la recourante.
4.1 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. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; encore faut-il que cette décision soit arbitraire dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable, (ATF 129 I 8 consid. 2.1 p. 9, 173 consid. 3.1 p. 178 et la jurisprudence citée).
4.2 La décision du 10 octobre 1951, par laquelle le Conseil d'Etat a reconnu la Caisse HOTELA contient un dispositif en quatre points, dont voici les deux premiers:

"1.- La caisse d'allocations familiales de la société suisse des hôteliers «HOTELA», à Montreux, est reconnue par le Conseil d'Etat au sens de l'art. 14 de la loi du 20 mai 1949 sur les allocations familiales.

2.- La reconnaissance de la caisse est accordée en tant qu'elle se fonde sur les dispositions de ses statuts du 27.6.1946 et de son règlement du 12.7.1946, pour autant qu'elle les applique en tenant compte des précisions fournies notamment dans la lettre du 4.10.1950 du service cantonal des allocations familiales et dans sa demande de reconnaissance du 20.10.1950."

Dans les considérants de cette décision du 10 octobre 1951, le Conseil d'Etat a notamment rappelé que pouvaient faire partie de la Caisse HOTELA tous les membres de la Société suisse des hôteliers qui exploitaient une entreprise hôtelière ou un établissement similaire. Comme le rappelle la recourante, il s'agissait d'une référence au texte des statuts qui régissaient la Caisse HOTELA à l'époque. Ainsi, la décision précitée du 10 octobre 1951 a bel et bien limité la reconnaissance de la Caisse HOTELA, en matière d'allocations familiales, à l'affiliation d'employeurs exploitant une entreprise hôtelière ou un établissement similaire, en se référant aux statuts de la Caisse HOTELA du 27 juin 1946. Or, cette reconnaissance n'a pas été modifiée depuis le 10 octobre 1951; en particulier, elle n'a pas été étendue, de sorte que la Caisse HOTELA n'est pas habilitée par le Conseil d'Etat à affilier des employeurs de centres de loisirs comme la recourante. En effet, l'affiliation obligatoire ne peut se faire qu'auprès d'une caisse de compensation pour allocations familiales reconnue selon les art. 3 et 14 LAFS; la reconnaissance d'une telle caisse est une exigence figurant dans la loi cantonale, et non pas seulement dans l'art. 22 RAFS quoi
qu'en pense la recourante. Ainsi, il est sans importance en l'espèce que, selon ses nouveaux statuts en vigueur depuis le 1er janvier 2000, la Société suisse des hôteliers ne compte plus uniquement des membres exploitant une entreprise hôtelière ou un établissement similaire. Le Tribunal cantonal n'a donc pas commis d'arbitraire en jugeant que la Caisse HOTELA n'était pas susceptible d'accueillir la recourante parmi ses membres, dans le cadre de la législation en matière d'allocations familiales.
4.3 L'art. 3 des statuts de la CIVAF, approuvés le 23 mars 1988 par le Conseil d'Etat, (ci-après: les statuts

CIVAF) traite de l'affiliation et donne, dans un premier alinéa, une énumération très large des groupes professionnels auxquels la CIVAF est ouverte. On mentionnera en particulier deux de ces groupes: "écoles de tous genres: pensionnats et instituts, écoles d'éducation, centres de loisirs, etc." et "sociétés diverses: de promotion, financières, immobilières, sportives, touristiques, etc.".

Les centres de loisirs sont expressément cités dans l'art. 3 al. 1 des statuts CIVAF. On peut certes s'étonner qu'ils soient inclus dans le groupe professionnel des écoles en tous genres. Cependant, le terme d'école a une portée très étendue dépassant largement le sens d'établissement dans lequel est donné un enseignement collectif. C'est pourtant dans ce sens étroit que la recourante interprète le terme d'école quand elle prétend de manière unilatérale que l'art. 3 al. 1 des statuts CIVAF ne viserait que les centres de loisirs liés à des écoles. Toutefois, les centres de loisirs peuvent aussi entrer dans le groupe professionnel des sociétés diverses, dans la mesure où ce groupe comprend expressément les sociétés sportives et touristiques, soit des types précis de sociétés, contrairement à ce que prétend la recourante. Cette dernière, qui affirme contribuer au taux d'occupation des hôtels et des restaurants, ne saurait nier le caractère touristique de son exploitation. Dès lors, il faut admettre que la CIVAF est une caisse appropriée, sur le plan cantonal, pour affilier les employeurs de centres de loisirs, ce qui n'est pas le cas de la Caisse HOTELA comme on l'a vu ci-dessus (consid. 4.2). En le déclarant, le Tribunal cantonal
n'est donc pas tombé dans l'arbitraire.
5.
La recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir violé sa liberté d'association (cf. art. 23 Cst.) ainsi que ses libertés syndicale (cf. art. 28 Cst.) et économique (cf. art. 27 Cst.) en confirmant le maintien de son affiliation à la CIVAF et le rejet de sa demande de transfert à la Caisse HOTELA, en matière d'allocations familiales. Elle prétend que les restrictions ainsi apportées à ses libertés ne se fondent pas sur une base légale suffisante (cf. art. 5 al. 1 et 36 al. 1 Cst.), qu'elles ne sont justifiées par aucun intérêt public (cf. art. 5 al. 2 et 36 al. 2 Cst.) et qu'elles ne sont pas proportionnées au but visé (cf. art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.).

Comme on l'a vu ci-dessus (consid. 4.2), la Caisse HOTELA ne peut pas accueillir la recourante parmi ses membres, puisqu'elle ne remplit pas une condition fondamentale figurant dans la loi cantonale: être reconnue en tant que caisse de compensation pour allocations familiales appropriée pour affilier les employeurs de centres de loisirs. C'est pourquoi, les griefs précités de la recourante ne doivent être examinés qu'en tant qu'ils se rapportent à son obligation de rester affiliée à la CIVAF. On peut se demander si, sur ce point, la motivation de la recourante satisfait aux exigences strictes de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ. La question peut rester ouverte, car cette argumentation n'est de toute façon pas fondée.
5.1 Selon l'art. 23 al. 1 Cst., la liberté d'association est garantie. Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives (art. 23 al. 2 Cst.). Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ou d'y appartenir (art. 23 al. 3 Cst.). Ainsi la liberté d'association a un aspect positif et un aspect négatif. Seul ce dernier aspect entre en considération en ce qui concerne l'obligation pour la recourante de rester affiliée à la CIVAF.

Aux termes de l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

La recourante invoque aussi l'art. 5 al. 1 et 2 Cst. qui consacre les principes de légalité, d'intérêt public et de proportionnalité. Les droits qu'elle peut déduire de l'art. 5 al. 1 et 2 Cst. se confondent en l'espèce avec ceux qui découlent de l'art. 36 al. 1, 2 et 3 Cst.

L'obligation pour la recourante de rester affiliée à la CIVAF constitue une restriction grave à sa liberté d'association et doit reposer sur une loi au sens formel (cf. art. 36 al. 1 Cst.). Le Tribunal fédéral examine librement si tel est le cas et revoit de même avec plein pouvoir d'examen si les exigences de l'intérêt public (cf. art. 36 al. 2 Cst.) et de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.) sont respectées (ATF 124 I 107 consid. 4c/aa p. 115; cf. aussi

Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., Berne 1994, p. 175 ss, p. 185).
5.2 L'obligation pour tout employeur d'adhérer à une caisse de compensation pour allocations familiales reconnue figure à l'art. 3 LAFS. La recourante déclare du reste qu'elle ne conteste pas cette obligation et s'y soumet volontiers (mémoire de recours, p. 6). Comme on l'a vu ci-dessus (consid. 4.3), la CIVAF est une caisse appropriée pour affilier les employeurs de centres de loisirs et elle a été reconnue comme telle par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 14 LAFS. Elle est d'ailleurs la seule caisse reconnue pouvant affilier les employeurs de centres de loisirs (cf. art. 15 al. 3 LAFS). Enfin, comme il n'existe pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales au sens de l'art. 21 LAFS, l'affiliation d'office de la recourante à la CIVAF est conforme à l'art. 16 al. 1 LAFS. Ainsi, la confirmation, par le Tribunal cantonal, de l'obligation imposée à la recourante de rester affiliée à la CIVAF ne viole pas le principe de la légalité.
5.3 Le Tribunal cantonal a rappelé que la loi cantonale avait une portée sociale (aide aux familles nombreuses) et visait des buts d'intérêt public et de politique sociale (lutte contre la dénatalité, primauté du modèle familial comme base de la société) qui justifiaient des mesures d'affiliation d'office. On ne saurait nier le but d'intérêt public poursuivi par les allocations familiales (à ce sujet, voir Pascal Mahon, Les allocations familiales, in Schweizerisches Bundes-verwaltungsrecht, éd. par Heinrich Koller/ Georg Müller/ René Rhinow/ Ulrich Zimmerli, vol. XIV: Soziale Sicherheit, Bâle/Genève/Munich 1998, p.119 ss, spéc. n. 5 p. 121; cf. aussi Pierre-Yves Greber, Droit suisse de la sécurité sociale, Lausanne 1982, p. 509), et donc par l'affiliation obligatoire des employeurs. La recourante considère du reste que ces buts de politique familiale et sociale sont nobles et doivent être encouragés; elle y voit d'ailleurs la justification de l'affiliation obligatoire à une caisse de compensation pour allocations familiales reconnue (mémoire de recours, p. 6).

En réalité, la recourante estime que l'interdiction qui lui est faite de passer de la CIVAF à la Caisse HOTELA tend à favoriser la CIVAF, ce qui ne répond à aucun intérêt public prépondérant. Comme on l'a vu (consid. 4.3 et 5.2, ci-dessus) et contrairement à ce que pense la recourante, la CIVAF est actuellement la seule caisse reconnue en Valais qui puisse affilier les employeurs de centres de loisirs, en matière d'allocations familiales. C'est donc à tort que la recourante reproche au Tribunal cantonal d'avoir confirmé le maintien obligatoire de son affiliation à la CIVAF, en l'absence de tout intérêt public. Il est sans importance que la CIVAF s'en trouve indirectement avantagée, du moment qu'aucune autre solution concrète n'était offerte.
5.4 La recourante se plaint que le Tribunal cantonal ait violé le principe de la proportionnalité en confirmant la mesure la plus contraignante, à l'exclusion de toute autre intervention plus légère. Elle prétend qu'une entreprise pourrait, par exemple, adhérer à une caisse différente de celle de sa branche quitte à faire des rapports spéciaux à l'organe de contrôle.

Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive; 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 (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222).

Il ressort de ce qui précède (consid. 5.3, ci-dessus) que le Tribunal cantonal n'avait pas un choix de mesures à disposition. Il n'a donc pas violé le principe de la proportionnalité en confirmant l'obligation pour la recourante de rester affiliée à la CIVAF. Quant à la mesure moins incisive qu'évoque la recourante, elle n'est pas compatible avec les art. 14 et 15 LAFS.

Au demeurant, la recourante semble critiquer la loi cantonale, dans la mesure où elle impose l'obligation de s'affilier à une seule caisse de compensation pour allocations familiales déterminée, à l'exclusion de toute autre. Cependant, elle ne développe pas sur ce point une argumentation remplissant les conditions strictes de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, de sorte qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral de procéder à l'examen préjudiciel de la constitutionnalité de la loi cantonale, plus particulièrement de l'art. 15 al. 3 LFAS, à cet égard.
5.5 La recourante fait encore valoir la violation de ses libertés syndicale (art. 28 Cst.) et économique (art. 27 Cst.). Toutefois, elle ne développe aucune argumentation expliquant précisément en quoi chacune de ces deux libertés aurait été violée, mais se contente de se référer à l'argumentation qu'elle a soutenue à propos de la violation de la liberté d'association. Dès lors, la motivation de la recourante ne remplit pas les conditions strictes de l'art. 90 al. 1 lettre b OJ sur ce point. Le recours est donc irrecevable à cet égard.

6.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens au Conseil d'Etat (art. 159 al. 2 OJ par analogie).
Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal des assurances du canton du Valais.
Lausanne, le 2 novembre 2004
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: