

Modification de la loi sur le tourisme du 9 février 1996

1. Déroulement des travaux

La Commission de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement (ATE) s'est réunie les 21 et 22 octobre 2013 à Champsec, Maison Gard.

Commission ATE

| Membres | Remplacé par | 21.10.2013 | 22.10.2013 |
|---|---------------------------|------------------|------------|
| ZURBRIGGEN Stefan, président | | X | X |
| ECOEUR Marie-Claude, PLR, vice-présidente | | X | X |
| BORGEAT Raymond, AdG/LA, rapporteur | | ½ | X |
| BINER-HAUSER Romy, CVPO | | X | ½ |
| BRIGGER Liliane, CSPO | | X | X |
| COPPEY Véronique, PDC | | X | X |
| ECOEUR Roger, UDC | | X | X |
| EGGEL Beat, PDC | | X | X |
| LEHNER Elisabeth, PLR | ARLETTAZ-MONNET Géraldine | X | X |
| ROCH Jean-Didier, PDC | | X | X |
| SAVOY Jean-Claude, PDC | | LAMON Anthony | X |
| TURIN Olivier, AdG/LA | | X | X |
| VUISTINER Pierrot, PLR | | X | X |

Service parlementaire

ROUBATY Séverine, collaboratrice scientifique

Administration cantonale

CINA Jean-Michel, Conseiller d'Etat, Chef du DEET ;
BIANCO Eric, Chef du Service du développement économique ;
ZURWERRA Martin, Chef du Service administratif et juridique.

Invités

FELLAY Luc, président du groupe de travail « Structures & Financement » du projet « Tourisme 2015 »

2. Présentation du projet de loi

2.1. Résumé succinct

Le processus initié par ce projet de modification de la loi peut être résumé comme suit. La Commune définit, en collaboration avec les acteurs touristiques locaux, son organisation et les lignes directrices de sa politique en matière de tourisme. Elle établit ses besoins financiers pour atteindre ses objectifs, puis choisit, dans la boîte à outils, les taxes adaptées à sa situation. Bien que l'Etat n'ait qu'un rôle subsidiaire dans le développement du tourisme local, il homologue les règlements communaux (aussi appelés règlement municipaux) prévoyant toutes les étapes ci-dessus. L'Etat a également un rôle d'accompagnateur et prépare des règlements types, à disposition des communes qui le souhaitent. Il est précisé qu'une commune n'est pas obligée de modifier son mode de fonctionnement et son règlement dès la mise en vigueur de ce texte. Un règlement communal n'est pas soumis au Conseil d'Etat pour homologation du temps qu'il n'est pas modifié.

Concernant la présentation de ce projet de loi, il est renvoyé au Message du Conseil d'Etat, sous réserve des quelques précisions suivantes.

2.2. Collaboration au sein de la commune

Un élément essentiel de cette modification législative est la volonté de modifier l'approche du tourisme des acteurs dans ce domaine, car une destination doit désormais être vue comme une entreprise de tourisme. En effet, il s'agira pour tous les acteurs du tourisme (hôtellerie, remontées mécaniques, commune, etc.) de collaborer afin d'élaborer une stratégie commune.

2.3. Taxe sur les résidences secondaires

La taxe sur les résidences secondaires n'a en l'état qu'une base légale relativement faible. Il n'est cependant pas judicieux de légiférer à ce sujet actuellement. Un arrêt du Tribunal fédéral (arrêt Val d'Illiez) a considéré que la base légale se trouvant dans la loi sur l'aménagement du territoire et les dispositions prévues dans le règlement communal suffisaient. La législation dans ce domaine au niveau fédéral est en plein changement. De ce fait il est préférable d'attendre avant de figer la situation dans une loi cantonale. Ainsi, si le règlement communal le prévoit, il est possible de prévoir une taxe incitative à l'occupation des résidences secondaires, en prêtant attention à ce que, en tant que taxe, elle revienne à l'assujetti. En cas d'affectation autre, cela deviendrait une forme de double imposition. La commission prend acte de la position du Conseil d'Etat. Certains membres auraient toutefois souhaités pouvoir traiter des cinq taxes de la « boîte à outils » en même temps.

3. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des membres présents.

4. Lecture article par article

Titre et considérants

Pas de modification.

Art. 2 al. 3

Pas de modification.

Discussion :

Il appartient aux communes de définir qui sont les acteurs touristiques locaux. Il est précisé que la société de développement n'est pas écartée, mais incluse dans les acteurs touristiques locaux.

Art. 3

Pas de modification.

Discussion :

La question est abordée de savoir si cette tâche ne devrait pas plutôt être attribuée au canton et aux communes, afin que l'association faîtière du tourisme puisse rester en dehors de la politique. Le Conseil d'Etat considère qu'il est important que cette tâche incombe également à l'association faîtière du tourisme, car sa tâche principale est de défendre les intérêts du tourisme au niveau cantonal. Cette association faîtière est le rassemblement de tous les acteurs touristiques qui peuvent définir avec le canton une ligne directrice de la politique cantonale. En revanche, les membres du Comité et la Direction de Valais Wallis Promotion savent qu'ils ne doivent pas faire de politique. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas à se prononcer sur des questions tel que définir le seuil maximal de la taxe de séjour par exemple, car il s'agit d'un organe de promotion. La volonté est de scinder clairement le point de vue politique du point de vue promotionnel.

Art. 4 al. 1 let. d et f et al. 2

Pas de modification.

Discussion :

Cet ajout permet de clarifier que les contacts avec, par exemple, Swiss Tourisme qui est un organe promotionnel doivent se faire par le biais de Valais Wallis promotion, car cela relève de son domaine de compétence.

Article 5 et. b, e et f

Pas de modification.

Art. 5bis

Pas de modification.

Discussion

Une commune reste totalement autonome, elle peut requérir l'aide de la région pour les fonds NPR notamment. Il s'agit des régions socio-économiques déjà existantes, telle que celle du Haut-Valais par exemple. Les régions socio-économiques, avec la Chambre faîtière du Tourisme peuvent par exemple conseiller les communes pour choisir une structure organisationnelle, choisir les instruments de financements, définir leur stratégie, leur positionnement et leur choix de ligne. Elles peuvent avoir un rôle de coordination.

Il ne s'agit pas d'un « et » contraignant. La commune n'est donc pas obligée d'en référer à la région socio-économique et peut rester totalement indépendante. En revanche, les prêts NPR nécessitent un préavis de la région socio-économique.

Il ne s'agit pas d'un changement de pratique par rapport à la situation existante dès lors qu'il s'agit uniquement d'une reprise de l'art. 3 adapté au niveau communal.

Art. 6 let. c

Pas de modification.

Discussion :

C'est la commune qui doit assumer la responsabilité de l'information, de l'animation et de la promotion du tourisme local. Elle peut les déléguer en fonction des besoins.

Art. 6bis

Pas de modification.

Discussion :

Les moyens financiers proviennent des différentes taxes. Ils sont perçus au niveau de la commune, laquelle les redistribue entre la société de développement (SD) et l'entreprise de tourisme en fonction des tâches qui leur sont déléguées (cf. annexe 1). La SD garde au minimum la défense des intérêts de la branche touristique locale et doit être consultée afin de définir la stratégie de la politique locale, elle devrait pouvoir faire partie des entreprises touristiques.

Art. 7 al. 1 let. a, b et d et al. 2

Pas de modification.

Discussion :

Pour une augmentation de taxe de séjour par exemple, la commune doit définir une ligne directrice afin de préciser les objectifs à atteindre avec cette taxe.

Art. 8

Pas de modification.

Art. 13 al. 3 et 4

Pas de modification.

Discussion :

Si plusieurs communes sont regroupées au sein d'une seule société de développement, elles ont toutes le droit d'être représentées par un membre. Elles peuvent en revanche renoncer à être représentées ou déléguer cette compétence à une autre commune.

Art. 16 al. 1 let. a, b et d

Pas de modification.

Discussion :

Le financement des sociétés de développement est obligatoirement assuré par les communes, par le biais des diverses taxes se trouvant dans la « boîte à outils », mais uniquement en fonction des missions qui lui sont déléguées. Ainsi, si la société de développement a pour seule tâche la défense des intérêts de ses membres, son seul revenu sera la cotisation de ses membres.

Art. 16bis

Pas de modification.

Discussion :

La promotion étant un élément important dans le tourisme, cela requiert du professionnalisme, ce dont la société de développement (SD) ne dispose pas toujours, raison pour laquelle une entreprise touristique créée sous forme de SA (ci-après : ET SA), dans laquelle est représentée la SD, peut être créée, les tâches qui lui sont confiées pouvant être plus ou moins larges selon le choix des communes (cf. annexe 1). Une ET SA permet également une meilleure représentation des grands acteurs touristiques, le poids du vote correspondant au poids des actions. Lors de la constitution de la SA, la commune garde en main la répartition des actions entre les divers acteurs touristiques, elle peut même rester majoritaire, mais cette solution n'est pas idéale.. Si une commune ne souhaite pas créer une nouvelle ET SA ou s'unir à d'autres communes, elle peut choisir de mandater, contre rémunération, Valais Wallis promotion pour certaines tâches, ou ne travailler qu'avec la SD. Valais Wallis promotion peut aussi être chargée, contre rémunération, de la promotion d'un produit commun à plusieurs communes, comme le golf par exemple. Il est toutefois important de maintenir l'existence de la SD en parallèle de la ET SA, pour que les individus puissent continuer à s'y exprimer.

L'obligation de la forme de la SA résulte d'un choix politique. Le but est de souligner la notion d'entreprise, car il s'agit d'une activité économique, afin de professionnaliser le tourisme, ce qui est plus aisé avec la structure de la SA.

L'argent permettant de financer la promotion ne proviendra pas du capital de la SA, mais de la perception des taxes provenant de la « boîte à outils ». Afin d'accroître ce montant de base pour la promotion, le but est qu'à terme, tous les acteurs touristiques placent leur capital affecté au marketing dans cette SA, afin de tous travailler en collaboration. En revanche, cela ne peut pas être imposé par cette loi, car l'Etat ne peut pas contraindre une entreprise privée à verser son budget marketing à une autre SA. La volonté doit venir des acteurs touristiques eux-mêmes. Il est cependant possible pour la commune de lier pour une durée limitée les acteurs à investir une certaine somme afin de recevoir des actions de cette SA. Ce système est positif, car la SA devra fournir de bonnes prestations et de bons projets afin d'obtenir des financements supplémentaires.

Art. 16ter

Pas de modification.

Discussion

Il est précisé que seule la décision de délégation est soumise à l'approbation de l'autorité cantonale, et pas le mandat de prestation.

Art. 16quater

Pas de modification.

Art. 17 al. 2

Pas de modification.

Discussion :

Actuellement, la taxe de séjour relève d'une décision du Conseil municipal (aussi appelé Conseil communal). Dès l'entrée en vigueur de ce nouveau projet de loi, si le Conseil municipal souhaite modifier le montant de cette taxe, il devra le faire par le biais d'une modification du règlement municipal, lequel doit reprendre tous les éléments nommés dans cet article et y ajouter les spécificités qu'il souhaite. Ce règlement doit ensuite être approuvé par l'assemblée primaire, puis être validé par le canton.

La commune décide de l'affectation de cette taxe, mais uniquement dans le cadre légal. Elle doit donc respecter toutes les dispositions de cette loi, également l'article 22, ainsi que la législation fédérale et cantonale. La taxe de séjour ne peut donc qu'être affectée à l'accueil, l'information et à l'animation. Elle ne peut dès lors pas permettre de financer de la promotion par exemple, car le but est que la taxe serve à celui qui la paie.

Art. 18 al. 2

Pas de modification.

Art. 19 al. 1 et 2

Proposition de modification :

*1 Le montant de la taxe de séjour varie en fonction de l'équipement de la station, de la catégorie d'hébergement et de l'emplacement géographique des résidences. **Il peut varier selon la saison. Il ne peut pas dépasser huit francs par nuitée.***

Vote pour supprimer la limitation maximale du montant de la taxe de séjour :

Pour : 9

Contre : 2

Abstentions : 2

Vote pour ajouter la possibilité de modifier le montant selon la saison :

Pour : 12

Contre : 1

Abstentions : 0

Discussion :

La commune doit justifier le montant demandé en expliquant quelle sera son affectation. La prestation fournie en échange de la taxe de séjour définit son montant, lequel est fixé dans le règlement de la commune. Ce montant n'a pas besoin d'être limité dans la loi, car suffisamment de gardes fous empêchant la commune de fixer un montant trop élevé sont prévus. En effet, l'autorité cantonale doit approuver ce montant lors de l'homologation du règlement municipal. Elle s'assure que cette taxe corresponde à la contre-prestation fournie au bénéficiaire. Ce qui importe n'est pas le montant, mais le processus ayant conduit à sa fixation. Ne pas fixer de montant maximum permet également de responsabiliser les acteurs touristiques, et forcer la commune à fixer une taxe en lien avec le produit offert. Cette liberté communale ainsi que le désengagement de l'Etat correspondent à l'esprit de cette révision de la loi.

On peut considérer que l'assemblée primaire est l'organe législateur qui fixe cette limite communale. Les règles doivent clairement empêcher la double imposition, il doit y avoir un lien entre la taxe et son affectation. Si la taxe demeure modeste, le risque de double imposition est considéré comme écarté.

Par rapport aux reproches émis par les hôteliers contre cette taxe, il est précisé que cette taxe sera payée par le client, comme dans de nombreux pays, et qu'il est possible de la faire apparaître lors de la facturation séparément du prix du séjour. Les hôteliers étant représentés au sein de la SA, ils pourront prendre part aux discussions relatives à la fixation du montant de cette taxe. Cependant, il appartient, au final, à l'assemblée primaire d'adopter le règlement municipal.

La question se pose de savoir si juridiquement il serait nécessaire de fixer un plafond. Certains experts estiment qu'étant un impôt, cette taxe doit être fixée précisément dans la loi. Il semblerait que cela ne soit cependant pas nécessaire, car l'homologation par le canton du règlement dans lequel est fixé ce montant constitue un contrôle juridique. En effet, la Constitution établit que les taxes ne doivent pas être exagérées, et interdit la double imposition. De ce fait, l'homologation du règlement par le Canton suffit pour garantir cela. Il n'y a dès lors pas d'exigence légale de fixer un plafond.

Cette taxe peut également être utilisée comme un argument de vente, car l'acteur touristique peut dire au client qu'en échange du paiement de cette taxe, il bénéficiera de la piscine, du parking à moitié prix, etc., l'objectif étant d'offrir une vraie plus-value au client. L'intérêt de l'absence de plafond est la possibilité de créer un produit, lequel pourrait attirer plus de clients !

Cette réflexion afin de fixer le montant de cette taxe prend place dans le cadre de la fixation des lignes directrices exposées plus haut.

La taxe peut également varier selon les saisons, car l'offre de services pour le client ne sera pas la même. La question se pose également de pouvoir différencier le montant de cette taxe selon le type d'établissement et le nombre d'étoiles dont il bénéficie. Il est choisi de laisser la distinction en fonction des étoiles libre à ce stade, et de le préciser lors de l'établissement dans l'ordonnance.

Art. 20

Pas de modification.

Art. 21 al. 2, 3bis et 3ter

Pas de modification.

Discussion :

Cette disposition légale étant large, il est possible de prévoir un forfait par nuit et par personne, mais également des nuitées par objet, en fonction du nombre de personnes qui peuvent y loger.

Art. 23 al. 2

Pas de modification.

Art. 24 al. 1

Pas de modification.

Vote : unanimité des 13 membres présents.

Discussion :

Afin de respecter une certaine logique, le plafond de la taxe de séjour ayant été supprimé, celui concernant la taxe d'hébergement devrait également être supprimé. Cependant, cette taxe n'est pas liée à une contreprestation comme la taxe de séjour et sert à financer la promotion. Pour

beaucoup de petites communes, il s'agit du seul revenu affecté à la promotion. Elle est donc importante, bien que les grandes communes très touristiques l'aient abandonné au profit de la taxe de promotion touristique (TPT).

Sachant que la TPT n'a pas de limite, la question se pose d'une égalité de traitement entre la taxe d'hébergement (TH) et la TPT. Lorsqu'une commune a une plus grande activité touristique, elle choisit généralement d'utiliser la TPT. Ainsi, cette limite est utile, car lorsque la commune a des besoins plus élevés, elle choisira d'utiliser la TPT au lieu de la TH, la TPT étant mieux adaptée aux besoins d'une commune à plus grande intensité touristique.

Art. 25 al. 2, 3 et 3bis

Pas de modification.

Vote : unanimité des 11 membres présents.

Art. 26 al. 3

Pas de modification.

Art. 29 al. 1

Pas de modification.

Discussion :

Les dispositions relatives à la TPT ne sont pas modifiées par ce projet de modification de loi. Les entreprises sises hors de la commune ne sont pas assujetties à la TPT. Il est relevé que cette distinction ne se fait que par rapport à l'article 29 alinéa 2 qui précise que les assujettis domiciliés hors de la commune sont appelés à contribution par le biais de la loi fiscale. Il est discuté de savoir si le mot « en Valais » devrait être remplacé par « dans la commune » afin de clarifier la situation. Il est choisi de ne pas modifier la formulation de la loi, afin de laisser une liberté pour trouver une solution par le biais de la loi fiscale pour pouvoir également taxer les entreprises qui ne sont pas domiciliées sur la commune, mais qui y travaillent.

La possibilité de laisser aux entités assujetties à la TPT de disposer d'une partie de celle-ci est discutée. Ce montant pourrait servir à une promotion spécifique au niveau cantonal. Cette proposition a été rejetée sans vote. Il est considéré que un regroupement de sociétés proposant un même produit ne peut pas disposer d'une part de la TPT pour financer une campagne publicitaire.

Art. 32 al. 1

*1 L'Etat peut accorder des prêts à des conditions favorables, **ainsi que des garanties contribuant** à la construction et à la rénovation d'équipements touristiques.*

Proposition de modification acceptée à l'unanimité des 12 membres présents.

Discussion :

Il est important de rajouter dans cet article la mention des cautionnements, car l'Etat procède à des prêts, mais également à des cautionnements. Il faut être attentif à la formulation de cet article, pour garder l'obligation pour l'Etat de procéder à des prêts et à des cautionnements, afin d'éviter qu'il ne puisse faire que l'un ou que l'autre.

Chapitre 7, art. 40 bis

Pas de modification.

II. Dispositions transitoires

Pas de modification.

III. Dispositions finales

Pas de modification.

5. Débat final

Les rôles des différents acteurs du tourisme est à nouveau discuté lors du débat final. Il est considéré que ce n'est pas l'Etat qui doit donner les impulsions, mais les communes. Les principes de base sont : flexibilité, responsabilité, autonomie. L'Etat doit accompagner. Certaines destinations n'ont pas besoin de cet accompagnement. Le rôle de l'Etat est de donner un cadre et des instruments. Il ne doit pas imposer sa vision. La loi ne peut pas être la bouée de sauvetage, ni un obstacle à une réussite. Dans les communes qui ne font pas leur travail, le tourisme peut disparaître, il en va de leur responsabilité !

6. Vote final

La Commission thématique de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement accepte **par 11 POUR, 0 CONTRE et 2 abstentions** le projet de révision de la loi avec les modifications proposées.

Le président

Stefan Zurbriggen

Le rapporteur

Raymond Borgeat

Propositions portant sur les «Structures»

PRESTATIONS

| | | Défense des intérêts | Animation | Accueil/ Information | Promotion | Analyse |
|---------------|-----------------|--------------------------|-----------|-------------------------|-------------------------|--------------|
| NIVEAU | Canton | Chambre val. de tourisme | | | Valais/Wallis Promotion | Observatoire |
| | Communes | SD | ET SA | ET SA | ET SA | |
| | | SD | SD | ET SA | ET SA | |
| | | SD | SD | SD | ET SA | |
| | | SD | SD | SD | SD | |

