



# Projet de modification de la loi sur le tourisme du 9 février 1996

## 2<sup>e</sup> lecture

### 1. Contexte

Le 12 décembre 2013, le Parlement valaisan a adopté en première lecture la loi sur le tourisme par 87 oui, 24 non et 10 abstentions. Il a renvoyé en deuxième lecture plusieurs articles de ladite loi. Le présent rapport synthétise les travaux et décisions de la commission de deuxième lecture.

### 2. Composition de la commission & représentants du Canton

| Membres                                  | Remplacés par          | 18.02 | 18.03 | 25.03 |
|--|------------------------|-------|-------|-------|
| MARET Marianne, PDCB, Présidente         |                        | X     | X     | X     |
| FAVRE Stéphanie, PLR, Vice-présidente    |                        | X     | X     | X     |
| BENDER Marie-Paul (suppl.), AdG/LA       |                        | X     | X     | X     |
| BREGY Philipp Matthias, CVPO             |                        | X     | X     | X     |
| BUMANN Konstantin (Suppl.), CSPO         |                        | X     | X     | X     |
| CLIVAZ Bruno, PDCC                       |                        | X     | X     | X     |
| CRETTON Patrick (suppl.), PLR            |                        | X     | X     | X     |
| DE RIVAZ Charles (suppl.), PDCB          |                        | X     | X     | X     |
| DELASOIE Marcel, PLR                     | CARRUPT Nicole (25.03) | X     | X     | X     |
| GRABER Michael, SVPO                     |                        | X     | X     | X     |
| MELLY Nicolas (suppl.), PDCC, rapporteur |                        | X     | X     | X     |
| MOOSER THELER Helena, AdG/LA             |                        | X     | X     | X     |
| WALTER Francesco, CVPO                   |                        | X     | X     | X     |

**DEET :**

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 du DEET  
Luyet Dominique, collaborateur scientifique, DEET,

**Invités :**

Fellay Luc, président du groupe de travail structures et financement du projet « Tourisme 2015 » (Pour la séance du 18.02.2014)

La commission s'est réunie à trois reprises, les mardis 18 février, 18 mars et 25 mars 2014 à l'Espace Porte de Conthey du palais du Gouvernement et dans le bâtiment du Grand Conseil.

**3. Déroulement des travaux**

Suivant la proposition de Mme la Présidente la commission décide, dans le processus de traitement de la présente modification de loi, d'aborder en priorité tous les articles à l'exception de ceux du chapitre 4 « financement », pour le traitement desquels elle propose d'attendre qu'ait eu lieu la session de mars du Grand Conseil, afin d'une part qu'ait été traité le décret concernant la première phase de l'examen des tâches et des structures de l'Etat (ETS 1), qui concerne notamment l'augmentation de la valeur locative des résidences secondaires, et d'autre part pour avoir peut-être dans l'intervalle une décision rendue par le Tribunal Fédéral dans le cas dit « Silvaplana » de règlement sur les résidences secondaires. Ces deux éléments sont en effet susceptibles d'avoir des incidences sur le projet de modification de L'Tour et il convient par conséquent de se donner le maximum de chances de travailler sur la base d'éléments définitifs. La commission a suivi cette proposition.

Afin de poser le contexte des travaux auxquels s'est consacrée la commission, Mme la Présidente a invité M. Luc Fellay, qui a présidé le groupe de travail chargé d'étudier les thématiques liées au financement et aux structures du tourisme valaisan dans le cadre du projet « Tourisme 2015 », à résumer les propositions émises par son groupe de travail. M. Fellay a rappelé les points qui ont guidé les réflexions de son groupe, à savoir que ce dernier a tout d'abord tiré les enseignements du refus de la loi de 2008 ; il a rappelé également que le tourisme constitue une activité économique et non étatique, et qu'une loi ne fera pas venir les clients, tout comme elle ne créera pas les produits de l'offre touristique qui feront le succès d'une destination; elle pourra seulement poser les conditions cadres dans lesquelles les professionnels du tourisme seront amenés à travailler.

Le Chef de département a ensuite souligné, en préambule aux discussions de la commission, que les propriétaires de résidences secondaires sont avant tout les clients du tourisme valaisan, et qu'il convient par conséquent de veiller à ne pas les accabler de taxes de tous côtés, au risque de créer des frustrations et réactions négatives de leur part. Il a rappelé également, concernant l'outil « taxe sur les résidences secondaires », que si cette mesure prenait un caractère incitatif (avec p.ex. remboursement de la taxe payée au prorata de l'occupation effective), elle impliquerait de retourner une partie des fonds encaissés au débiteur de la taxe, donc pour la commune cela signifierait planifier son activité en fonction d'un budget qui pourrait diminuer par rapport à des encaissements initiaux.

J.-M. Cina a rappelé que le projet de modification de loi exige des communes qu'elles engagent, avant d'envisager de taxer les personnes, une réflexion de fond sur le développement qu'elles veulent donner à leur tourisme, et qu'elles élaborent des lignes directrices, une stratégie, ceci en étroite collaboration avec les parties concernées ; c'est

ensuite seulement qu'elles pourront aborder la question du financement nécessaire pour réaliser leur vision.

#### **4. Discussion et vote d'entrée en matière**

Mme la Présidente ouvre la discussion d'entrée en matière qui voit les principales remarques suivantes formulées :

En lien avec la taxe de séjour et les contre-prestations auxquelles le paiement de celle-ci peut donner accès, un commissaire fait remarquer que les cartes d'hôtes introduites dans une destination haut-valaisanne ne rencontrent pas toujours un accueil positif de la part de certaines catégories d'hôtes, comme par exemple certains seniors qui disent ne pas pratiquer les activités pour lesquelles ces cartes d'hôtes offrent des conditions avantageuses (p.ex. remontées mécaniques) ; ces dernières présentent par conséquent un intérêt faible à leurs yeux. Cet exemple montre qu'il est important de donner le maximum de flexibilité aux communes dans le choix des instruments, afin qu'elles puissent optimiser l'implémentation de ces derniers et le faire de manière à répondre au mieux aux attentes de leurs hôtes.

A la question d'un commissaire de savoir pourquoi la taxe sur les transactions immobilières figure parmi les outils proposés, alors qu'elle trouve son ancrage législatif dans la législation sur les droits de mutation (peu liée au tourisme) il est précisé que cette taxe a été étudiée et retenue à l'origine sur une proposition d'un membre du groupe de travail structures et financement. Cette taxe étant en outre un impôt non affecté, et donc pas spécifiquement destiné au tourisme, la commission a par conséquent convenu de porter son attention sur les autres outils directement liés au tourisme. Le Chef de département a souligné sur ce point que dans la loi n'est en effet traité que ce qui est pertinent pour le tourisme ; certains outils, s'ils sont effectivement disponibles, comme c'est le cas de cette taxe, ou de la taxe sur les résidences secondaires, trouvent leur ancrage dans d'autres lois.

Considérant l'ensemble des outils proposés, il convenait selon plusieurs commissaires de mettre en évidence ce que chaque hôte doit payer en raison de son séjour, par conséquent, tout ce qui a trait à la propriété en soi de structures d'hébergement devrait être mis de côté. Il a donc été décidé de se focaliser sur les taxes de séjour, d'hébergement et de promotion touristique. D'autre part, il a été rappelé que pour le cas de la taxe sur les résidences secondaires introduite à Val-d'Illiez, la commune a obtenu gain de cause devant le tribunal fédéral du fait que le règlement ne visait que les nouvelles constructions ; or entre temps, l'acceptation de l'initiative Weber et la législation qui en découlera rendront les projets de nouvelles constructions de fait impossibles ou marginaux dans la majorité des communes touristiques.

A la question de savoir, dans le cas où une commune aurait des difficultés à opérer la transition entre système actuel et futur, quel soutien est prévu pour l'aider, le Chef de département a rappelé que le Canton a promis d'accompagner ces communes, soit par l'intermédiaire de ses services directement (qui mettront notamment à disposition des communes des règlements types que ces dernières pourront adapter et personnaliser pour répondre à leurs spécificités), soit par le biais des antennes régionales que sont le Regions und Wirtschaftszentrum Oberwallis AG (RWO AG) et l'Antenne régions Valais romand.

Partant du constat qu'aujourd'hui les communes disposent de peu de moyens pouvant être alloués directement au tourisme, la commission a considéré cela comme un objectif central de cette modification législative ; ceci précisé, le développement du tourisme au niveau local engendrera toujours l'implication de la commune, les taxes touristiques ne permettant pas de tout financer (en particulier la réalisation d'infrastructures). Il convient par conséquent de bien identifier quelle source de financement (taxes, impôts, etc.) peut financer quoi (information, accueil, promotion, infrastructures de base ou touristiques, etc.). Il a été précisé sur ce point que les taxes touristiques servent principalement à financer les prestations d'animation, information, accueil (TS) ou encore la promotion du tourisme local (TH ou TPT), alors que la promotion au niveau cantonal est assurée par Valais/Wallis

Promotion, dont l'activité est financée par le budget ordinaire de l'Etat et par la vente de prestations au travers de mandats.

Concernant les structures et en réponse à la demande de la raison pour laquelle l'on considère, dans la proposition de modification de loi, uniquement le niveau communal et non pas le niveau régional, il a été précisé que les collaborations au niveau régional, donc entre destinations, sont encouragées, mais ne sont pas forcées, suivant l'un des enseignements tirés de la loi de 2008 refusée par le peuple.

### **Vote d'entrée en matière**

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité.

## **5. Lecture de détail**

(Ne sont repris ci-après que les articles ayant fait l'objet de modifications par la commission.)

### **Art. 5            Aufgaben des Staates**

La commission préfère la formulation „touristische Ausstattung und Entwicklung zu fördern“, plutôt que „Infrastruktur und die Tourismusförderung zu unterstützen“.

### **Art. 5bis        Principe**

La commission a décidé de retenir ici (et pour toutes les occurrences où il est utilisé dans la suite de la loi) le terme « intercommunal » plutôt que « supra-communal » ; elle a ainsi souhaité reprendre la même terminologie que celle utilisée dans la loi sur les communes du 5 février 2004 (voir notamment articles 110 et 111 et 113 traitant des collaborations intercommunales).

La notion intercommunale reflète d'autre part clairement la volonté de favoriser les rapprochements entre les acteurs au-delà des limites communales et permet également des rapprochements entre entités de nature distincte (commune et région, par exemple transfrontalière, comme autour du Mont-Blanc, des Portes du Soleil ou encore entre Zermatt et Cervinia).

Pour la version allemande, le terme « Tourismusunternehmen » a été préféré à l'appellation « touristischen Unternehmen » ; l'appellation doit en effet clairement établir que l'on fait allusion ici non pas aux différentes entreprises actives dans le secteur touristique au niveau local, mais à une structure dans laquelle les différents acteurs, que sont notamment ces entreprises actives dans le tourisme, mais également les associations de propriétaires de résidences secondaires, seront intégrés.

### **Art. 6bis        Tâches des entreprises de tourisme**

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

### **Art. 7            Aufgaben der Gemeinden**

La commission, par analogie à la modification apportée à l'art. 5, remplace « die Tourismusförderung auf ihrem Gebiet zu unterstützen » par « Entwicklung auf ihrem Gebiet zu fördern ».

|         |   |
|---------|---|
| Point 3 | Entreprises de tourisme communales ou intercommunales |
|---------|---|

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

|            |                 |
|------------|-----------------|
| Art. 16bis | Forme juridique |
|------------|-----------------|

al.1

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

|            |  |
|------------|--|
| Art. 16ter | Contrat de prestations et surveillance |
|------------|--|

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

|               |            |
|---------------|------------|
| Art. 16quater | Ressources |
|---------------|------------|

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

|         |                  |
|---------|------------------|
| Art. 17 | Assujettissement |
|---------|------------------|

al.2

La commission a décidé d'ancrer de manière marquée dans la loi la nécessité d'impliquer dans les prises de décision en lien avec le tourisme local les différentes entités ou personnes liées par une communauté de destin au sein d'une même commune. Le règlement sur les taxes de séjour qu'une commune envisagerait d'introduire doit donc, en plus d'être soumis à l'approbation de l'assemblée primaire et à l'homologation du Conseil d'Etat, avoir auparavant été mis en consultation auprès des parties concernées. Par parties concernées il faut comprendre tant les personnes morales, soit les entreprises actives sur le territoire de la commune, que les organes représentatifs de personnes physiques aux caractéristiques communes (associations des propriétaires de résidences secondaires par exemple), lorsqu'ils existent.

La version allemande retient la notion de « betroffenen Kreise ».

|         |         |
|---------|---------|
| Art. 19 | Montant |
|---------|---------|

al. 2

La commission souhaitait ancrer dans cet article le rapport entre montants perçus et montants affectés ; la question de la fixation d'un plafond a été abordée et la commission a voté sur le principe du plafonnement, vote qui a donné le résultat suivant :

1. Principe du plafonnement (montant inférieur et supérieur) : 4 voix pour
2. Principe sans plafonnement mais avec ajout dans la base légale d'une disposition précisant les limites à respecter: 9 voix pour

Pas d'abstention.

Il a par ailleurs été précisé que cet article fixe déjà un plafond « naturel » dans la loi en liant, à son al.1, le montant de cette taxe à l'équipement de la station, la catégorie d'hébergement, l'emplacement géographique ou la saison.

La commission a ainsi confirmé le choix en première lecture du Grand Conseil qui n'avait pas souhaité de plafond à la taxe de séjour ; cet article a donc été complété par l'alinéa 2 qui fixe la proportionnalité qui doit être établie entre le montant nominal (ou tarif unitaire) de la

taxe de séjour, et les coûts induits par les prestations que cette taxe finance de par la loi (prestations qui sont précisées à l'art. 22 traitant de l'affectation de la taxe de séjour).

La commission a également voté quant à la formulation de cet article entre les deux propositions suivantes :

1. « Le montant de la taxe de séjour est déterminé en fonction des coûts induits par les prestations auxquelles ces moyens peuvent être affectés selon l'art. 22 »
2. « Le montant de la taxe de séjour est déterminé en fonction des coûts induits par les prestations auxquelles ces moyens doivent être affectés selon l'art. 22 »

La première formulation a été retenue (11 voix pour, 2 abstentions et 0 voix contre).

|         |                    |
|---------|--------------------|
| Art. 21 | Mode de perception |
|---------|--------------------|

al. 2

La commission a complété cet alinéa pour que cet article intègre le fait que la commune puisse désormais déléguer l'encaissement de la taxe de séjour soit à la société de développement, comme c'était le cas jusqu'ici, soit à l'entreprise de tourisme, ce qui est nouveau.

Al 3bis

La commission a décidé de supprimer la phrase « le montant forfaitaire ne peut pas être plus élevé que le montant calculé » car cet alinéa établit déjà le lien entre le montant du forfait de la taxe de séjour et le taux d'occupation, et impose par conséquent une limite de fait, et d'autre part car cette phrase pose un problème d'application de la loi, du fait qu'un montant forfaitaire qui dépasserait même pour une part minimale le montant calculé ne serait pas admissible. La commission estime que le principe de proportionnalité et de limitation qui doit prévaloir est suffisamment établi par ce lien entre le montant du forfait et les critères objectifs précisés.

Al 3ter

Modification explicitée à l'art. 5bis ci-avant concernant le terme « intercommunal ».

|                          |
|--------------------------|
| Art. 23 Assujettissement |
|--------------------------|

Al. 2

La commission a modifié cet article par analogie à l'article similaire portant sur la taxe de séjour (art. 17 al. 2).

|                            |
|----------------------------|
| Art. 25 Mode de perception |
|----------------------------|

Al.2

La commission a modifié cet alinéa par analogie à la modification apportée à l'art. 21 al.2 portant sur la taxe de séjour et a donc précisé que le logeur doit verser la taxe d'hébergement soit à la commune soit à l'organe à qui cette tâche est déléguée.

Supprimant de cet alinéa la phrase précisant quels sont ces organes, la commission a proposé de spécifier ceci dans un nouvel alinéa de cet article, à savoir l'alinéa 3ter.

### Al.3

La commission a supprimé de cet alinéa la phrase précisant que le nombre de nuitées forfaitaire appliqué est le même que celui qui est fixé pour la taxe de séjour, car pour la taxe d'hébergement sont seules prises en compte les nuitées rémunérées. Le nombre de nuitées à retenir dans le forfait doit par conséquent être fixé en fonction du taux local moyen d'occupation de la catégorie d'hébergement, mais pour les nuitées rémunérées, la déduction doit être faite des nuitées générées par le propriétaire pour son occupation propre. Cet alinéa précise, d'autre part, que, lorsque le forfait est sollicité par le logeur, ce nombre de nuitées est fixé par le conseil municipal sur proposition de la société de développement.

### Al.3bis

Cet alinéa a été modifié par analogie à la modification apportée à l'art. 21 al.3bis, portant sur la taxe de séjour.

### Al. 3ter

Comme expliqué plus haut, cet alinéa reprend la précision, supprimée à l'alinéa 2 ci-avant, relative aux entités auxquelles l'encaissement de la taxe d'hébergement peut être délégué.

### Art. 32bis

La commission a estimé que le titre et la teneur de cet article, en particulier le terme « économie », ouvraient le financement via ce fonds à d'autres secteurs que celui touristique, comme par exemple les startups technologiques ou autres. Cependant là n'est pas le but de ce fonds car d'autres moyens existent, trouvant leur cadre dans d'autres législations (notamment la loi sur la politique régionale (NPR) ou encore la loi sur la politique économique), pour financer ce type d'entreprises. Elle a par conséquent décidé de supprimer le terme « économie » et les notions « directes et indirectes ».

A la question de savoir si ce fonds sera bloqué dans les faits par la problématique des finances cantonales, la commission a estimé que le fait de fixer le principe d'un tel fonds dans la loi donne une flexibilité en fonction de l'état du budget ou des comptes cantonaux, et permettra, en fonction de l'évolution des finances étatiques, de l'alimenter le cas échéant. Il a cependant été souligné que ce fonds ne pourra pas être alimenté par les moyens générés par l'imposition sur la valeur locative des résidences secondaires, le Parlement s'étant déterminé par la négative sur cette possibilité en session de mars.

Revenant sur la proposition d'amendement No.6 du groupe UDC par Edmond Perruchoud, demandant que tous les articles du chapitre 4 « financement » hormis les articles 32 et 33 soient abrogés et remplacés par un nouvel article précisant que les communes ne peuvent percevoir aucune taxe causale ou de remplacement en relation avec l'économie touristique autre que celle prévue à l'art. 178 de la loi fiscale, Mme la Présidente a demandé le vote de la commission, vote qui a vu cette proposition refusée (pour : 0 ; abstentions : 3, contre : 10). Pour rappel, ce vote va donc dans le sens de la position adoptée par le Grand Conseil en session de mars 2013 sur ce même objet.

Se référant à l'outil « taxe sur les résidences secondaires », la commission a estimé que la législation liée à l'aménagement du territoire constituait une base légale suffisante pour permettre aux communes qui le désiraient d'instaurer une telle taxe. Le projet de règlement intercommunal sur les résidences secondaires envisagé par les six communes de Crans-Montana et dont une copie a été distribuée aux membres de la commission prend précisément sa base dans la législation sur l'aménagement du territoire, et en est par conséquent la démonstration. Le vote de la commission sur l'ajout ou non dans la loi sur le tourisme d'un article portant sur une telle taxe a confirmé cette position de la commission (pour l'ajout d'un article consacré à la taxe sur les résidences secondaires dans la loi sur le tourisme : 0 ; abstentions : 2 ; contre : 10. (12 commissaires présents au moment du vote).

**III Disposition finales**

La commission a modifié la formulation de cette disposition, car il s'agit d'une modification de la loi et non pas d'un acte législatif nouveau, comme l'avait proposé le bureau du Grand Conseil. Elle revient ainsi à la proposition de la commission de 1ère lecture, avec une inversion mineure (« présente modification de la loi » plutôt que « modification de la présente loi »). Dans la version allemande, « dieser Rechtserlass » est remplacé par « Die vorliegende Gesetzänderung ».

**6. Débat & vote finaux**

Le débat final n'ayant vu aucune demande de parole, Mme la Présidente a proposé de passer au vote final qui a vu le projet de modification de loi être accepté par 10 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

Sion, le 27 mars 2014

Marianne Maret  
Présidente

Nicolas Melly  
Rapporteur