

JAAC 55.11

Office fédéral de la justice, 22 février 1990

Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

Art. 3 let. a LIM et art. 2 al. 1^{er} OIM. Notions d'équipement collectif régional et de tâches d'intérêt public.

Un bâtiment destiné à abriter plusieurs organisations faïtières de l'économie cantonale notamment en matière d'industrie, de commerce, d'agriculture et de tourisme ne peut pas jouir de l'aide, faute de caractère régional du projet et en raison de l'affectation des locaux à des activités privées qui ne servent pas à accroître sensiblement et effectivement le pouvoir d'attraction d'une région.

Investitionshilfe für Berggebiete.

Art. 3 Bst. a IHG und Art. 2 Abs. 1 IHV. Begriffe der regionalen Infrastruktur und der Aufgaben im öffentlichen Interesse.

Für ein Gebäude, in welchem mehrere kantonalen Dachorganisationen namentlich der Industrie, des Handels, der Landwirtschaft und des Fremdenverkehrs untergebracht werden sollen, kann keine Hilfe gewährt werden, mangels regionalen Charakters des Projekts und wegen der Widmung der Lokalitäten für private Aktivitäten, die nicht dazu dienen, die Attraktivität einer Region spürbar und effektiv zu erhöhen.

Aiuto agli investimenti nelle regioni montane.

Art. 3 lett. a LIM e art. 2 cpv. 1 OIM. Definizioni dell'infrastruttura regionale e dei compiti d'interesse pubblico.

Per un edificio destinato ad alloggiare parecchie organizzazioni mantello dell'economia cantonale, segnatamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e del turismo, non può essere assegnato aiuto per mancanza del carattere regionale del progetto e a causa dell'assegnazione dei locali ad attività private che non servono ad accrescere sensibilmente ed effettivamente la facoltà attrattiva di una regione.

La question posée à l'Office fédéral de la justice (OFJ) est celle de savoir si, et dans quelle mesure, le projet d'une «Maison du Valais» constitue un équipement collectif régional au sens de l'art. 3 let. a de la LF du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1) et de l'art. 2 al. 1^{er} de l'O du 9 juin 1975 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (01M, RS 901.11).

Avant de répondre à cette question, l'OFJ juge nécessaire d'examiner la notion d'équipement collectif régional en fonction des textes légaux ainsi que de la pratique suivie à ce jour.

1. Textes légaux et travaux préparatoires

La notion d'équipement collectif apparaît déjà à l'art. 1^{er} LIM, qui prévoit que:

«La présente loi vise à améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne par l'octroi d'une aide sélective destinée à faciliter les investissements dans des projets d'équipement et l'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers.»

En fixant comme but ultime l'amélioration des conditions d'existence dans les régions de montagne, le législateur fédéral a cherché à intégrer la LIM au nombre des instruments de la Confédération en matière de politique de développement économique régional (voir à cet effet, FF 1973 I 1529, 1537). Toutefois, il a très tôt reconnu la nécessité de circonscrire, en rapport avec ce but ultime, un cadre plus restreint à l'intervention fédérale en limitant l'aide fédérale à *faciliter les investissements dans des projets d'équipement et l'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers* (FF 1973 I 1539, FF 1973 I 1553). Il s'ensuit dès lors qu'à la seule lecture attentive de l'art. 1^{er}, la LIM doit être considérée, parmi les différents instruments de la politique économique régionale de la Confédération, comme un instrument exclusivement voué à la politique de développement de l'infrastructure régionale (voir *Fritz Mühlemann, Regionale Wirtschaftsförderung, Überblick über Gesetzgebung und Praxis auf Bundesebene*, in: *Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St.Gallen, Neue Reihe 9, 1977, p. 47*). De plus, l'art. 1^{er} LIM, en faisant référence à *une aide sélective destinée à faciliter les investissements*, laisse entrevoir que le législateur a d'emblée tenu à préciser le type de mesures à prendre en considération pour développer l'infrastructure régionale.

Le législateur est donc parti de l'idée qu'en stimulant l'infrastructure régionale, la Confédération dispose ainsi d'un moyen efficace d'influencer la croissance des économies régionales. En effet, en favorisant cette infrastructure régionale,

la Confédération vise à accroître le pouvoir d'attraction de la région sur le plan des activités agricoles, industrielles et artisanales, ainsi que les conditions de l'habitat.

Dès lors, il découle de ce qui précède que la LIM ne saurait servir de base légale à l'ensemble de mesures relevant de la politique de développement économique régional, mais bien à une aide en matière d'investissements destinés exclusivement au développement de l'infrastructure régionale.

La notion d'infrastructure régionale vient à être précisée par l'art. 3 LIM relatif au champ d'application matériel de la loi et par l'art. 2 al. 1^{er} OIM, qui s'y reporte expressément.

L'art. 3 LIM a la teneur suivante:

«L'aide en matière d'investissements au sens de la présente loi peut être accordée pour:

a. Des projets servant à développer les équipements collectifs, surtout les voies de communications, les installations d'adduction d'eau ainsi que d'évacuation et d'épuration des eaux usées et d'élimination des déchets et détritiques, les infrastructures servant à la formation scolaire et professionnelle, au délassement, à la santé publique, à la culture et aux sports;

b. L'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers.»

Cette disposition vient par conséquent préciser la notion d'infrastructure régionale: par ce terme, il faut donc comprendre les équipements collectifs régionaux, d'une part, et les terrains réservés aux activités industrielles ou artisanales, d'autre part. Ces deux axes d'intervention constituent à eux seuls le champ d'application matériel de la LIM. En effet, l'amélioration de l'équipement collectif est, de l'avis des auteurs du message, considérée comme le principal facteur d'une politique publique active dans le cadre du développement économique régional et, par conséquent, l'objectif particulier de la LIM (FF 1973 I 1539).

L'adjectif «collectif» qualifiant le type d'équipement susceptible d'obtenir une aide en matière d'investissement permet déjà de délimiter, certes de manière grossière, le champ d'application de la LIM. En effet, un équipement collectif est de manière négative un équipement qui n'est pas réservé à un seul bénéficiaire. Un équipement collectif doit de manière positive être ouvert à un ensemble de personnes. Le terme «collectif» ne donne cependant à lui seul pas de précision supplémentaire.

Si l'on examine les caractéristiques essentielles données par les auteurs du message (FF 1973 I 1551), force est de reconnaître qu'il doit s'agir *d'équipements collectifs et de services publics*, qu'ils doivent durer longtemps et que les bénéficiaires ne s'identifient pas très souvent avec ceux qui assument la dépense.

Un élément intéressant à signaler à ce stade est que les auteurs du message font référence non pas à l'adjectif «collectif» utilisé dans la LIM, mais à l'adjectif «public», pour qualifier les infrastructures régionales à promouvoir.

Pour déterminer ce que l'on doit comprendre par ce qualificatif, on peut se reporter aux listes, non exhaustives, des différents domaines d'équipement régional mentionnées à l'art. 3 let. a LIM et à l'art. 2, al. 1^{er} OIM. En effet, si l'on

examine les différents domaines cités, force est de constater qu'il s'agit pour l'essentiel de domaines d'équipement qui, de manière générale, relèvent de la responsabilité des collectivités publiques régionales. On arrive également à cette constatation lorsqu'on lit le passage commentant l'art. 4, selon lequel «même si, en règle générale, ce sont les communautés qui assument la responsabilité de l'équipement collectif, des tâches peuvent aussi, dans ce domaine, être confiées à des particuliers.(...) L'important est que (les unités d'exécution) exercent une activité d'intérêt public et que le projet s'intègre dans le programme de développement. Dans ces conditions, tous les genres de groupements de droit public et de droit privé, voire des particuliers, peuvent être mis au bénéfice de l'aide en matière d'investissements.» (voir FF 1973 I 1553).

Cette première constatation se renforce si l'on se reporte au critère de délimitation donné par les auteurs du message quant à la question de savoir si, et dans quelle mesure, la notion d'équipements collectifs peut être étendue à l'équipement touristique régional. Les auteurs du message admettent cette extension compte tenu de l'importance vitale de l'industrie économique du tourisme dans les régions de montagne. Cependant, pour éviter une interprétation trop large, ils prévoient de n'accorder l'aide prévue par la LIM que pour des installations touristiques «dont l'aménagement est en règle générale financé dans une large mesure par les pouvoirs publics». Cette condition prévue sous cette forme dans le message a été reprise, avec toutefois une forme plus générale, à l'art. 2 al. 1^{er} OIM. En fait, on est parti de l'idée qu'une telle infrastructure, dans la mesure où elle obtient une aide publique, répond à un certain intérêt public. C'est pourquoi l'art. 2 al. 1^{er} OIM prévoit que les aménagements d'installations touristiques peuvent être considérés comme des équipements collectifs régionaux «à condition qu'(elles) servent à des fins d'utilité publique».

Compte tenu de ce qui précède, on doit admettre que la notion d'équipements collectifs fait référence à des équipements régionaux, de longue durée, accessibles à d'autres personnes que ceux qui assument la dépense, dans des domaines relevant de manière générale (mais pas exclusivement) de la responsabilité des collectivités publiques régionales et dont la réalisation confiée en général à ces collectivités (mais également à des particuliers) sert à des fins d'utilité publique.

En conclusion, on doit admettre, compte tenu des critères précisés ci-dessus, que la notion d'équipements collectifs est une notion juridique relativement souple laissant aussi bien au Conseil fédéral dans l'exercice de sa compétence réglementaire qu'aux autorités chargées de l'application un large pouvoir d'appréciation et de manoeuvre. Ce large pouvoir d'appréciation et de manoeuvre, qui se concrétise plus particulièrement par les références au but d'intérêt public et à certains domaines d'intervention étatique dans le cadre du champ d'application de la LIM, s'explique par le fait que le législateur fédéral n'entendait pas limiter outre mesure les autorités réglementaires et d'application dans le choix des priorités à établir dans leur politique de développement de l'infrastructure régionale.

Dès lors, s'agissant d'une notion juridique imprécise, il revient aux autorités d'application de définir plus précisément cette notion en fonction des projets qui lui sont soumis. S'il s'avère nécessaire d'étendre la notion d'équipements

collectifs en vue d'une réorientation de la politique fédérale en matière de développement de l'infrastructure régionale, le Conseil fédéral devrait alors faire usage de sa compétence réglementaire.

La question de savoir jusqu'où les autorités d'application peuvent interpréter cette notion compte tenu de la concrétisation de la LIM dans l'OIM et à partir de quand l'autorité réglementaire doit faire usage de sa compétence en modifiant l'OIM est une question délicate du point de vue juridique qu'il s'agira d'examiner en situant le cas d'espèce par rapport à la jurisprudence établie jusqu'à ce jour.

2. Pratique et jurisprudence

La notion d'équipements collectifs étant une notion juridique imprécise, il convient par conséquent d'examiner la jurisprudence et la pratique pour mieux en déterminer les contours.

La pratique du DFEP n'étant pas publiée officiellement, cet avis de droit se bornera à traiter de la jurisprudence du Conseil fédéral.

Se fondant sur les travaux préparatoires ainsi que sa jurisprudence constante (JAAC 42.34, [JAAC 51.18](#), [JAAC 52.51](#)), le Conseil fédéral comprend la notion exclusivement pour des ouvrages ou installations servant à développer l'aménagement d'une région et à la pourvoir en équipements collectifs et services *publics*. Le Conseil fédéral poursuit en affirmant que leur réalisation doit donc répondre à un intérêt général. Ce critère se retrouve d'ailleurs à l'art. 11 LIM qui, précisément, dispose que le programme de développement doit garantir que les objectifs visés répondent à un intérêt général. Il cite l'une des caractéristiques essentielles mentionnées dans le message, à savoir que, très souvent, les bénéficiaires des mesures prévues par la LIM ne s'identifient pas avec ceux qui assument la dépense.

Dans le cas d'un restaurant de montagne construit par une commune qui était également propriétaire des installations de remontée mécanique y menant (JAAC 42.34), le Conseil fédéral affirme qu'il est évident que la construction et l'exploitation d'un restaurant de montagne ne rentrent pas nécessairement dans le cadre des tâches d'une collectivité publique et qu'un restaurant de montagne ne peut être considéré comme un équipement ou un service publics. Le Conseil fédéral tire cette argumentation de la liste des installations mentionnées à l'art. 2 OIM. En effet, cette liste étant très large («umfangreich»), il n'était pas difficile de reconnaître les critères déterminants pour délimiter le champ d'application matériel. L'élément commun à toutes ces installations est qu'elles sont d'utilité publique. Aussi s'agit-il d'installations qu'en règle générale le secteur public doit mettre à la disposition du public et dont le secteur économique privé n'a pas l'habitude de s'occuper.

Dans sa décision relative à une piscine couverte appartenant à un hôtel ([JAAC 51.18](#)), le Conseil fédéral refuse l'aide prévue par la LIM, au motif que les conditions d'utilisation convenues avec la commune ne garantissent pas durablement l'accès de la population indigène. Le Conseil fédéral est parvenu à ce résultat en démontrant que la société chargée de l'exploitation de l'hôtel pouvait en tout temps restreindre l'accès de la piscine au public indigène

au cas où les besoins de l'exploitation privée l'exigeaient. L'intérêt d'une utilisation privée de la piscine l'emportait par conséquent sur le libre accès de la population indigène.

Dans une décision relative à la construction de salles de séminaires et d'un cinéma dans un complexe hôtelier (JAAC 52.51), le Conseil fédéral démontre l'objectif commercial et lucratif visé par l'exploitation de salles de séminaires et d'un cinéma dans le complexe hôtelier: attirer la clientèle dans la partie hôtelière et de restauration du complexe. Le fait que l'exploitation du cinéma n'est pas rentable n'a pas pour effet de faire perdre à cette activité commerciale son objectif qui est la réalisation d'un profit commercial. Se fondant sur les statuts de la société anonyme à l'origine du projet, sur la constitution du capital social, il met l'accent sur l'orientation privée, commerciale et à but lucratif des activités de la société. Pour ce qui est de la participation au capital social, il précise que ni la commune, ni d'autres organismes tels que l'office du tourisme ou la société des hôteliers ne participent au capital-action, à la gestion ou à l'administration de la société anonyme. Il ajoute également que le fait que les hôteliers et restaurateurs ne se soient pas opposés à la mise à l'enquête du projet, que la commune l'ait déclaré d'intérêt public sont sans pertinence quant à son caractère d'équipement public et collectif au sens de la LIM. Il arrive à la conclusion qu'en l'absence de règlement ou de concept d'utilisation, d'accords ou de conventions conclus et de plan d'occupation prévisionnel, les autres organisateurs éventuels n'auront qu'un droit limité d'occuper les salles, la société anonyme se réservant de les occuper en priorité (subordination constante des intérêts et besoins publics aux besoins privés et particuliers de la société anonyme).

Pour ce qui est de la salle polyvalente intégrée à l'hôtel Roc et Neige S. A. de Château-d'Ex mentionné à titre d'exemple dans cette décision et qui a obtenu une aide fondée sur la LIM, le Conseil fédéral affirme que cette salle est avant tout à la disposition de la population indigène (société locales) et aussi des hôtes de la station. De plus, les activités déployées dans cette salle ont été clairement définies et sont conformes au champ d'application de la LIM.

Dans une décision relative à la construction d'un office du tourisme (JAAC 54.18), le Conseil fédéral, grâce à une argumentation par analogie, reconnaît qu'un office du tourisme est une installation touristique au sens de l'art. 2 al. 1^o OIM, puisque certaines de ses activités (dont même l'indication des chambres d'hôtel disponibles) sont d'intérêt général pour la localité touristique. D'autres tâches, par contre, servent l'intérêt privé des agents économiques offrant des prestations touristiques (campagne publicitaire). Le critère qu'il semble donner implicitement pour distinguer entre activités publiques et privées de l'office du tourisme est celui de l'affectation du financement privé (cotisations des membres servant aux campagnes publicitaires, p. ex.) et public (taxes de séjour affectées à certaines tâches d'intérêt général déléguées par la commune à l'office du tourisme). Toutefois, le Conseil fédéral laisse, dans le cas concret, à l'autorité d'application fédérale le soin d'établir elle-même la clé de répartition entre les activités servant l'intérêt public ou privé. Il ressort implicitement de cette décision que le Conseil fédéral, pour distinguer entre activités privées ou publiques, ne procède pas uniquement à un examen formel, mais bien matériel de la notion d'intérêt public: le fait qu'une loi cantonale définisse les différentes tâches des offices du tourisme n'est pas suffisant pour en faire des

tâches d'intérêt public; de même, le fait que l'office du tourisme soit chargé par la commune de nombreuses tâches, ne l'empêche pas de défendre également des intérêts privés.

De manière générale, les critères développés par le Conseil fédéral dans le cadre de ses décisions recouvrent largement ceux déduits plus haut des textes légaux et des travaux préparatoires. Il semble par contre particulièrement intéressant de souligner que le Conseil fédéral détermine le caractère d'intérêt public ou privé des équipements collectifs de manière matérielle et générale sans tenir compte des particularités cantonales.

3. La «Maison du Valais» à la lumière des textes légaux et de la jurisprudence

Si l'on essaie d'examiner le cas en cause sur la base de ce qui précède, on peut faire les remarques suivantes:

3.1. La «Maison du Valais», une infrastructure régionale?

La «Maison du Valais» devrait être construite sur le territoire de la commune de Sion par une société en formation composée de plusieurs organisations faitières de l'économie valaisanne, à savoir la Fédération économique du Valais (FEV), la SODEVAL SA, l'Office de propagande pour les produits de l'agriculture valaisanne (OPAV), l'Union valaisanne du tourisme (UVT) et l'Union commerciale valaisanne (UCV).

Il ressort des statuts de toutes ces organisations que leurs activités de représentation des intérêts de diverses branches économiques s'étendent à l'ensemble du territoire du Valais. Aussi le champ d'activité de ces organisations n'est-il pas limité à une région particulière au sens de la LIM. Le Département de l'économie publique du canton du Valais a pris en considération ce fait et propose, compte tenu de l'impact cantonal de cette réalisation, de répartir l'aide fédérale sur l'ensemble des huit régions socio-économiques au prorata de la population.

Si l'on se reporte aux équipements régionaux susceptibles d'obtenir l'aide prévue par la LIM soit dans les textes légaux, soit dans la jurisprudence du Conseil fédéral, on doit constater qu'il s'agit toujours d'infrastructures qui sont implantées de manière spécifique dans une région et qui contribuent à augmenter l'offre en équipements collectifs de cette région en particulier. Il découle également de l'objectif de la LIM que les projets servent à promouvoir le développement de l'infrastructure *régionale*, à l'exclusion des infrastructures d'importance cantonale. D'ailleurs, le fait que le canton ne peut devenir bénéficiaire de l'aide au titre de la LIM que si le territoire cantonal coïncide ou presque avec celui de la région et s'il remplit des tâches régionales au sens de l'art. 3 LIM (art. 28 a OIM) renforce cette manière de voir. De toute façon, le législateur n'a pas prévu la possibilité de répartir l'aide relative à un projet d'importance cantonale suivant les différentes régions constituant le territoire cantonal ou même d'inscrire un projet dans le programme de

développement de plusieurs régions. Il faut par conséquent partir de l'idée que les projets d'importance cantonale ne peuvent bénéficier de l'aide prévue par la LIM.

S'agissant, en l'espèce, d'une infrastructure dont le champ d'activité s'étend à l'ensemble du canton et qui ne peut s'intégrer dans le programme de développement d'une région particulière du canton du Valais et qui ne contribue pas à augmenter l'offre en équipements collectifs d'une région en particulier, la «Maison du Valais» ne peut pas, de l'avis de l'OFJ, être considérée comme une infrastructure régionale au sens de la LIM.

3.2. La «Maison du Valais» et les domaines d'infrastructure régionale

Si l'on examine le projet de la «Maison du Valais» en fonction des domaines d'intervention de la LIM (art. 3 let. a LIM et art. 2 OIM, voir commentaires ci-dessus), force est de constater que le projet comme tel ne peut être rattaché directement et sans difficultés aux différents domaines d'équipements susmentionnés. On peut même affirmer qu'il sort du cadre des projets qui ont jusqu'à présent obtenu l'aide prévue par la LIM.

En effet, la «Maison du Valais» regroupe des organisations faitières actives dans différents domaines:

- la FEV coordonne la défense des intérêts des différents secteurs de l'économie valaisanne tels que le tourisme et le trafic, l'industrie et l'énergie, le bâtiment, les arts et métiers, le commerce, les banques, les assurances, les professions libérales et l'agriculture (art. 3 al. 1^{er} des statuts);
- l'UCOVA représente plus particulièrement les intérêts du secteur du commerce indépendant (art. 2 let. a);
- l'UVT, quant à elle, intervient dans le domaine touristique pour assurer l'information et la publicité du tourisme valaisan en Suisse et à l'étranger;
- la SODEVAL SA intervient dans l'ensemble des secteurs de l'économie valaisanne par le biais de cautionnements.

A la lumière de ce qui précède, on peut conclure que la caractéristique commune à ces organisations est que leurs activités se rapportent à la défense des intérêts de diverses branches de l'économie valaisanne et ce, plus particulièrement sur le plan cantonal.

Même si certaines des organisations associées à ce projet ont pour objectif de défendre comme l'UVT certains intérêts touristiques ou comme l'UCOVA l'approvisionnement décentralisé en biens de consommation journalière (voir l'art. 2 OIM), l'infrastructure (bureaux, salles de conférence) nécessaire à la défense générale de ces intérêts au plan cantonal ne peut être assimilée aux équipements qui *effectivement* favorisent dans les régions de montagne le tourisme (installations de remontées mécaniques, chemins pédestres, etc.) ou l'approvisionnement en biens de consommation courante (magasins d'alimentation générale).

Or, plus particulièrement dans la décision susmentionnée relative à l'office du tourisme, le Conseil fédéral s'est attaché à démontrer en quoi un tel organisme *local* pouvait être assimilé à un équipement touristique. Pour ce faire, il s'est d'abord attaché à démontrer que l'office du tourisme appartenait, comme les chemins pédestres, les places de parc et salles de congrès, aux équipements susceptibles de contribuer au pouvoir d'attraction d'un lieu touristique et qu'il n'a pas été mis en service uniquement pour la population indigène, mais pour les touristes. Ensuite de quoi, il a admis qu'un tel office exerce certaines tâches d'intérêt public dans la mesure où le produit des taxes de séjour prélevées sur les touristes est affecté à des tâches déléguées par la commune, telles que la création et l'exploitation d'un bureau de renseignements bien équipé et bien documenté, la construction et l'exploitation d'équipements touristiques, culturels et sportifs, l'aménagement et le maintien de chemins pédestres et de promenade, de bancs, parcs et jardins publics, de places de jeu pour les enfants, de pistes de ski et d'équitation, l'achat de terrains ou la constitution de servitudes pour s'assurer ou maintenir des pistes de ski, des places à usages multiples, des plages, l'organisation de manifestations sportives, culturelles et récréatives. Pour l'essentiel, les activités financées par la taxe de séjour suivant la législation valaisanne se rapportent directement à la construction ou à l'exploitation d'équipements *régionaux* au sens de la LIM et de l'DIM. Pour le reste, il s'agit d'activités *d'intérêt régional* telles que l'animation locale en matière de culture, de sport qui sont étroitement liées aux infrastructures susceptibles en la matière d'obtenir une aide au titre de la LIM. Pour ce qui est des activités d'information et de publicité touristique, le Conseil fédéral considère que l'exploitation d'un office du tourisme bien documenté ainsi que l'information des touristes en matière de disponibilités hôtelières sont des tâches d'intérêt général pour une localité touristique, mais refuse de prendre en considération les frais de publicité dans la mesure où ceux-ci doivent, selon la législation valaisanne, être couverts par d'autres sources, dont en particulier les contributions des membres (hôteliers, restaurateurs, etc.).

Pour comparer la situation de la «Maison du Valais» avec celle de l'office du tourisme, on doit tout d'abord se limiter, parmi les organisations faitières participant à ce projet, à celle qui exerce des tâches équivalentes à celles de l'office du tourisme, à savoir, en l'occurrence, l'UVT.

Ce qui est particulièrement intéressant de noter, c'est que les activités de l'UVT, tout comme celles des offices du tourisme, sont réglées pour l'essentiel par la loi du 13 novembre 1975 sur l'organisation de l'Union valaisanne du tourisme et des sociétés de développement. L'UVT n'est cependant pas une organisation oeuvrant dans les diverses régions au sens de la LIM comme les sociétés de développement ou les offices du tourisme, mais l'organisation regroupant à l'échelon cantonal les organismes locaux. Aussi ne s'agit-il pas d'une infrastructure régionale (voir ci-dessus).

L'UVT a pour but d'assurer l'information et la publicité en faveur du tourisme valaisan en Suisse et à l'étranger (voir art. 7 al. 1^{er} de la loi valaisanne susmentionnée). Le canton est membre de droit de l'administration de l'UVT, les communes, les sociétés de développement (organismes locaux) ainsi que des tiers (organisations de voyage et de tourisme, entreprises de transport, banques, agences immobilières, hôteliers, exploitants de camping) peuvent en devenir membre (art. 7 al. 2). Les ressources de l'UVT proviennent des deux tiers du produit de la taxe d'hébergement, d'une subvention annuelle

du canton de 200 000 fr. (index able), de cotisations des membres et d'autres revenus prévus par ses statuts et la législation (art. 10). La taxe d'hébergement est applicable à toute personne qui, contre rémunération, loge des hôtes assujettis à la taxe de séjour ou fournit des places de camping ou des locaux pour la nuit. Le tiers restant revient à la société de développement ou à l'office local du tourisme (voir art. 29).

Contrairement à ce qui est prévu pour la taxe de séjour (voir art. 16 et 27), le produit de la taxe d'hébergement n'est pas affecté à certaines tâches spécifiques d'intérêt régional. De plus, la taxe d'hébergement est perçue non pas auprès des hôtes séjournant dans une région mais auprès des personnes qui, contre rémunération, logent ces hôtes et qui, en général, sont également membres de l'UVT.

Aussi, le critère dont le Conseil fédéral s'est implicitement servi dans le cas de l'office du tourisme n'est pas directement utilisable dans le cas de l'UVT. En effet, la loi valaisanne susmentionnée ne réserve pas le produit de la taxe d'hébergement ou de la subvention cantonale annuelle à certaines tâches spécifiques soit en relation directe ou étroite avec la construction ou l'exploitation d'équipements collectifs régionaux au sens de la LIM soit en matière d'information touristique locale (comparer les art. 16 et 7 à 10). Les activités d'information et de publicité confiées à l'UVT à l'échelon cantonal sont financées indistinctement par l'ensemble des ressources de l'UVT.

Toutefois, la distinction matérielle entre l'information générale financée par la taxe de séjour et la publicité prise en charge par les cotisations des membres pourrait, à la limite, être un élément de délimitation entre les tâches d'intérêt public et d'intérêt privé exercées par l'UVT. Dans ce cas, il y aurait lieu de déterminer, sur la base des rapports de gestion, des budgets et des comptes de cet organisme (art. 9), l'importance des moyens financiers réservés aux tâches d'intérêt public par rapport aux tâches d'intérêt privé.

Reste néanmoins le fait que l'UVT n'est pas une infrastructure régionale.

3.3. La «Maison du Valais» et le développement de l'infrastructure régionale

En regroupant en un même lieu leurs infrastructures jusqu'à présent disséminées, ces organisations faitières cherchent semble-t-il essentiellement à abaisser leurs coûts de fonctionnement, à améliorer leurs conditions de travail (utilisation commune de salles de conférence, publicité commune, établissement plus aisé des contacts, etc.), à l'instar de ce que font certains pools d'avocats, de médecins ou de petits artisans. Il ne ressort pas a priori de la documentation fournie que les différentes organisations faitières, en créant une telle infrastructure, vont modifier d'une manière ou d'une autre les activités exercées jusqu'à maintenant et contribuer plus particulièrement au développement de l'infrastructure régionale.

Aussi le fait, pour des organisations représentant une partie importante des intérêts de l'économie valaisanne, de rassembler leurs ressources financières pour créer un bâtiment en commun, une vitrine commune de l'économie valaisanne, ou même pour mettre des locaux à disposition d'autres

organisations (association ou administration) tendant à un but semblable répond, de l'avis de l'OFJ, principalement à des considérations de bonne et saine gestion financière de ces organisations plus qu'à une amélioration du développement économique général. Ceci entre dans le cadre des tâches ordinaires et privées accomplies par ces organisations. De toute manière, la construction d'une infrastructure commune en faveur des organisations faïtières de l'économie cantonale ne peut être comptée au nombre des infrastructures entrant dans la responsabilité des collectivités publiques régionales.

3.4. La «Maison du Valais» exerce-t-elle des tâches d'intérêt public au sens de la LIM?

La Chambre Valaisanne du Commerce précise que les activités des différents organismes à l'origine du projet «La Maison du Valais» ne peuvent être ramenées à de simples affaires commerciales, leur but commun étant le développement économique de tout le canton et l'amélioration des conditions d'existence, ce qui est le but de la LIM. Elle argumente en mettant en évidence le but non lucratif des organisations faïtières, les différents services qu'ils rendent auprès du public, le caractère d'utilité publique de trois des organisations (sur les cinq formant la société en voie d'élaboration) compte tenu du fait que leur existence et leur activité sont régies par des lois cantonales.

Il est dans la nature des choses qu'une organisation faïtière d'une branche économique ou touristique, même si elle ne poursuit pas directement un but lucratif et commercial, défend de manière principale et prépondérante les intérêts privés de ses membres. L'argument selon lequel ces organisations sont toutes à la disposition du public, qui peut s'adresser à elles pour obtenir de l'aide ou des informations, tant sur des problèmes commerciaux que juridiques ou administratifs n'est pas convaincant. En effet, l'information générale fait partie des tâches courantes inhérentes à ce genre d'organisations. L'OFJ parvient à la même conclusion pour ce qui est des différentes tâches de la FEV et de l'UCOVA, considérées à tort comme des services publics.

Pour ce qui concerne la participation des trois organisations de droit public à la création de la «Maison du Valais» (UVT, SODEVAL SA, OPAV), il s'agira d'examiner si et dans quelle mesure elles exercent des tâches d'intérêt public au sens de la LIM.

Si l'on prend en considération le financement des activités de ces différentes organisations de droit public, on doit admettre que le financement repose d'abord sur les cotisations des membres mais également en partie sur une aide financière du Canton du Valais:

- pour ce qui est de l'UVT, le Canton du Valais verse une subvention annuelle indexable et assure le versement des deux tiers du produit de la taxe d'hébergement; cette taxe est généralement perçue auprès des hôteliers;

- le capital social de la SODEVAL SA peut être financé par le canton à raison de 30% au maximum; le canton peut également décider de participer à des augmentations de capital ou d'accorder ou de couvrir des pertes résultant des cautionnements; dans tous les cas, la participation des collectivités publiques ne dépassera pas 45% du capital social;

- les activités de l'OPAV sont, quant à elles, financées par des redevances perçues auprès des personnes qui produisent, transforment ou commercialisent différents produits de l'agriculture valaisanne; le Conseil d'Etat valaisan fixe chaque année les taux de ces redevances.

L'objectif que le canton du Valais poursuit en soutenant financièrement ces différentes organisations relève de considérations de politique économique générale et non du développement de l'infrastructure régionale.

En effet, les tâches d'information générale et de publicité touristique exercées au niveau cantonal relèvent, selon l'OFJ, des tâches ordinaires accomplies par toute organisation faîtière dans ce domaine; elles ne contribuent pas de manière spécifique au développement de l'infrastructure régionale susceptible de renforcer l'effet attractif d'une région en particulier mais de l'ensemble du Valais (voir ci-dessus point 3.2). De même, les cautionnements octroyés par la SODEVAL SA aux différentes entreprises valaisannes visent au développement de l'infrastructure des entreprises économiques de l'ensemble du canton et par là-même, au développement économique du canton; ces entreprises ainsi cautionnées ne peuvent être assimilées aux infrastructures qui doivent justement servir à attirer ces entreprises dans l'une ou l'autre des régions économiques du Valais. Quant aux tâches de l'OPAV dont le but est de favoriser, par l'information et la publicité, l'écoulement des produits vinicoles, fruitiers et maraîchers valaisans, on doit admettre qu'elles ne se différencient pas de celles qu'exercent toute organisation du secteur privé défendant les intérêts de ses membres en matière de promotion de produits; l'intervention étatique, dans ce cas, se limite à créer une organisation entre les personnes intéressées et à garantir un financement stable de ces activités de propagande par le biais d'une réglementation prévoyant les tâches à accomplir de manière limitée (information et publicité) et des redevances obligatoires sur les personnes susceptibles d'en tirer directement profit (comparer avec le cas de l'office du tourisme, dans lequel les campagnes publicitaires doivent être financées de manière privée). Là également, on ne saurait admettre qu'une telle organisation remplit des tâches d'intérêt public et contribue, de cette manière, à augmenter le pouvoir d'attraction d'une région au sens de la LIM.

Il ressort de ce qui précède que les activités des différentes organisations faitières organisées sous la forme de corporations de droit public (UVT, SODEVAL SA, OPAV) ne constituent pas des tâches d'intérêt public au sens de la LIM.

3.5. La «Maison du Valais» accessible au public?

Le fait de créer dans le hall de la «Maison du Valais» une vitrine de l'économie valaisanne et de mettre les salles de conférences et de séminaires de la «Maison du Valais» à la disposition des associations membres des organisations faitières n'a pas pour effet de renforcer le caractère d'équipements collectifs.

En effet, ces activités de promotion de l'économie valaisanne et, en particulier, la création des infrastructures nécessaires à ce genre de promotion relèvent des tâches internes et ordinaires de toute organisation faitière de l'économie; le fait, pour les différentes organisations faitières, de s'être groupées pour réaliser l'infrastructure nécessaire ne change pas la nature des tâches. La Chambre Valaisanne du Commerce fait valoir que «des expositions et autres manifestations publiques y seront organisées régulièrement». S'agissant probablement de manifestations dans l'intérêt de l'économie générale valaisanne, elles ne sauraient entrer en considération compte tenu de ce qui précède (voir ci-dessus point 3.4).

Quant à la possibilité pour l'administration cantonale d'utiliser ces locaux, on doit partir de l'idée qu'en principe, le canton comme tel ne saurait être considéré comme un bénéficiaire des infrastructures régionales (FF 1973 I 1553). Par contre, il est possible que le canton occupe à titre privé des locaux de la «Maison du Valais». Dans ce cas il s'agirait, pour la société regroupant les différentes organisations faitières de l'économie valaisanne, d'une manière efficace de rentabiliser l'occupation des infrastructures à disposition.

De toute manière, selon la jurisprudence relative à l'accès des infrastructures régionales, le Conseil fédéral examine si l'utilisation à des fins privées l'emporte sur une utilisation par le public en général. Or, il a déjà été démontré plus haut que la mise en place de la «Maison du Valais» répond essentiellement à des intérêts privés (voir 3.3).

Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la «Maison du Valais» ne saurait bénéficier de l'aide prévue par la LIM. En effet, de par sa dimension essentiellement cantonale, elle n'est pas une infrastructure régionale susceptible d'accroître de manière directe et effective le pouvoir d'attraction d'une région au sens de la LIM. De plus, elle ne peut être rapprochée aisément de la liste des domaines d'équipements collectifs mentionnés dans la LIM et développés dans l'DIM. En fait, elle ne cadre pas avec les projets qui ont bénéficié jusqu'à présent de l'aide prévue par la LIM. D'autre part, compte tenu des motifs conduisant les organisations faitières à sa création et également des objectifs de ces organisations qui y participent, la «Maison du Valais» ne saurait

être considérée comme une infrastructure entrant dans le cadre de celles habituellement prises en charge par le secteur public dans une région au sens de la LIM et ce même pour ce qui concerne les corporations de droit public en cause. De plus, l'intérêt à la construction de la «Maison du Valais» repose essentiellement sur des considérations d'ordre privé. On arrive également à cette conclusion pour ce qui est de son accès.

JAAC 55.11 - Office fédéral de la justice, 22 février 1990

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 298

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.